

## AJDA 2003 p.2123

### Le droit de l'expropriation au regard du droit au procès équitable (1)

René Hostiou, Professeur à la faculté de droit et des sciences politiques de Nantes, CRUARAP. UMR CNRS 6029

#### L'essentiel

Garanti aux termes de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, le droit à un procès équitable implique que soient assurés l'accès effectif à un tribunal, le respect du contradictoire, l'égalité des armes. Le droit de l'expropriation ne saurait échapper aux interrogations que suscite cet article. Alors même que les juridictions internes s'accordent à lui conférer un brevet de conventionnalité, l'évolution récente de la jurisprudence européenne, marquée tout particulièrement par l'arrêt *Yvon c/ France* en date du 24 avril 2003, incite toutefois à reconsidérer la question.

« Dieu nous garde de l'équité des Parlements ». Le célèbre adage témoigne des craintes qu'inspire aujourd'hui encore aux juristes français le principe *ex aequo et bono* comme mode de solution des litiges. Au Panthéon juridique des anti-modèles, le président Magnaud, le « bon juge » de Château-Thierry, continue à faire figure de repoussoir emblématique. Et si, pour qualifier la responsabilité sans faute, l'on ose parfois évoquer la notion d'équité, c'est, semble-t-il, avant tout par commodité de langage, sachant que la mise en oeuvre de celle-ci requiert avant tout la conjonction de données objectives, tenant au caractère anormal et spécial du préjudice allégué.

Rompant apparemment avec cette tradition de méfiance absolue à l'égard d'un concept « juridiquement incorrect » au regard des traditions hexagonales, la Convention européenne des droits de l'homme pose à l'article 6 § 1 un ensemble de règles que l'on a coutume de résumer sous le qualificatif de « droit à un procès équitable » :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur des droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

Encore faut-il s'entendre sur les mots. Il s'agit là, non pas d'un principe de droit « substantiel » qui gouvernerait la solution des litiges soumis au juge, mais, plus modestement, d'un simple principe de procédure, destiné à régir le déroulement de tout procès civil ou pénal, dont il convient néanmoins d'apprécier les incidences sur le contentieux administratif des biens.

Plus précisément, la question consiste à vérifier dans quelle mesure ces dispositions sont de nature à affecter le contentieux de l'expropriation qui relève, dans ses grandes lignes, d'une architecture dont le maître d'oeuvre, avec la loi du 8 mars 1810, n'est autre que l'empereur Napoléon. Il convient de souligner que, en dessinant les grandes lignes de ce droit, celui-ci avait précisément marqué une attention toute particulière pour les questions de procédure (cf. la note de Schonbrun, J. Morand-Deville, *Droit administratif des biens*, Montchrestien, 2003, 3<sup>e</sup> éd., p. 373), ce qui justifie notamment l'importance des attributions dévolues au juge judiciaire, érigé au rang de gardien des formes et de garant de la propriété privée, et seul habilité, à défaut d'accord amiable, à procéder au transfert de propriété du bien. Si l'on ne craignait pas l'anachronisme, on serait par conséquent tenté de faire valoir

que cette construction juridique originale, qui place la juridiction judiciaire au coeur de la procédure d'expropriation, participe, à sa manière et avant l'heure, à cette recherche du procès « équitable ».

Près de deux siècles se sont toutefois écoulés depuis l'instauration des textes fondateurs en la matière et la question se pose désormais en des termes très différents.

La procédure d'expropriation répond-elle de nos jours aux canons « procéduraux » qui sont ceux de la CEDH ? Répondre à cette question n'est pas simple. Il convient de rappeler que le droit à un procès équitable relève de la logique du « standard », qu'il s'agit là, pour reprendre l'expression de Georges Vedel, d'une « notion fixe à contenu variable », dont il convient par conséquent de cerner les contours exacts et d'appréhender les implications concrètes. La Cour ayant, par une interprétation constructive et luxuriante, contribué à donner à ce texte un caractère « attrape-tout », il n'est pas surprenant de relever nombre d'incertitudes tant il est vrai que le droit à un procès équitable est générateur d'exigences qui sont parfois étrangères à des systèmes qui sont eux-mêmes les héritiers d'une longue tradition, marqués par une histoire, une culture et des valeurs distinctes.

Ce sont les interrogations soulevées par cet article quant à la conventionnalité de la procédure d'expropriation au regard de l'article 6 § 1 de la Convention, les réponses apportées par les juridictions nationales, administratives et judiciaires, (qu'il convient cependant d'aborder « sous bénéfice d'inventaire » dans la mesure où le diagnostic porté par celles-ci en matière d'expropriation a, plus d'une fois, fait l'objet d'un démenti des juges de Strasbourg : CEDH 21 février 1997, *Guillemin c/ France*, AJDA 1997, p. 339, note R. Hostiou ; CEDH 11 avril 2002, *Lallement c/ France*, AJDA 2002, p. 686, note R. Hostiou ; CEDH 2 juillet 2002, *Motais de Narbonne*, AJDA 2002, p. 1226, note R. Hostiou), et enfin, quand elles existent, celles fournies par la Cour européenne, qu'il s'agit ici par conséquent d'évoquer.

Une question préalable doit toutefois être soulevée. Le droit de l'expropriation relève-t-il de cet article ? Le gouvernement français a en effet soutenu la thèse de l'inapplicabilité de celui-ci, s'agissant tout au moins de la partie relevant de la phase administrative de la procédure, au motif qu'elle « mettrait principalement en cause des prérogatives de puissance publique exercées dans un but d'intérêt général », que le contentieux administratif porterait avant tout sur l'appréciation de l'utilité publique de l'opération et que celui-ci ne comporterait, en conséquence, aucun enjeu patrimonial de nature « civile », au sens de l'article 6 § 1.

La Cour européenne n'a toutefois pas reconnu la validité de cet argumentaire : La phase administrative est la phase préalable au transfert de propriété lui-même, de sorte que son issue a des répercussions directes sur le droit de propriété du requérant, droit de caractère « civil » au sens de la convention (CEDH 28 juin 2000, *Aldo et Jean-Baptiste Zanatta c/ France*, req. n° 38042/97). Il en ressort par conséquent que la procédure d'expropriation dans son ensemble relève du principe du droit à un procès équitable, aussi bien pour ce qui concerne la phase administrative que la phase judiciaire, pour tout ce qui touche au processus allant du constat de l'utilité publique d'une opération jusqu'au transfert de propriété des biens nécessaires à la réalisation de cette dernière comme pour ce qui relève de l'évaluation et de l'indemnisation du bien exproprié.

### **Procès équitable et conventionnalité de la procédure aboutissant au transfert de propriété**

En droit français, et ce depuis les origines, la procédure d'acquisition d'un bien par voie d'expropriation présente un caractère mixte. Elle est administrative pour ce qui concerne notamment la constatation de l'utilité publique qui s'attache à la réalisation d'un projet déterminé, cette constatation se matérialisant juridiquement par la déclaration d'utilité publique (DUP). Elle est judiciaire pour ce qui touche au transfert de propriété proprement dit, qui s'effectue, à défaut d'accord amiable, par ordonnance du juge de l'expropriation, ce dernier relevant de l'ordre judiciaire.

Cette architecture complexe, génératrice d'interactions entre les deux ordres de juridiction, est de nature à susciter un certain nombre d'interrogations quant à la conventionnalité du régime juridique applicable aux deux actes-clés qui ponctuent cette procédure.

## La DUP et la question de l'effectivité du droit d'accès au juge

La déclaration d'utilité publique est l'acte par lequel l'autorité de l'Etat proclame solennellement, après clôture de l'enquête publique, l'intérêt général qui s'attache à la réalisation d'une opération déterminée et autorise, pour ce faire, une personne donnée à recourir à l'expropriation. Il s'agit là d'une décision administrative à caractère unilatéral, susceptible, en tant que telle, de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir devant les juridictions administratives..

On sait que la DUP est analysée comme un acte « non réglementaire, non créateur de droits », qualifié, faute de mieux, d'acte « intermédiaire », de « décision d'espèce » ou encore d'acte « *sui generis* ». Il est néanmoins constant, s'agissant des conditions de publicité auxquelles cette décision est soumise, que la publication (au JO s'il s'agit d'un décret, l'affichage en mairie, dans les autres cas) suffit, à elle seule, à lui conférer les effets normatifs qui lui sont attachés. Il s'ensuit que c'est à compter de cette date que court à son encontre le délai de recours contentieux de deux mois, la présomption de connaissance dudit acte présentant pour tous, à compter de cette date, un caractère irréfragable.

Or il se trouve précisément que la Cour européenne des droits de l'homme a, s'agissant d'une autre décision dite également « d'espèce » - le décret de classement d'un site comme pittoresque, alors que le décret du 13 juin 1969 pris en application de la loi du 2 mai 1930 prévoit que ce décret de classement doit être attaqué dans un délai de deux mois à compter de sa publication au Journal officiel - condamné la France au motif que le requérant n'avait pas, en l'espèce, bénéficié d'un système cohérent « qui ménagerait un juste équilibre entre les intérêts de l'administration et les siens » : « Compte tenu de l'insuffisante cohérence des modalités de recours qui ne permettaient pas l'exercice clair, concret et effectif d'une contestation de l'acte », et de « l'extrême complexité du droit positif français résultant de la combinaison de la législation relative à la protection des sites avec la jurisprudence concernant la catégorisation des actes administratifs », la Cour avait conclu à une violation des dispositions de l'article 6 § 1 (CEDH 28 décembre 1992, *de Geouffre de la Pradelle*, Gaz. pal. 13 juillet 1993, note C. Lepage ; Petites Affiches 25 juin 1993, p. 26, note G. Gonzalez).

Peut-on envisager de transposer cette analyse à la déclaration d'utilité publique ? Chaque fois qu'elles ont fait l'objet de sollicitations en ce sens, les juridictions administratives se sont toujours refusées à établir un parallèle entre ces deux actes. Le régime de publicité qui s'applique à la DUP ne saurait, selon ces dernières, être analysé comme contraire au droit à un procès équitable. Elles font, dans certains cas, valoir que, par elle-même, la DUP ne porte pas atteinte au droit de propriété ou à un droit civil (CE 6 octobre 1999, *Demonteix*, Lebon tables p. 835), mais l'on sait les limites de cet argumentaire au regard de la jurisprudence de la Cour européenne (CEDH 28 juin 2000, *Aldo et Jean-Baptiste Zanatta C/ France*, préc.). Dans d'autres cas, elles se bornent, mais de manière prétorienne, à affirmer que les dispositions contestées ne méconnaissent aucunement les stipulations de l'article 6 § 1 (CE 8 juin 1998, *GFA du domaine de la Cabane*, AJDI 1998, p. 1079, obs. R. Hostiou; Lebon tables p. 968; JCP 1999, II, 10026, note A. Bernard). Dans d'autres cas enfin, de manière infiniment plus subtile et également plus convaincante, elles invoquent le particularisme de la procédure d'expropriation, soulignant qu'après l'intervention de la DUP la procédure se poursuit normalement par un arrêté de cessibilité dont le but est d'identifier très précisément les parcelles concernées, cet arrêté devant être notifié individuellement à chaque propriétaire. Le propriétaire concerné pouvant, à l'occasion d'un recours contre cet arrêté, invoquer par voie d'exception, dans le cadre de la théorie des opérations dites « complexes », l'illégalité de la DUP, elles considèrent en conséquence que celui-ci bénéficie de la sorte d'une possibilité « claire, concrète et effective de contester l'ensemble de la procédure préalable à l'expropriation ». L'absence de notification de la DUP n'est, dans des conditions, aucunement en contradiction avec l'article 6 § 1 de la Convention (CAA Lyon 26 novembre 1996, *M<sup>me</sup> Bouchet*, D. 1998, J., p. 339, note R. Hostiou; Lebon tables p. 954 ; CE 9 février 2000, *M. Chevalier et autres*, AJDI 2000, p. 714, obs. R. Hostiou; RFDA 2000, p. 459 ; RDI 2000, p. 319, chron. C. Morel et F. Donnat; Lebon p. 45).

Bien qu'il fasse l'impasse sur les effets immédiats et directs de la DUP pour les propriétaires concernés par cette décision (2) - de même que sur les incidences potentielles de cette DUP pour des tiers qui, par hypothèse, ne sont pas susceptibles de se voir notifier un arrêté de cessibilité alors que néanmoins

ceux-ci peuvent voir leurs droits « civils » affectés par cet acte -, on est fondé, semble-t-il, à considérer l'argumentaire comme globalement satisfaisant, sachant au surplus que, tout au moins pour les grandes opérations et notamment celles à caractère linéaire, il ne paraît guère envisageable d'exiger de l'administration qu'elle procède à une notification individuelle de la DUP. A notre connaissance, le moyen n'a, au demeurant, jamais été évoqué devant la Cour européenne.




Les juridictions internes s'accordent à formuler un constat identique s'agissant de l'autre « acte-clé » de cette procédure, qui intéresse cette fois la phase judiciaire, l'ordonnance d'expropriation. La réponse donnée par celles-ci paraît, en revanche, de nature à soulever des objections plus marquées.

### **L'ordonnance d'expropriation et le respect du contradictoire**

Conformément aux dispositions de l'article L. 12-5 du code de l'expropriation, le transfert de propriété est prononcé, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation dans les huit jours de la réception par ce dernier d'un certain nombre de pièces que le préfet est tenu de lui adresser et que le juge doit viser. Rendue au terme d'une procédure caractérisée par son extrême célérité, cette ordonnance échappe au principe du contradictoire.

On a fait valoir l'anomalie de ce processus, « les conditions d'opacité » dans lesquelles se déroule le transfert de propriété, qui intervient « hors la présence du propriétaire et sans qu'il ait été entendu préalablement ».

La Cour de cassation se refuse toutefois à considérer cette situation comme traduisant une carence au regard des garanties de l'article 6 § 1 de la Convention, et ce au terme d'un raisonnement qui met l'accent sur l'ensemble des garanties dont bénéficie l'exproprié tant devant les juridictions administratives que devant les juridictions judiciaires, et sur le rôle limité, on serait tenté de dire symbolique, qui est celui du juge de l'expropriation lorsqu'il rend son ordonnance :

« Le juge de l'expropriation, qui rend son ordonnance portant transfert de propriété d'immeubles 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 du code de l'expropriation [...]. La procédure devant ce juge fait l'objet d'un contrôle ultérieur de la Cour de cassation présentant les garanties de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (Cass. 3<sup>e</sup> civ. 12 décembre 2001, *Hain c/ DDE de la Haute-Saône*, AJDI 2002, p. 144, obs. R. Hostiou ; JCP 2002, II, 10126, note A. Bernard ; Dr. adm. 2002, n° 31 ; Gaz. Pal. 31 mai-1<sup>er</sup> juin 2002, p. 13, note S. Petit ; Cass. 3<sup>e</sup> civ. 29 mai 2002, *Consorts Fieujean*, AJDI 2002, p. 702, obs. R. Hostiou ; Bull. civ. III, n° 117 ; RDI 2002, p. 375, chron. C. Morel ).

Il est à noter toutefois que le bien-fondé de cet argumentaire a été récemment mis en question par la Cour de cassation elle-même, dans son rapport public pour l'année 2000 (*La protection de la personne*, Doc. fr. 2001, p. 12 et s.). Après avoir analysé les articles R. 12-1 et R. 12-2 du Code de l'expropriation et constaté que « cette phase de la procédure n'est pas contradictoire, aucune audience n'étant tenue », la Cour de cassation a évoqué la question de la conventionnalité de ces dispositions : « On peut se demander, est-il écrit dans ce rapport, si le caractère non contradictoire, à ce stade de la procédure, du transfert de propriété est conforme aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme ».

Ces craintes sont-elles justifiées ? Il convient, à notre sens, d'apporter à cette interrogation une réponse nuancée.

On peut en effet faire valoir, en premier lieu, que bien qu'émanant d'une instance juridictionnelle l'ordonnance d'expropriation ne relève pas, au sens strict, de la fonction contentieuse qui est normalement celle du juge, que, lorsqu'il rend son ordonnance, le juge de l'expropriation fait en réalité

acte « d'administration » et qu'il ne se prononce pas, à cette occasion, sur une obligation ou un droit à caractère civil (v. R. Hostiou, La conventionnalité du Code de l'expropriation au regard du droit à un procès équitable, RDI 2002, p. 175 et s. (3)). L'argument est toutefois, à notre sens, spécieux, dans la mesure où nombreux sont les actes « pris hors les juridictions ordinaires » qui relèvent, en tout état de cause, des exigences de l'article 6 § 1 (F. Sudre, Le droit à un procès équitable « hors les juridictions ordinaires », *Mélanges Louis Dubouis, Au carrefour des droits*, Dalloz 2002, p. 205).

On peut également, de façon plus convaincante, à partir d'une vision syncrétiste de la procédure d'expropriation, évoquer l'ensemble des possibilités offertes au justiciable de prendre connaissance de l'argumentaire de son adversaire et d'y répondre utilement. On peut faire valoir qu'en amont de l'ordonnance la procédure d'enquête publique et, plus encore, la procédure d'enquête parcellaire visent à donner la parole aux intéressés et qu'à ce titre ces formalités participent du respect du contradictoire. On peut également faire valoir qu'en aval de l'ordonnance ce principe reprend tous ses droits. C'est ce que souligne notamment la Cour de cassation quand elle relève qu'« en matière d'expropriation la procédure devient judiciairement contradictoire au moment de la notification de l'ordonnance prononçant l'expropriation, la loi ayant ainsi pourvu, dans l'intérêt du propriétaire, à ce que réclamait le droit naturel de la défense par le recours en cassation » (Cass. 3<sup>e</sup> civ. 26 novembre 1980, *Bourdrion c/ Commune de Marennes*, Bull. civ. III, n° 185).

Force serait, dans ces conditions, de convenir que les questions soulevées dans son rapport par la Cour de cassation n'ont pas lieu d'être et qu'en dépit des apparences, qui sont, il faut le reconnaître, troublantes, la procédure au terme de laquelle est rendue en droit français l'ordonnance d'expropriation n'est pas contraire aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

Des motifs d'interrogation subsistent néanmoins.

Si l'on s'attache à appréhender de manière plus globale le processus mixte, administratif et judiciaire, conduisant au transfert de propriété, on est en droit de s'inquiéter quant à « l'effectivité » des recours ouverts en droit français aux expropriés. A raison même de l'extrême rapidité avec laquelle le juge est tenu de rendre son ordonnance, de l'interdiction qui lui est faite d'entendre les parties et de l'impossibilité dans laquelle il se trouve d'apprécier la légalité des actes administratifs sur le fondement desquels il statue, jointe à l'absence d'effet suspensif des recours éventuellement engagés contre ces derniers devant le juge administratif, nombreux sont les facteurs qui contribuent à mettre en place les conditions d'un « déni de justice » au cas où, postérieurement à l'ordonnance, vient à être annulée la DUP ou l'arrêté de cessibilité (3). C'est la raison pour laquelle on est en droit d'estimer que seule l'introduction du principe du contradictoire, en offrant la possibilité au propriétaire de faire valoir auprès du juge de l'expropriation que la DUP ou l'arrêté de cessibilité fait l'objet d'un recours, assorti le cas échéant d'une demande de suspension, et à condition que corrélativement le juge de l'expropriation soit tenu de surseoir à statuer dans ce cas, permettrait de faire obstacle à la politique du « fait accompli » qui caractérise trop souvent le contentieux de l'expropriation et qui contribue à conférer une très mauvaise image de marque à ce dernier (v., en ce sens, les propositions de réforme faites en 1996, R. Hostiou, La conventionnalité du code de l'expropriation, préc., p. 178).

D'autres motifs d'interrogation peuvent être formulés, s'agissant non plus du transfert de propriété mais de la procédure d'évaluation du préjudice consécutif à une opération d'expropriation.

### **Egalité des armes et conventionnalité des techniques d'évaluation du préjudice**

Aux termes de l'article L. 13-13 du code de l'expropriation, les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation, ce qui, en toute logique, implique qu'elles doivent permettre à l'exproprié de préserver l'intégralité, sinon en nature tout au moins en valeur, de son patrimoine, de racheter, s'il le souhaite et si cela est possible, un bien équivalent à celui dont il a été dépossédé et de se replacer ainsi, comme il est parfois dit expressément, « en même et semblable état ».

Il s'agit là, on le sait, d'un objectif problématique tant il est vrai que la loi d'airain, en matière de transactions, est celle de l'offre et de la demande et que celle-ci étant ici par hypothèse exclue, c'est au

juge de l'expropriation qu'il incombe, à défaut d'accord amiable, de pallier cette carence. La liberté d'appréciation dont ce dernier dispose est toutefois sensiblement limitée par toute une série de dispositions figurant dans le code de l'expropriation (et qui renvoient directement à l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel relatif au droit pour chacun au respect de ses biens) tout comme au mode d'évaluation de l'indemnité allouée à l'exproprié, qui renvoie, quant à lui, au droit à un procès équitable, seul examiné ici.

Alors même que la distinction peut apparaître comme artificielle (et elle l'est assurément), il s'agit par conséquent ici de vérifier si le processus d'évaluation des biens conduisant à la « juste » indemnisation de l'exproprié répond aux canons procéduraux qui sont ceux imposés par la convention, au premier rang desquels figure le principe de l'égalité des armes.

Un constat préalable s'impose. Chaque fois qu'elles ont été saisies de la question, les juridictions internes, et en particulier la Cour de cassation, ont jusqu'à une date très récente toujours fait prévaloir la thèse de la conventionnalité des dispositions contestées. Le bien-fondé de cette attitude constante se voit toutefois désormais remis en question avec l'arrêt rendu le 24 avril 2003, dans l'affaire *Yvon*.

### **Les restrictions apportées au pouvoir d'appréciation du juge de l'expropriation**




Il convient de s'interroger sur le caractère « équitable » de diverses dispositions susceptibles d'être opposées à l'exproprié et qui, à des titres divers, sont de nature, pour le juge, à faire obstacle au plein exercice de ses attributions.

Quatre exemples seront ici évoqués.

#### **L'obligation de prise en compte des accords amiables**

Aux termes de l'article L. 13-16, le juge de l'expropriation doit « tenir compte » des accords amiables réalisés entre l'expropriant et les divers titulaires de droits à l'intérieur du périmètre des opérations faisant l'objet d'une DUP et il doit même prendre ces derniers « pour base » lorsque ceux-ci ont été conclus par un nombre significatif de propriétaires et que ces accords portent sur des superficies elles-mêmes significatives. L'objet de ces dispositions est d'éviter des distorsions caractérisées entre les différents propriétaires, selon que les indemnités auraient été fixées à l'amiable ou par le juge.

On a fait valoir que ces dispositions étaient contraires aux exigences de l'article 6 § 1 en tant qu'elles instaurent « un dispositif fixant par avance la solution que le juge sera contraint d'apporter au procès » et en tant qu'elles permettent à l'expropriant « de faire privilégier par le juge, voire d'imposer, ses propres références ».

Cette argumentation n'a toutefois pas convaincu la Cour de cassation : Le juge n'est pas « lié » par ces accords dans la mesure où il dispose d'un « pouvoir souverain » d'apprécier l'ensemble des éléments de référence produits aux débats, les caractéristiques matérielles et juridiques du bien à évaluer par rapport aux biens de référence, objets des accords amiables, et cela dans le respect de la contradiction (Cass. 3<sup>e</sup> civ. 25 septembre 2002, *Consorts Petrini c/ Société Marseille aménagement et autre*, Bull. civ. III, n° 181 ; AJDA 2002, p. 945, obs. F. Aubert ; AJDI 2002, p. 792  ; D. 2002, IR, p. 2848 ). Autrement dit, si les accords amiables invoqués par l'expropriant portent sur des biens dont les caractéristiques sont différentes de ceux dont il a à connaître, le juge de l'expropriation est en droit de les écarter (4). Dans l'hypothèse contraire en revanche, il ne dispose d'aucune marge de manoeuvre, sachant au surplus que ces dispositions sont d'ordre public (art. L. 13-19 du code de l'expropriation).


Faut-il voir dans cette situation qui aboutit à ce que l'exproprié se retrouve en situation d'inégalité face à l'expropriant une rupture du droit à un procès équitable ? Même si la réponse n'est pas évidente, la question mériterait d'être soulevée, ce qui, à notre connaissance, n'a pas été le cas jusqu'à présent.

#### **Les restrictions affectant l'utilisation ou l'exploitation des biens expropriés**

Aux termes de l'article L. 13-15 du code de l'expropriation, le juge de l'expropriation évalue la valeur des biens expropriés en fonction des servitudes administratives affectant lesdits biens.

On a fait valoir que n'était pas « équitable » le procès au cours duquel est déterminé, sur la base de ces dispositions, le montant de l'indemnité d'expropriation, alors que l'une des parties au procès a pu au préalable influencer sur la valeur du bien exproprié en frappant celui-ci de restrictions dans son usage ou son exploitation.


Cet argumentaire n'a pas davantage convaincu la Cour de cassation. Celle-ci relève que les expropriés disposent, « tant en ce qui concerne l'institution de restrictions affectant l'utilisation des terrains que l'expropriation proprement dite, d'un ensemble de recours devant les tribunaux administratifs et judiciaires leur permettant de faire valoir leurs droits ». Et elle souligne, en particulier, que ceux-ci peuvent se prévaloir éventuellement de l'exception d'intention dolosive au cas où il apparaîtrait que ces restrictions ont été abusivement instituées en vue de dévaloriser « artificiellement » le bien exproprié (Cass. 3<sup>e</sup> civ. 17 juillet 1991, *Epoux Digonnet c/ Directeur des services fiscaux de Saint-Etienne*, JCP 1991, IV, 364 ; Bull. civ. III, n° 215 ; Cass. 3<sup>e</sup> civ. 22 juillet 1992, *Girardin c/ Département du Finistère*, JCP 1992, IV, 299 ; Bull. civ. III, n° 260).

Que faut-il penser de cette réponse ? Il est hors de doute que l'argument qui consiste à relever le fait que l'exproprié pouvait, au moment où les limitations litigieuses ont été imposées dans le cadre du plan d'urbanisme, contester celles-ci devant la juridiction administrative est d'une valeur douteuse dans la mesure où ces limitations peuvent être intervenues, et ce sera le cas en règle générale, à un moment où l'exproprié n'était pas en mesure de connaître le sort qui l'attendait. Le second argument, tiré de l'exception d'intention dolosive, est sans nul doute plus convaincant (cf. R. Hostiou, *L'intention dolosive dans les POS et le juge de l'expropriation*, Et. foncières septembre 1987, n° 36, p. 19). Encore faut-il noter les difficultés de la preuve qui incombe à l'exproprié et les limitations apportées à la compétence du juge de l'expropriation qui ne peut, en particulier, retenir l'exception dolosive en se fondant sur le seul fait que lesdites limitations seraient contraires au code de l'urbanisme, le juge de l'expropriation n'étant habilité à se prononcer ni sur la légalité ni sur l'opportunité des actes administratifs au vu desquels il lui est demandé de statuer (Cass. 3<sup>e</sup> civ. 3 juillet 1996, *Commune de Bonneuil-en-France c/ M. Berjot et autres*, Bull. civ. III, n° 173 ; AJPI 1996, p. 902, obs. A. B. ). Là encore on aimerait disposer d'une réponse de la Cour européenne, ce qui n'a, jusqu'à présent, pas été le cas.

### **Les incidences des déclarations fiscales de l'exproprié**

Aux termes de l'article L. 13-17 du code de l'expropriation, « le montant de l'indemnité principale ne peut excéder l'estimation des domaines si une mutation à titre gratuit ou onéreux, antérieure de moins de cinq ans à la date de la décision portant transfert de propriété, a donné lieu à une déclaration d'un montant inférieur à ladite estimation ».

Ces dispositions dont l'objet est de garantir une certaine cohérence entre déclarations fiscales et évaluation judiciaire conduisent à pénaliser l'exproprié à raison de sa propre « turpitude » au cas où celui-ci, après avoir dans un premier temps procédé à la sous-évaluation de la valeur fiscale d'un bien, prétendrait, à l'occasion cette fois de l'expropriation dudit bien, percevoir une indemnisation d'un montant supérieur. Elles apparaissent, à ce titre, comme de nature à assurer la protection des deniers publics.

Dans la mesure toutefois où elles témoignent d'une « confusion des genres », peuvent-elles être contestées au nom du droit à un procès équitable ? A notre connaissance, le problème n'a jamais été soulevé devant la Cour. Il est à noter toutefois que, s'agissant de préemption fiscale, la possibilité pour l'administration de motiver sa décision de préemption en se bornant à qualifier d'insuffisant le prix de cession déclaré, et en ne permettant pas à la personne visée de contester valablement cette préemption, a été considérée comme contraire au principe de « l'égalité des armes » (CEDH 22 septembre 1994, *M<sup>me</sup> Hentrich c/ France*, D. 1995, J, 465, note D. Fiorina  ; Petites affiches 9 juin 1995, p. 8, note J.-F. Flauss). Ici encore, il serait du plus grand intérêt de vérifier si la transposition de cette jurisprudence au cas de l'expropriation peut être envisagée.

## L'exclusion des améliorations récentes


Aux termes de l'article L. 13-14 du code de l'expropriation, les améliorations de toute nature faites à l'immeuble, même antérieurement à l'ordonnance, ne donnent lieu à aucune indemnité si, en raison de l'époque où elles ont eu lieu, ou de toute autre circonstance, il apparaît qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée. Sont présumées faites dans ce but, sauf preuve contraire, les améliorations postérieures à l'ouverture de l'enquête publique.

Ici encore l'objectif est très clair. Il s'agit pour l'expropriant de déjouer toute velléité spéculative de l'exproprié. Toutefois la question de l'existence même de cette présomption, et alors même qu'elle ne présente pas un caractère irréfragable, mériterait également, et compte tenu des dernières évolutions de la jurisprudence de la Cour (CEDH 9 octobre 2003, *Biozokat A.E. c/ Grèce*, AJDA 2003, p. 1844, obs. Y. Jegouzo), d'être soumise à l'appréciation de cette dernière.



Reste enfin la question du commissaire du gouvernement pour laquelle, et à la différence des précédentes, l'on dispose d'une réponse de la Cour européenne des droits de l'homme.

## Le rôle du commissaire du gouvernement dans la procédure d'évaluation du bien exproprié

Le commissaire du gouvernement auprès du juge de l'expropriation a été institué par un décret du 11 octobre 1966. Le statut de ce dernier figure aux articles R. 13-7, R. 13-32, R. 13-35 et R. 13-36. Cette fonction est exercée par le directeur des services fiscaux (domaine) du département dans lequel la juridiction de l'expropriation a son siège. Les pouvoirs qui lui sont dévolus, le monopole en matière d'expertise qui lui est reconnu, les libertés qu'il est autorisé à prendre s'agissant du contradictoire, tout contribue à faire de ce tuteur du juge une « bizarrerie », un « monstre juridique » écrivait Marcel Waline (note sous CE 13 décembre 1968, *Association syndicale des propriétaires de Champigny-sur-Marne*, RD publ. 1969, p. 512), ce qui fait que très tôt la question de la conventionnalité de ces dispositions s'est trouvée posée.



Pour la Cour de cassation toutefois, cette question n'avait pas lieu d'être soulevée, le commissaire du gouvernement « ne participant pas à la décision de la juridiction de l'expropriation » (Cass. 3<sup>e</sup> civ. 21 octobre 1992, *S<sup>té</sup> Rivom c/ Département de la Côte-d'Or*, Bull. civ. III, n° 279 ; Cass. 3<sup>e</sup> civ. 8 avril 1998, *Yvon c/ Etat français*, Juris Data n° 001776 ; Cass. 3<sup>e</sup> civ. 7 juin 2001, *Epoux Di Gregorio-Zitella c/ Département de la Moselle*, JCP 2001, 10629, note A. Bernard). Il ne saurait, dans ces conditions, lui être reproché, après avoir établi pour le compte de l'autorité expropriante l'avis d'estimation des domaines, de se voir, en tant que commissaire du gouvernement, investi de la mission de conseiller le juge sur la valeur des biens expropriés. En réduisant de la sorte l'intervention du commissaire du gouvernement à celle d'un simple conseiller technique du juge, dont le rôle se limiterait à donner des éléments d'information à ce dernier tout en restant totalement extérieur à l'instance de jugement (CA Versailles 22 février 2000, *Ville de Paris c/ Epoux Mezrahi*, AJDI 2001, p. 453, obs. C. Morel ) , cette jurisprudence est apparue au fil du temps comme de plus en plus fragile au regard des exigences de la Convention.

Au demeurant, dans son rapport pour l'année 2000, la Cour de cassation avait émis, pour la première fois, des doutes sur la conventionnalité de cette institution : « Il conviendrait de redéfinir ses fonctions en les limitant à celles d'un technicien ayant pour mission de mettre à la disposition du juge et des parties à la procédure d'indemnisation les éléments d'information détenus par les services fiscaux sur l'état du marché immobilier ».

Tout récemment la Cour européenne des droits de l'homme est venue confirmer le bien-fondé de ces craintes (CEDH 24 avril 2003, *Yvon c/ France*, AJDI 2003, p. .330, note D. Musso  ; D. 2003, J., p. 2456, note R. Hostiou  ). Le commissaire du gouvernement, à la fois expert et partie au procès, occupe une position dominante dans la procédure et exerce une influence importante sur le pouvoir d'appréciation du juge. Les textes ne garantissent aucunement le respect du contradictoire et la procédure se caractérise par un déséquilibre des forces en présence, à raison notamment de l'inégalité




quant aux conditions d'accès au fichier immobilier sur lequel sont répertoriées toutes les mutations utilisables en tant que mutations de référence. Le commissaire du gouvernement, directeur des services fiscaux, bénéficie en effet d'un libre accès à ce fichier, alors que l'exproprié ne dispose, quant à lui, que d'un accès restreint à celui-ci, ce fichier n'étant pas ouvert à la libre consultation des particuliers, et ne peut, dans ces conditions, recevoir d'informations et d'extraits qu'à condition de circonscrire très exactement les références recherchées, ce qui contribue à générer une situation contraire au principe de l'égalité des armes.

Ce qu'il faut ajouter c'est que la Cour de cassation s'est immédiatement rangée à l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme (Cass. 3<sup>e</sup> civ. 2 juillet 2003, *Monzerian c/ Département de la Drôme*, AJDI 2003, p. 600, note R. Hostiou ; JCP Adm. et Coll. Terr. 2003, p. 1127, obs. R. Noguellou; AJDI 2003, p. 553, obs. D. Musso ).

Sans doute est-il prématuré de prétendre apporter une conclusion sur un sujet qui, comme on l'a vu, est pour l'instant plus riche en interrogations qu'en certitudes. Ce dont il convient toutefois de prendre conscience, et l'arrêt *Yvon* est, à cet égard, significatif, c'est qu'une dynamique étrangère aux logiques traditionnelles du droit français de l'expropriation est incontestablement désormais en marche et que, faute d'une remise à plat, ce dernier court les plus grands risques. Faut-il voir dans le code de l'expropriation « un édifice menaçant ruine » ? La question est désormais posée.

### Pour en savoir plus

D. Blanchard, Le commissaire du gouvernement auprès des juridictions de l'expropriation et l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, *Droit et Ville* 2002, n° 54, p. 157.

R. Hostiou, Le droit français de l'expropriation et la Convention européenne des droits de l'homme, *AJDA* 2000, p. 290 .

R. Hostiou, La conventionnalité du code de l'expropriation au regard du droit à un procès équitable. Réflexions à partir du rapport de la Cour de cassation pour l'année 2000, *RDI* 2002, p. 175 .

C. Moison, L'évolution jurisprudentielle récente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'atteintes à la propriété : les principes dégagés par la Cour, *Mémoire DEA droit public*, Nantes 2003.

D. Musso, Présence du commissaire du gouvernement dans la procédure d'expropriation et respect du principe de l'égalité des armes, *AJDI* 2003, p. 330 .

J.-F. Struillou, *Protection de la propriété privée immobilière et prérogatives de puissance publique*, L'Harmattan 1996.


J.-F. Struillou, L'expropriation, contraire aux droits de l'homme ? *Et. foncières*, septembre 1992, n° 56, p. 34.


### Mots clés :

**EXPROPRIATION** \* Procédure administrative \* Indemnisation

**DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX** \* Droit au respect des biens \* Convention européenne des droits de l'homme

**(1)** Dans son n° 40/2003, l'*AJDA* a publié un dossier intitulé « L'incidence de la CEDH sur le droit administratif des biens » qui, outre la présente contribution, comprend les articles suivants :

Les incidences de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme sur le droit domanial, par Frédéric Rolin, p. 2130 .

Respect du droit de propriété et droit de l'urbanisme, par Fernand Bouyssou, p. 2135 .

Le droit au respect des biens au sens de la CEDH ne déstabilise pas le droit administratif des biens, par Mattias Guyomar, p. 2142.

**(2)** cf. l'article L. 421-4 du code de l'urbanisme qui dispose que dès la publication de l'acte déclarant d'utilité publique une opération, le permis de construire peut être refusé pour les travaux ou les constructions à réaliser sur les terrains devant être compris dans l'opération.

**(3)** La réforme introduite par la loi du 2 février 1995 modifiant l'article L. 12-5, alinéa 2, du code de l'expropriation ne permet aucunement de faire barrage à un tel risque. V., en ce sens, F. Cruz, L'article L. 12-5, alinéa 2, du code de l'expropriation. Bilan de son application, CJEG 2002, p. 159.

**(4)** Si l'exproprié entend faire valoir que les biens cédés à l'amiable ne sont pas « comparables » à ceux dont il est dépossédé, c'est à lui qu'il appartient d'établir cette démonstration : Cass. 3<sup>e</sup> civ. 17 juin 1998, *M<sup>me</sup> Demagny, épouse Constant c/ SANEF*, JCP 1998, II, 10205, note A. Bernard.