ACE 9

Electronic offprint

Separata electrónica

EVALUATION FONCIERE POUR L'EXPROPRIATION

VINCENT RENARD

ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno [en línea]. 2009, Año III, núm. 9 Febrero P. 45-49

ISSN: [1886-4805](http://www.issn.org/1886-4805)

Website access: http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles_n10/articles_pdf/ACE_9_SA_11.pdf

Access UPCommons: <http://hdl.handle.net/2099/8036>

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

EVALUATION FONCIERE POUR L'EXPROPRIATION

RENARD, Vincent¹

Remisión artículo: 19-1-2009

Remisión definitiva: 10-9-2008

Mots clé: Plus values, évaluation foncière, dépossession forcée, procédures d'expropriation, indemnisations, France

Résumé.

Les procédures d'expropriation en France ont été développées après diverses normes qui nous rendent compte de l'intérêt, par l'état, pour couvrir de façon intégrale et adéquat, les préjudices provoqués à l'exproprié, à travers des indemnisations. La question cruciale dans ces processus d'expropriation est la détermination du montant des différentes indemnisations qui interviennent, pour tant on expose les droits et les devoirs autant de l'expropriant comme des expropriés pour ainsi pouvoir comprendre les complexités de l'évaluation d'une propriété touchée par la dépossession forcée. Toutefois, malgré l'évolution normative des dernières décennies, il existe encore une inégalité entre les deux parties (expropriante - exproprié), en laissant entrevoir une certaine inconsistance légale. L'article est organisé en trois paragraphes: 1) les procédures d'expropriation, 2) indemnisation de préjudice et 3) finalement conclusions par rapport à la confiance des processus.

L'évaluation foncière dans l'hypothèse d'une expropriation peut paraître simple dans une première approche : étant admis que la compensation doit être intégrale, le principe généralement retenu est que le prix à payer est égal à la valeur vénale du terrain, sa valeur de marché, à laquelle on ajoute en général un complément, appelée en France indemnité de remploi, pour tenir compte des dépenses qui doivent être engagées pour reconstituer l'exploitation.

Une telle indemnité de remploi sera classiquement évalué à 25% du prix total.

Derrière cette simplicité apparente se cachent un certain nombre de spécifications particulières et plusieurs chausse trappes.

La première est bien sûr la date de référence : à quelle date doit être évalué le terrain ? Doit-on prendre en compte l'augmentation de valeur latente du terrain, dès lors que l'objet même de l'expropriation doit conduire à des hausses ?... Comment doivent être prises en compte les règles d'urbanisme qui pèsent sur le terrain ? Peut-on admettre un zonage restrictif introduit antérieurement, qui a justement pour effet de faire baisser le prix du terrain qui doit précisément être exproprié ? Le montant de l'indemnité doit-elle tenir compte de la situation personnelle de l'exproprié ?

¹ **Vicent Renard.** Directeur Centre national de la recherche scientifique Siège: 3, Rue Michel-Ange, 75794, Paris, cedex 16, France.

Nous préciserons d'abord les règles de base qui gouvernent la procédure de l'expropriation, avant de présenter les règles de l'évaluation pour conclure sur quelques préconisations pour améliorer le fonctionnement actuel de l'évaluation, en particulier en ce qui concerne la transparence des marchés.

Les grandes lignes de la procédure d'expropriation

Une particularité de la procédure d'expropriation telle qu'elle s'applique en France réside dans sa division en deux phases distinctes, une première phase purement administrative qui conduit à la déclaration d'utilité publique, dont la signature permet d'entrer dans la deuxième phase, judiciaire, la phase d'expropriation proprement dite, qui conduit au transfert de propriété et au paiement de l'indemnité aux propriétaires expropriés. L'explication de cette division tient avant tout au sentiment de méfiance qui animait au début du XIX^e siècle – le texte fondateur est la loi du 8 Mars 1810 – les propriétaires et leurs représentants vis-à-vis de l'administration de l'Etat, tandis que le juge judiciaire est traditionnellement le gardien naturel de la propriété. Ce dualisme, et la rationalité qui la sous-tend, perdure d'ailleurs aujourd'hui.

A la fin de la phase administrative, après la signature par le Préfet-par le Conseil d'Etat dans certains cas- intervient l'expropriation proprement dite, c'est-à-dire le transfert de propriété et l'indemnisation des propriétaires. Notons ici que la déclaration d'utilité publique ne peut intervenir qu'à la suite d'une enquête publique, ouverte à tous, et du rapport effectué par un « commissaire enquêteur » tenu de prendre en compte dans ses conclusions le contenu des registres ouverts et des observations faites à l'occasion de cette enquête.

Historiquement, le montant de l'indemnisation était fixé par le juge judiciaire, mais une importante réforme de 1833 a modifié le système pour la confier à un jury de propriétaires, supposé plus généreux vis-à-vis des expropriés.

Un siècle plus tard, un décret de 1935 a remplacé ce jury par une instance arbitrale composée d'un magistrat, qui la préside, deux fonctionnaires, un notaire et un représentant des propriétaires. C'est finalement une ordonnance du 23 Octobre 1958, encore en vigueur aujourd'hui, qui revient à une solution proche de la situation initiale pour confier la fixation de l'indemnisation à un juge unique, le juge de l'expropriation.

En matière de fixation de l'indemnisation, une question clé, posée depuis le début, a pris une importance croissante avec le mouvement d'urbanisation : le propriétaire du bien exproprié doit-il recevoir tout ou partie de la plus-value d'urbanisation, augmentation du prix du terrain résultant de l'utilisation future qui fait précisément l'objet de l'expropriation?

Depuis un décret de 1935, une série de dispositions ont eu pour objet de limiter l'indemnisation du bien exproprié, en limitant notamment la prise en compte des hausses de caractère spéculatif provoquées par l'annonce ou la réalisation de travaux qui entrent précisément dans l'objectif poursuivi par l'expropriation.

Une fois que l'expropriant a proposé un prix pour le bien exproprié, le propriétaire doit répondre dans les quinze jours pour dire si il accepte le prix proposé ou s'il demande un prix plus élevé. La proposition de l'expropriant doit faire apparaître le montant de l'indemnité principale et les indemnités accessoires, en particulier l'indemnité de emploi qui, comme son nom l'indique, doit correspondre au moins approximativement au coût de la réinstallation.

Le principe de l'évaluation est fixé par l'article L13-13 du Code de l'expropriation qui stipule que « les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation ». On peut souligner ici que l'expropriation n'est pas une vente,

l'exproprié ne reçoit pas un prix pour la cession de son bien, mais une indemnisation pour les différents préjudices qu'il subit du fait de l'expropriation.

Ceci explique d'ailleurs la variété des indemnités accessoires qu'il peut toucher, y compris la « réquisition d'emprise totale », c'est-à-dire la demande de la part du propriétaire d'être exproprié en totalité dès lors que l'expropriation envisagée ne lui laisserait qu'une partie de sa propriété « qui ne permettrait pas une exploitation normale ». C'est bien sûr à la jurisprudence qu'est laissé le soin de préciser la notion d'« exploitation normale ».

Le montant de l'indemnité

La question cruciale du montant de l'indemnité a notablement évolué au cours des dernières décennies. La règle fondamentale est explicitée dans l'article L13-15 du Code de l'Expropriation : les biens sont estimés à la date du jugement de première instance, mais on ne prend en considération que l'usage effectif des biens un an avant l'ouverture de l'enquête publique. L'objet de cette règle est clair : l'évaluation ne doit pas prendre en compte la perspective de valorisation-parfois de dévalorisation- que peut apporter la perspective des réalisations qui font précisément l'objet de l'expropriation.

Le principe de base est que le total de l'indemnité, indemnité principale et indemnités accessoires, couvre l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain. Chaque mot a ici son importance, ainsi que cela peut apparaître dans l'importante jurisprudence relative à l'indemnisation des expropriés.

Préjudice direct d'abord : c'est dire qu'on indemniserait les dommages qui ont un lien de causalité étroit avec l'expropriation, qui trouvent leur origine même dans la dépossession forcée imposée à l'exproprié tels que la perte d'un droit de construire ou la reconstitution d'équipements récents. À l'inverse, les dommages dus à la réalisation de travaux publics ne seront pas indemnisés.

L'indemnisation de ces préjudices relève de la compétence des tribunaux administratifs, qui n'allouent en général pas d'indemnité pour autant qu'elle ne dépasse pas la gêne normalement supportée par les riverains d'une voie publique.

Préjudice matériel ensuite : ce point traduit le fait que le préjudice moral, d'ordre affectif ou sentimental, ne donne pas lieu à indemnisation. La dépossession forcée peut certes être traumatisante, en particulier lorsqu'il s'agit d'un logement occupé, mais cet aspect du « pretium doloris » n'est pas pris en compte.

Enfin le préjudice doit être certain, ce qui laisse clairement entendre que l'on n'indemnise pas ce qui pourrait résulter d'événements aléatoires ou incertains.

Ce point de vue est ensuite précisé : le montant de l'indemnité doit tenir compte des servitudes et autres restrictions administratives qui affectent de façon permanente l'utilisation ou l'affectation des biens à la même date. Si par exemple un terrain est affecté d'une servitude d'inconstructibilité, le terrain sera évalué à ce prix, considérablement plus faible.

Cette règle importante peut poser un problème si une municipalité par exemple utilise cette règle pour manipuler les prix et acheter le terrain à un prix inférieur, par exemple en le rendant inconstructible. Les textes ont prévu ce cas en introduisant la notion d'« intention dolosive », c'est-à-dire l'intention de nuire au propriétaire. Le texte indique qu'il n'est pas tenu compte des servitudes si leur institution révèle de la part de l'expropriant une intention dolosive. On doit remarquer ici que l'intention dolosive ne se présume pas, elle doit être démontrée par

l'exproprié, qui doit montrer que la servitude imposée sur son terrain ou son immeuble ne correspond pas à un objectif d'intérêt général mais à la volonté de léser le propriétaire. Un critère déterminant sera souvent le délai écoulé entre l'institution de la servitude et le début de la procédure d'expropriation.

Un autre point clé repose sur la qualification de terrain à bâtir. C'est un point crucial sur le plan économique, la valeur d'un terrain à bâtir étant multipliée par un facteur important par rapport à un terrain agricole lorsque le terrain en question est reconnu constructible. Après une longue période d'incertitude juridique, ce point a été tranché par la loi du 18 Juillet 1985, qui précise les deux conditions nécessaires pour qu'un terrain exproprié puisse être qualifié de terrain à bâtir: à la date de référence, c'est à dire un an avant l'ouverture de l'enquête publique, le terrain doit être constructible techniquement, c'est-à-dire qu'il doit être équipé en infrastructure, et constructible juridiquement, c'est-à-dire qu'il doit être classé constructible par le plan d'urbanisme.

Sur le plan technique, il est précisé que le terrain doit être effectivement desservi par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable, et dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent, à un réseau d'assainissement, et il est précisé que ces réseaux doivent être de dimension proportionnée aux constructions envisagées.

Sur le plan juridique, le terrain doit être classé constructible par le Plan Local d'Urbanisme approuvé.

A lire ce qui précède, on pourrait avoir l'impression d'un choix binaire, soit le terrain est un terrain à bâtir, et son prix est très élevé, soit il ne l'est pas et son prix est alors limité à des valeurs très faibles. La réalité est différente, et les plus-values potentielles, liées notamment au réseau d'équipement, sont prises en compte par le juge de l'expropriation, quand bien même le terrain en cause ne serait pas reconnu comme terrain à bâtir. En effet la règle générale des évaluations effectuées par l'administration des Domaines est de tenir compte des transactions « comparables » pour rendre compte fidèlement de l'état du marché.

Une règle supplémentaire a pour objet de dissuader de possibles manipulations par les propriétaires qui pourraient sous estimer la valeur de leur bien dans l'acte de mutation, ou les déclarations servant d'assiette à l'impôt, et à surestimer le même bien au cas où serait envisagée une acquisition par une collectivité publique. Pour éviter de telles manœuvres, il est précisé que le montant de l'indemnisation ne peut excéder le montant de l'estimation faite par les Domaines si une mutation antérieure de moins de cinq ans a donné lieu à une évaluation ou une déclaration d'un montant inférieur à ladite estimation.

La question de l'information foncière

La question de l'expropriation, et dans celle-ci la question de l'évaluation, pose d'emblée le problème de la connaissance des marchés fonciers, autant pour l'autorité expropriante pour déterminer l'indemnisation proposée que pour le propriétaire pour la contester devant le juge: A quelles données peut-on avoir recours pour proposer une évaluation?

Le système français présente en la matière une asymétrie d'information entre l'expropriant et l'exproprié : l'expropriant est représenté dans les affaires d'expropriation par l'administration du Ministère des Finances : c'est le directeur des services fiscaux qui est le « commissaire du gouvernement », c'est-à-dire qu'il représente l'expropriant au procès, face à l'exproprié. Or les services fiscaux disposent de toutes les données relatives aux marchés fonciers et immobiliers,

et sont donc en position de force face à un exproprié qui n'a(vait) pas accès à ces mêmes données.

En la matière, la France a en particulier été condamnée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, pour absence de « droit à un procès équitable » (CEDH 24 Avril 2003, Yvon c. France), la cour ayant constaté cette asymétrie d'information entre l'administration du Ministère des Finances et l'exproprié, et le rôle ambiguë de l'administration des Domaines, à la fois juge et partie puisqu'elle joue à la fois le rôle d'expert technique, et qu'elle représente l'expropriant au cours du procès.

Cette condamnation a conduit à un ensemble de conséquences, d'abord un décret du 13 Mai 2005 précisant notamment le rôle des parties dans les procès en expropriation, puis l'inclusion dans une récente loi d'une disposition prévoyant la communication des données fiscales à tout exproprié qui en ferait la demande. Il reste que ce décret n'a pas tranché la question clé de l'égalité des armes entre l'expropriant et l'exproprié, et que, selon René Hostiou (Hostiou, 2005), « le décret ne semble pas, à lui seul, de nature à prémunir le code de l'expropriation du risque d'inconventionnalité.

La situation en la matière présente donc à l'heure actuelle une certaine fragilité juridique. L'informatisation générale des enregistrements fonciers au sein des conservations des hypothèques, en cours actuellement, constitue un prérequis pour assurer la conformité avec le droit européen.

Références

ADEF. *Evaluer un terrain; aspects économiques et juridiques*. 1994.

CAVILLE, Fabienne. *L'expérience de l'expropriation*. Paris, 1999.

GRAËFLY, Romain. *Le droit de l'expropriation dans l'Union Européenne*. En : Etudes Foncières, n° 121, Mai-Juin, 2006.

HOSTIOU, René. *L'expropriation aux normes européennes*. En : Etudes Foncières, n°115, Mai-Juin, 2005.