



Expropriation : quelle date retenir pour fixer l'indemnité ?

publié le 29/05/2013, vu 5753 fois, Auteur : [Jean-Yves ROCHMANN](#)

Pour fixer l'indemnité d'expropriation ou le prix en cas de préemption, l'usage effectif ou la qualification d'un terrain s'apprécie à la date de référence. Celle-ci est délicate à déterminer si le bien se situe dans une opération d'aménagement ou une zone de protection.

Par Michel Huyghe, coauteur du Mémento Urbanisme-Construction et Isidro Pérez Mas, Formateur expert

Pour fixer l'indemnité d'expropriation ou le prix en cas de préemption, l'usage effectif ou la qualification d'un terrain s'apprécie à la date de référence. Celle-ci est délicate à déterminer si le bien se situe dans une opération d'aménagement ou une zone de protection.

1.

L'indemnité principale d'expropriation doit permettre à l'exproprié de se replacer en même et semblable état et de parvenir au rétablissement de l'équilibre rompu par la procédure d'expropriation. Cette valeur correspond, en général, à la **valeur vénale** du bien exproprié, c'est-à-dire le prix auquel aurait pu se vendre ou s'acheter le bien, selon les conditions du marché local, à moment précis. Mais l'**évaluation de l'indemnité** principale diffère de la valeur vénale du bien. En effet, les règles de l'expropriation (C. expr. art. L 13-13 à L 13-17) interdisent de prendre en compte pour l'évaluation d'un bien sa destination future. Se pose alors la question essentielle de la date de référence, car c'est la règle de l'**usage effectif à la date de référence** qui « cristallise » les conditions d'utilisation du bien à cette date. Pour le surplus, l'évaluation de l'indemnité prend en compte, comme l'expertise hors procédure d'expropriation, différents éléments, comme la nature de l'immeuble, sa situation locative, ses conditions de desserte, sa situation au regard des règles d'urbanisme ou l'existence de servitudes publiques ou privées.

Pour la Cour de cassation, la date d'évaluation des biens, la date de référence et la qualification du terrain sont des éléments essentiels que les juridictions du fond doivent impérativement rechercher et déterminer (Cass. 3^e civ. 16-3-2005 n° 04-70.056). La décision du juge de l'expropriation qui fixe les indemnités doit préciser la date de l'événement qui correspond à la date de référence retenue (Cass. 3^e civ. 24-10-2007 n° 06-15.054 : JCP G 2008 chron. n° 155).

Les dates de référence dans la procédure d'expropriation

2.

Plusieurs dates doivent être prises en considération pour estimer le montant de l'indemnité d'expropriation : la date relative à la consistance du bien, celle relative à la valeur du bien et celle concernant l'usage du bien, plus délicate à établir.

La consistance du bien

3.

La consistance d'un bien s'entend de tous les éléments matériels (terrain, constructions, qualité des matériaux, état de vétusté, etc.) et juridiques (situation locative, par exemple) qui composent le bien à un moment donné.

La consistance des biens doit en principe s'apprécier à la date de l'ordonnance d'expropriation portant transfert de propriété (C. expr. art. L 13-14). Si cette ordonnance n'a pas encore été prise au moment où le juge statue sur l'indemnité, c'est à la date de ce jugement statuant sur l'indemnité que la consistance du bien doit être appréciée (Cass. 3^e civ. 25-2-1998 n° 97-70.004 : AJDI 1998 p. 939).

L'estimation du bien

Principe

4.

Les biens sont estimés à la date de la décision de première instance, même en cas d'appel de la décision du juge de l'expropriation (C. expr. art. L 13-15, I-al. 1).

Réformation du jugement par la cour d'appel

5.

La cour d'appel qui réforme le jugement de première instance doit se placer, pour évaluer les biens, à la date de ce jugement. L'appel n'a aucune incidence sur la date d'évaluation du préjudice. Celui-ci est toujours apprécié à la date de la décision de première instance (Cass. 3^e civ. 22-5-1986 n° 84-70.298 : Bull. civ. III n° 76).

Annulation du jugement par la cour d'appel

6.

La cour d'appel qui annule la décision de première instance doit se placer à la date à laquelle elle statue pour estimer les biens expropriés (Cass. 3^e civ. 19-11-2008 n° 07-18.619 : Bull. civ. III n° 179).

Cassation de l'arrêt d'appel

7.

En cas de cassation d'un arrêt d'appel, la cour de renvoi doit fixer la valeur du bien à la date du jugement de première instance, même si le renvoi intervient plusieurs années après ce jugement (Cass. 3^e civ. 6-1-1981 n° 80-70.142 : Bull. civ. III n° 2).

L'usage du bien

Détermination de la date

8.

Sous réserve des dispositions particulières relatives à la qualification et à l'évaluation des terrains à bâtir (voir n° 11), il faut retenir, pour l'estimation du bien, l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers (C. expr. art. L 13-15, I) :

- un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP;
- un an avant la déclaration d'utilité publique en cas d'opérations secrètes intéressant la Défense nationale ;
- au jour de la mise à disposition du public du dossier de débat public pour les projets ou programmes relevant de cette procédure (C. envir. art. L 121-8 ; Loi 2010-597 du 3-6-2010 art. 3).

Au titre de l'usage effectif, il sera tenu compte des servitudes et des restrictions administratives affectant de façon permanente l'utilisation ou l'exploitation du bien à la même date, sauf si leur institution révèle, de la part de l'expropriant, une intention dolosive.

Calcul du délai

9.

Pour le calcul du délai d'un an prévu par l'article L 13-15 du Code de l'expropriation, les dispositions du Code de procédure civile ne sont pas applicables (Cass. 3^e civ. 27-4-1983 n° 82-70.189 : Bull. civ. III n° 96). Si l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP a lieu le 25 mai 2011, la date de référence à retenir sera le 25 mai 2010 à 0 heure.

A quel moment faut-il prendre en compte la date de référence ?

10.

La date de référence doit s'apprécier à la date de la décision de première instance (Cass. 3^e civ. 9-4-2008 n° 06-21.770 : Bull. civ. III n° 69).

Cas des terrains à bâtir

11.

L'usage du bien à la date de référence indiquée n° 8 doit être écarté dès lors qu'il s'agit d'évaluer des parcelles recevant la qualification de terrains à bâtir. Cette qualification est réservée aux terrains qui, quelle que soit leur utilisation, un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP, ou de la déclaration d'utilité publique pour les opérations secrètes intéressant la Défense nationale, sont tout à la fois (C. expr. art. L 13-15, II-1) :

- effectivement **desservis** par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, dans la mesure où la réglementation l'exige, un réseau d'assainissement. Ces réseaux doivent être situés à proximité immédiate des terrains et être de dimensions adaptées à la capacité de construction de ces terrains. Lorsqu'il s'agit de terrains situés dans une zone désignée par un PLU ou un POS comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble, la dimension de ces réseaux est appréciée au regard de l'ensemble de la zone ;

- situés dans un secteur désigné comme **constructible** par un PLU, un POS ou un document d'urbanisme en tenant lieu ou, à défaut de tels documents, situés soit dans une partie de commune désignée comme constructible par la carte communale, soit dans une partie urbanisée de la commune.

Les terrains qui ne remplissent pas cumulativement ces deux conditions de desserte et de localisation ne peuvent pas être qualifiés de terrain à bâtir au sens du Code de l'expropriation. Ils seront donc évalués en fonction de leur usage effectif à la date mentionnée n° 8 p. 8.

Cas des terrains réservés

12.

En cas d'expropriation d'un terrain réservé par un PLU ou un POS (C. urb. art. L 123-1-5, 8°), le terrain est considéré, pour son évaluation, comme ayant cessé d'être compris dans un emplacement réservé. La date de référence à retenir est celle à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le POS ou le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé l'emplacement réservé (C. expr. art. L 13-15, II-4°).

Les dates de référence dans les opérations foncières et d'aménagement

13.

Si le bien se trouve situé dans le champ d'application d'une opération foncière ou d'aménagement, il devient plus délicat de déterminer la date de référence prévue à l'article L 13-15 I du Code de l'expropriation. En effet, pour la réalisation de la plupart des opérations d'aménagement, la date de référence est celle à laquelle est devenu opposable au tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le POS ou le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien (C. urb. art. L 142-5, L142-6, L213-4 et L 230-3). Mais quelle date retenir en cas d'expropriation du bien ?

Dispositions applicables dans les zones de DPU, dans les ZAD et les pré-ZAD

14.

Lorsqu'un bien soumis au droit de préemption urbain, à celui applicable dans les zones d'aménagement différé ou les périmètres provisoires de ZAD fait l'objet d'une **expropriation**, la date de référence prévue à l'article L 13-15 du Code de l'expropriation est celle mentionnée à l'article L 213-4, a du Code de l'urbanisme (C. urb. art. L 213-6).

Pour les **biens compris dans le périmètre d'une ZAD**, la date de référence est la date du dernier renouvellement de l'acte créant la ZAD ou, en l'absence de renouvellement :

- la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la ZAD lorsque le bien est situé dans un tel périmètre ou lorsque l'acte créant la zone est publié dans le délai de validité d'un périmètre provisoire ;
- date de publication de l'acte créant la ZAD si un périmètre provisoire de ZAD n'a pas été délimité.

Pour les **biens qui ne sont pas compris dans une ZAD**, la date de référence à retenir est la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant,

révisant ou modifiant le POS, ou approuvant, révisant ou modifiant le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien.

Dispositions applicables en cas d'exercice des droits de délaissement

15.

La procédure de délaissement vise à permettre au propriétaire d'un bien grevé d'une réserve au profit d'une collectivité ou d'un service public d'exiger qu'il soit procédé à son acquisition (C. urb. art. L 230-1). A défaut d'accord amiable, le prix est fixé et payé comme en matière d'expropriation, sans qu'il soit tenu compte des dispositions qui ont justifié le droit de délaissement (C. urb. art. L 230-3, al. 3).

En **présence d'un POS ou d'un PLU**, la date de référence prévue à l'article L 13-15 du Code de l'expropriation est celle à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le POS ou le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé le terrain.

En l'**absence de POS ou de PLU**, la date de référence est :

- pour le cas mentionné à l'article L 111-9 (sursis à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations, dès lors qu'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est ouverte), un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ;
- pour les cas mentionnés à l'article L 111-10 (prise en considération d'un projet de travaux publics par l'autorité administrative, sur un terrain délimité à cet effet), la date de publication de l'acte ayant pris le projet en considération ;
- pour les cas mentionnés à l'article L 311-2 (publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté), un an avant la création de la ZAC.

Dispositions applicables dans les ENS

16.

Lorsqu'un terrain fait l'objet d'une **préemption au titre des espaces naturels sensibles**, la date de référence est (C. urb. art. L 142-5) :

- la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le POS ou approuvant, modifiant ou révisant le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien ;
- en l'absence d'un tel plan, 5 ans avant la déclaration d'intention d'aliéner.

Lorsque ce même terrain soumis au droit de préemption dans les ENS fait l'objet d'une **expropriation**, la date de référence prévue à l'article L 13-15 du Code de l'expropriation est remplacée, s'il existe un POS rendu public ou un PLU, par la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public le POS ou approuvant, modifiant ou révisant le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé le terrain (C. urb. art. L 142-6).

Précisions sur l'application de la date unifiée

17.

La date de référence dite « unifiée » est la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus

récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation des sols, ou approuvant, révisant ou modifiant le plan local d'urbanisme et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien.

Le **libellé des différents textes** retenant cette date unifiée n'est jamais exactement le même, mais il s'agit là, à notre avis, d'une différence purement formelle. Ainsi, par exemple, l'article L 230-3 du Code de l'urbanisme mentionne « le plus récent des actes rendant public le plan local d'urbanisme », or, à la différence des POS, cette phase du PLU rendu public n'a jamais existé dans la procédure des PLU. Autre exemple, s'agissant de l'expropriation des emplacements réservés, l'article L 13-15 du Code de l'expropriation ne vise que les POS, or les mêmes règles s'appliquent pour les emplacements réservés par les PLU.

Depuis la loi du 2 août 1989, c'est la date d'opposabilité aux tiers qui doit être retenue et non plus la date de publication du document. Cette date avait été interprétée comme étant la date de la décision rendant public le document indépendamment des mesures de publicité destinées à rendre cette décision exécutoire (Cass. 3^e civ. 30-6-1993 n° 91-70.268).

18.

La **date à laquelle doit être appréciée la date de référence** est la date de la décision de première instance (Cass. 3^e civ. 31-5-2000 n° 99-70.082 : Bull. civ. III n° 119). Sera donc retenue comme date de référence la date à laquelle est devenue opposable aux tiers le plus récent des actes concernant le POS ou le PLU au jour de la décision de première instance.

19.

Lorsque les changements apportés au document d'urbanisme n'affectent pas la **zone dans laquelle est situé le bien** exproprié, la date de cette modification ne constitue pas la date de référence (Cass. 3^e civ. 28-1-2009 n° 08-10.333 : Bull. civ. III n° 26).

20.

La date de référence unifiée ne vise que les POS et les PLU.

Un **plan de prévention des risques naturels prévisibles** ne peut pas être assimilé à un document d'urbanisme au sens de l'article L 13-15 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour déterminer si le bien exproprié est situé dans un secteur désigné comme constructible (Cass. 3^e civ. 11-2-2009 n° 07-13.853 : Bull. civ. III n° 36).

21.

Avant l'entrée en vigueur de la loi SRU, les **ZAC** étaient dotées d'un document d'urbanisme spécifique, le plan d'aménagement de zone (PAZ). L'approbation de ce PAZ n'avait aucune incidence sur la date de référence à retenir en cas d'expropriation (Cass. 3^e civ. 10-7-2002 n° 01-7029 : Bull. civ. III n° 166 ; Cass. 3^e civ. 22-6-2005 n° 04-70.068 : Bull. civ. III n° 140).

Depuis le 1^{er} avril 2001, les règles d'urbanisme spécifiques à la ZAC sont intégrées au PLU. C'est donc la date d'opposabilité du PLU qui constitue la date de référence (Cass. 3^e civ. 8-6-2006 n° 05-70.071 : Bull. civ. III n° 142).

Un PAZ approuvé avant le 1^{er} avril 2011 demeure applicable jusqu'à l'approbation par la commune ou l'EPCI d'un PLU. Un PAZ dont le projet a été arrêté avant le 1^{er} avril 2011 reste soumis aux dispositions antérieures, il est intégré au PLU dès son approbation (Cass. 3^e civ. 8-6-2006 n° 05-70.071 : Bull. civ. III n° 142).

Tableau récapitulatif

22.

Le tableau ci-dessous précise au regard de la nature de l'opération quelle date de référence il convient de retenir.

Tableau récapitulatif des dates de référence

<i>Situation du bien ou nature de l'opération</i>	<i>Date de référence</i>
1. Expropriation , y compris délaissement après DUP (C. expr. art. L 11-7)	
a. Cas général	Un an avant l'ouverture de l'enquête (C. expr. art. L 11-7)
b. Opérations soumises à débat public (C. envir. art. L 121-8 ; Loi 2010-597 du 3-6-2010 art. 3)	Date de la mise à disposition (C. envir. art. L 121-8 ; Loi 2010-597 du 3-6-2010 art. 3)
c. Opérations secrètes intéressant la Défense nationale (C. expr. art. L 11-3)	Un an avant la DUP (C. expr. art. L 11-3)
2. Délaissement après un sursis à statuer sur une demande d'autorisation de construire	
a. Commune dotée d'un POS ou d'un PLU (C. urb. art. L 111-11)	Date à laquelle est devenu rendant public approuvant, délimitant la zone dans laquelle
b. Commune non dotée d'un POS ou d'un PLU (C. urb. art. L 111-11)	
- ouverture d'une enquête avant DUP	Un an avant l'ouverture de l'enquête (C. urb. art. L 111-11 ; C. expr. art. L 230-3)
- opération soumise à débat public (C. envir. art. L 121-8 ; Loi 2010-597 du 3-6-2010 art. 3)	Date de la mise à disposition (C. envir. art. L 121-8 ; Loi 2010-597 du 3-6-2010 art. 3 ; C. expr. art. L 113-15, I)
- travaux soumis à autorisation et susceptibles de compromettre ou de rendre plus coûteuse l'exécution de travaux publics	Date de publication de l'acte (C. expr. art. L 230-3)

Tableau récapitulatif des dates de référence

Situation du bien ou nature de l'opération

Da

3. Emplacement réservé par un POS ou un PLU

a. Délaissement (C. urb. art. L.123-17)

Date à laquelle est devenu
rendant public, approuvant,
délimitant la zone dans laqu
expr. art. L 13-15, II-4°)

b. Expropriation (C. expr. art. L 13-15, II-4°)

4. Espace naturel sensible

a. Prémption

- commune dotée d'un POS ou d'un PLU (C. urb. art. L 142-5)

Date à laquelle est devenu
rendant public, approuvant,
délimitant la zone dans laqu

- commune non dotée d'un POS ou d'un PLU (C. urb. art. L 142-5)

5 ans avant la DIA (C. urb. a

b. Expropriation

- commune dotée d'un POS ou d'un PLU (C. urb. art. L 142-6)

Date à laquelle est devenu
rendant public, approuvant,
délimitant la zone dans laqu

- commune non dotée d'un POS ou d'un PLU (C. urb. art. L 142-6)

Un an avant l'ouverture de l
I)

5. Zone de droit de préemption urbain

a. Délaissement (C. urb. art. L 211-5)

Date à laquelle est devenu
rendant public, approuvant,
délimitant la zone dans laqu
expr. art. L 13-15, II-4°)

b. Prémption (C. urb. art. L 213-4)

c. Expropriation (C. urb. art. L 213-6)

6. Réalisation d'un aéroport de catégorie A

Tableau récapitulatif des dates de référence

Situation du bien ou nature de l'opération

Da

Délaissement relatif aux immeubles liés à l'habitation ou aux activités en lien immédiat avec les habitations

- commune dotée d'un POS ou d'un PLU

Date à laquelle est devenu
rendant public, approuvant,
délimitant la zone dans laqu
2 ; C. urb. art. L 230-3)

- commune non dotée d'un POS ou d'un PLU

Date de publication du décr
susceptibles de délaisseme
art. L 6353-2 ; C. urb. art. L

Situation du bien ou nature de l'opération

Da

7. Zone d'aménagement différé

a. Délaissement (C. urb. art. L 212-3)

a. Date du dernier renouvel
b. ou, en l'absence de renou

b. Préemption (C. urb. art. L 213-4)

- date de publication de l'ac
ZADlorsque le bien est situ
zone est publié dans le déla

c. Expropriation (C. urb. art. L 213-6)

- date de publication de l'ac
n'a pas été délimité (C. urb.

8. Zone d'aménagement concerté

a. Délaissement (C. urb. art. L 311-2)

- commune dotée d'un POS ou d'un PLU

Date à laquelle est devenu
rendant public, approuvant,
délimitant la zone dans laqu

- commune non dotée d'un POS ou d'un PLU

Un an avant la création dela

Situation du bien ou nature de l'opération

Da

b. Prémption (hors prémption propre à la ZAC)

Date à laquelle est devenu
rendant public, approuvant,
délimitant la zone dans laqu

c. Expropriation

- ZAC soumise à un droit de prémption (C. urb. art. L 213-6)

Date à laquelle est devenu
rendant public, approuvant,
délimitant la zone dans laqu

- ZAC non soumise à un droit de prémption

Un an avant l'ouverture de l
l)

Source: Editions Francis Lefebvre