

Évaluer la valeur d'un bien en cas d'expropriation

Lorsque la collectivité a un projet immobilier qui répond à un besoin d'utilité publique, elle peut procéder à l'expropriation de l'administré. Le Code civil impose que cette expropriation soit réalisée après le versement d'une indemnité. Cette indemnité est calculée en fonction de la valeur du bien. La détermination de la valeur du bien exproprié devient alors un enjeu.

L'article 544 du Code civil, retient que « la propriété est le droit de jouir ou de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». Les rédacteurs du Code Napoléonien ont néanmoins omis d'ajouter une dernière phrase à cet article « (...) le caractère absolu étant toutefois soumis à l'autorité publique qui peut décider, par décision motivée, de priver les propriétaires de leurs propriétés à des fins d'utilité publique ». Toutefois, si un propriétaire demeure sous l'effet de l'épée de Damoclès de l'intérêt général, le juge de l'expropriation s'assure qu'une juste indemnisation soit proposée à la personne privée, unique contrepartie qui légitime cette violation à l'absolutisme de la propriété privée.

L'expropriation est une procédure permettant à l'administration, dans un but d'intérêt public, de contraindre une personne à lui céder un bien, moyennant une indemnité, ou à le céder à une autre personne. Le Code de l'expropriation précise quant à lui que « l'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé, contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et autres personnes intéressées. Elle donne lieu à une juste et préalable indemnité ». L'évaluation de cette indemnité impose l'évaluation du bien à exproprier. Cette indemnité doit permettre en principe d'indemniser l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain subi par les expropriés du fait de la dépossession.

Un projet dicté par l'intérêt public

Lorsque la personne publique souhaite récupérer un bien par une procédure d'expropriation, cette dernière doit nécessairement démontrer que ce bien à une utilité publique. Il y a utilité publique lorsque le projet est réellement justifié par un acte délibératif de la collectivité, qu'il ne peut pas être évité, de sorte que, le recours à l'expropriation n'est possible qu'à l'épuisement de toutes les autres solutions envisageables, notamment celle d'une acquisition amiable. L'atteinte au droit de propriété de l'exproprié ne doit pas, par ailleurs, être disproportionnée à l'objectif poursuivi. Reprenant des exemples ayant donné lieu à des décisions judiciaires, ont été considérés comme relevant d'une utilité publique la création d'une voirie, d'un espace vert communal,

Droit de l'expropriation et droit de préemption

Le droit de l'expropriation doit être distingué du droit de préemption, lequel impose au propriétaire d'un bien soumis à un tel droit de proposer la vente du bien en priorité à la collectivité qui en est titulaire. En d'autres termes, le propriétaire du bien n'est pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix. Alors qu'en procédure d'expropriation, l'administré est contraint de céder son bien à l'administration.

Au stade de la détermination de la valeur du bien en cas de désaccord entre la collectivité et le vendeur, le juge saisi sera identique dans les deux procédures. Il s'agit en effet du juge de l'expropriation, lequel analysera la valeur du bien à l'aune d'une grille d'analyse similaire à celle afférente à une procédure d'expropriation classique.

d'un établissement scolaire ou hospitalier. Le droit de préemption peut concerner tout aussi bien les propriétés par exemple des maisons que terrains à bâtir ou des droits réels immobiliers comme un usufruit ou une servitude.

À l'inverse de la procédure de préemption, la procédure d'expropriation impose la mise en place de deux étapes : l'une dite « administrative », dans laquelle se déroulera notamment l'enquête publique, et une seconde dite « judiciaire ». Cette seconde étape n'est, en pratique, pas obligatoire si une vente amiable est réalisée, laquelle permettra au juge de l'expropriation de déterminer la valeur du bien exproprié.

Il résulte de l'article L. 321-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dont les dispositions articuleront tous les débats dans le cadre du contentieux de la détermination de la valeur du bien, que « les indemnités allouées couvrent l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation ».

Une indemnisation au-delà de la simple valeur vénale du bien

L'intégralité du préjudice, tout d'abord, tient compte de l'ensemble des charges financières qui pèsent sur le propriétaire : pertes de revenus liées à l'usage qui était fait du bien, manque à gagner, frais de réemploi, charge de réinstallation, frais d'hypothèques et des intérêts des emprunts supportés en vue d'exécuter sur l'immeuble des travaux d'amélioration auxquels la procédure d'expropriation a mis obstacle, comme en a décidé le Conseil d'État, dans sa décision du 3 mars 1976, "Girouard". La palette d'analyse offerte au juge de l'expropriation est ainsi particulièrement large, dépassant la simple valeur vénale du bien. Par exemple, a également été jugé qu'un bail d'exploitation agricole doit être compris dans l'évaluation de l'indemnisation (Cass. 3^e civ., 14 mars 1979, n° 78-70.061). Le juge de l'expropriation ne tient toutefois compte que du préjudice direct et rien que de ce préjudice refusant d'ajouter dans le montant de l'indemnisation versée les conséquences « par ricochet » ou sur les propriétés voisines comme l'a interprété la troisième chambre civile de la Cour de cassation le 14 mars 1978. De même, les hauts magistrats ont décidé lorsque le bien est en copropriété, que l'indemnisation octroyée au syndicat des copropriétaires pour l'expropriation des parties communes, n'exclut pas qu'une indemnisation soit proposée à chaque copropriétaire pour l'expropriation des parties privatives (Cass. 3^e civ., 11 octobre 2006, n° 05-16.037).

Lorsque la procédure d'expropriation emportera nécessairement la démolition du bien exproprié, de nombreuses collectivités ont tenté d'accorder une indemnité à hauteur uniquement de la valeur du sol en fonction des locaux susceptibles d'y être construits tout en déduisant les frais de démolition des bâtiments existants. Le Conseil d'État

est venu interdire de telles pratiques. Le 3 mai 1977, la troisième chambre civile de la Cour de cassation confirme la position du Conseil d'État en décidant que le montant de l'indemnité, même si le bien a vocation à être démolie, doit être fixé au regard de la valeur du bien (n° 76-70.205). Cependant, lorsqu'il s'avère que le juge constate, après avoir mis en place une méthode d'évaluation dite de la « récupération foncière », que le coût de la démolition du bâtiment serait supérieur à la valeur du terrain nu, eu égard, notamment, à l'état de délabrement très avancé du bâtiment, le montant de l'indemnisation peut subir un abattement important (voir notamment : Cass. 3^e civ., 15 mars 2018, n° 17-14.066). La Cour européenne des droits de l'homme, le 22 avril 2002 ayant indiqué que « l'individu exproprié doit, en principe, obtenir une indemnisation raisonnablement en rapport avec la valeur du bien dont il a été privé, les objectifs légitimes d'utilité publique peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande du bien » (CEDH, 11 avril 2002, Lallement c. France, n° 46044/99).

L'indemnisation du seul préjudice direct

Le préjudice doit par ailleurs être direct, c'est-à-dire être directement dû aux conséquences de l'expropriation.

À cet égard, le tribunal des conflits, le 5 décembre 1977, saisie d'une décision d'incompétence du juge de l'expropriation, a jugé recevable la demande d'indemnisation du fait que l'opération d'expropriation avait pour conséquence de diviser une propriété d'un seul tenant en deux parties séparées par une route, l'une représentant la maison d'habitation et les bâtiments d'exploitation et l'autre les pâtures. Le fermier demandait en effet une indemnité supplémentaire pour pouvoir construire une nouvelle étable dans les pâtures afin d'éviter à ses bêtes une traversée dangereuse pour elles et pour les usagers de la route. Le préjudice invoqué résultant directement de l'expropriation, l'indemnité devait en tenir compte (Tribunal des conflits, 5 décembre 1977, n° 02058, « Selo c/ Département du Morbihan »). Ainsi, l'ensemble des dommages accessoires à l'expropriation doit être compris dans le montant de l'indemnisation proposée.

Il a en ce sens été jugé que devait faire partie de l'indemnisation proposée par le juge de l'expropriation le fait qu'une propriété devant servir d'emprise à la réalisation d'un ouvrage public voit sa valeur dépréciée du fait des conséquences et du fonctionnement de l'ouvrage public en cause (CAA Nantes, 12 mai 2017, n° 16NT03469). Enfin, sur ce point, a été jugé que faisait partie du préjudice lié à l'expropriation, pour une expropriation d'une parcelle à usage de carrière, l'existence mitoyenne d'une activité de terrassement. La perte des possibilités de remblaiement constitue en ce sens un préjudice directement lié à l'expropriation (Cass. 3^e civ., 7 décembre 1982, n° 81-70.629).

De surcroît, seul le préjudice matériel est pris en compte par le juge de l'expropriation, à l'exclusion du préjudice morale lié, par exemple, à l'obligation de quitter son logement alors que la personne y réside depuis plus de 50 ans (Cass. 3^e civ., 30 mai 1972, n° 71-72.206 ou encore, Conseil constitutionnel, décision n° 2010-87 QPC du 21 janvier 2011). À défaut des conséquences accessoires et directes de l'expropriation, il est bon de s'interroger sur la grille d'évaluation fixée par le juge de l'expropriation pour simplement fixer la valeur d'un bien.

Le juge retient la méthode de la comparaison

S'il existe plusieurs méthodes d'évaluation des biens : le coût de la valeur de reconstitution permettant une prise en compte de la dépréciation et de la démolition ou la méthode par la valeur de rendement, il apparaît aujourd'hui qu'une méthode soit particulièrement utilisée par le juge de l'expropriation aux dépens des autres. Il s'agit de la méthode par comparaison.

Il a, à cet égard, été récemment jugé par la troisième chambre civile de la Cour de cassation, le 7 juin 2018, que « pour être représentative de la valeur vénale du bien, l'évaluation de celle-ci doit se faire par comparaison avec celle des autres biens présentant des caractéristiques semblables et ayant fait l'objet de transactions à des époques proches » (Cass. 3^e civ., 7 juin 2018, n° 17-13.851).

Si la comparaison s'applique évidemment aux biens semblables, elle touche également les arguments proposés par chacune des parties ainsi que l'ensemble des expertises versées au débat. Le juge de l'expropriation fixera une indemnisation en tenant compte, outre la comparaison avec les biens semblables, de l'ensemble des pièces versées au dossier, des expertises réalisées ainsi que des arguments développés. L'indemnisation sera alors fixée par rapport à un prix au mètre carré évalué par le juge de l'expropriation. La collectivité partie à la procédure d'expropriation disposera le plus souvent d'une évaluation réalisée par France domaine.

Il appartiendra ainsi à l'exproprié de faire état de tout élément de nature à augmenter l'indemnisation (expertise réalisée par un expert reconnu en son domaine, preuve de l'existence de réseaux, de l'état du bien, etc.).

En outre, il est important de préciser que la date d'appréciation du bien par le juge de l'expropriation est, le plus souvent, la date de l'ordonnance d'expropriation mais peut également être fixée à un an avant l'ouverture de l'enquête publique relative à la phase administrative de la procédure de préemption.

Ugo Ivanova
avocat au cabinet ASEA