



ASSEMBLÉE NATIONALE

13ème législature

expropriation

Question écrite n° 124286

Texte de la question

M. Philippe Houillon appelle l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration sur les modalités d'évaluation des terrains dans le cadre d'une expropriation, d'un droit de préemption urbain ou d'un délaissement. Un des éléments les plus importants permettant d'estimer un bien est la date de référence. Aux termes de l'ancien article L. 13-15 du code de l'expropriation, en cas d'expropriation, la date de référence se situe un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, ce qui était justifié pour éviter des spéculations qui pourraient résulter de l'annonce de constructions. En cas de délaissement et de préemption, il n'y a pas d'enquête préalable à une DUP. La date de référence à prendre en compte était alors située un an avant l'acte créant les ZAD. Or le gel des terrains sur une longue période pouvait entraîner une distorsion flagrante compte tenu de l'évolution des prix des terrains. Les dates de référence ont alors été harmonisées par les lois du 18 juillet 1985 et du 2 août 1989. L'article L. 213-4 du code de l'urbanisme prévoyait alors que la date de référence était la date 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. Depuis la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010, le nouvel article L. 213-4 du code de l'urbanisme dispose que la date de référence est la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la ZAD ou la date de publication de l'acte créant la ZAD, s'il n'y a pas eu de périmètre provisoire. De ce fait la valeur du bien exproprié se voit ainsi "gelée", alors que ces terrains sont par ailleurs dans la plupart des cas "bloqués" depuis de nombreuses années, cette conséquence étant contraire au droit de propriété tel que énoncé par la déclaration des droits de l'Homme ayant valeur constitutionnelle. Il lui demande en conséquence quelles mesures il entend prendre pour qu'un propriétaire qui aurait engagé un délaissement avant une expropriation, que son terrain soit en ZAD ou non, voit son terrain estimé au regard de l'urbanisme au moment du délaissement, et pour qu'un terrain destiné à une opération d'aménagement et pouvant faire l'objet d'une acquisition par voie d'expropriation ne puisse être exproprié en étant classé à la date de référence en zone agricole, il devrait être classé en zone AU auparavant afin qu'à la date de référence il soit en zone AU et donc estimé en zone AU dans le cadre de l'expropriation.

Texte de la réponse

Dans le cadre d'une opération d'urbanisme, lorsqu'un bien est acquis par voie d'expropriation ou que son prix d'acquisition est fixé comme en matière d'expropriation (à défaut d'accord amiable dans le cadre d'une préemption ou d'un délaissement notamment), les indemnités d'expropriation fixées par le juge ne doivent pas tenir compte de la valorisation du bien qui peut résulter de l'annonce du projet dans le cadre duquel intervient l'acquisition avec fixation judiciaire du prix. Juridiquement, ce principe est mis en oeuvre par un système conjuguant les trois dates suivantes : - la date à laquelle est évalué le bien qui est celle du jugement de première instance fixant le montant de l'indemnité. - La date à laquelle est appréciée la consistance matérielle et juridique du bien. Dans le cadre d'une expropriation, celle-ci est soit la date de l'ordonnance d'expropriation portant transfert de propriété soit, lorsque la fixation des indemnités intervient avant cette ordonnance, la date du jugement de 1re instance fixant le montant des indemnités. Dans le cadre d'une préemption ou d'un

délaissement, la consistance s'apprécie à la date du jugement de première instance fixant le montant de l'indemnité. - et enfin, la date de référence à laquelle est appréhendé, soit l'usage effectif du bien s'il ne s'agit pas d'un terrain à bâtir au sens du code de l'expropriation, soit la constructibilité légale et effective s'il s'agit d'un terrain à bâtir. En matière d'urbanisme, elle correspond le plus souvent à « la date à laquelle est devenu opposable au tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien ». C'est à travers la date de référence principalement qu'est mis en oeuvre le principe de récupération par la collectivité des plus-values foncières et immobilières imputables à des choix de politiques publiques (décisions de lancer des projets urbains, changement de la réglementation, etc.). Celles-ci sont pour partie réalisées par anticipation grâce aux perspectives de valorisation que de tels choix impliquent. Ce principe, qui porte une limitation acceptable du droit de propriété en raison de l'intérêt général qui le sous-tend, se trouve au fondement du code de l'expropriation instauré par l'ordonnance du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. A ce titre, il relève donc de la compétence du législateur. Néanmoins, le revirement jurisprudentiel ayant consacré la notion de « situation privilégiée » pour justifier que des terrains agricoles soumis à une forte pression urbaine soient évalués à des niveaux très sensiblement supérieurs à ceux observés sur le marché des terres agricoles pérennes (arrêt « Consorts Vigoureux », C. Cass. , 3e chambre civile, 01.01.1993) l'a rendu beaucoup moins opérant. Avec l'avènement de cette solution prétorienne, il est devenu clair que si les usages pouvaient être fixés aux fins des évaluations intervenant en matière d'expropriation, les valeurs foncières, quant à elles, ne pouvaient l'être. Dans ce contexte, les dates de référence n'en ont pas moins continué de constituer un élément central des mécanismes de l'expropriation. Les conflits de date naissant de situations dans lesquelles plusieurs d'entre elles trouvaient à s'appliquer les ont fait converger, à la faveur d'une volonté d'harmonisation, vers la date susmentionnée applicable en matière d'urbanisme. Ainsi, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi relative au Grand Paris, ce n'était qu'en l'absence de plan d'occupation des sols (POS) ou de plan local d'urbanisme (PLU) que la date de référence applicable dans le cadre des ZAD s'appliquait. Attendu que tout acte concernant un POS ou un PLU (publication, approbation, modification ou révision) est susceptible d'entraîner une mise à jour de la date de référence prévalant en matière d'urbanisme, la vocation de régulation foncière inhérente à la ZAD s'en trouvait remise en cause et c'est pour permettre à cet « objectif de faire échec à la spéculation foncière », qui « constitue le fondement même de l'édiction des dispositions législatives et réglementaires relatives aux zones d'aménagements différés » (Conseil d'état, 8 juin 1994, arrêt n° 126 486, Commune de Mitry Mory), d'être atteint que le législateur en est revenu à l'application de la date de référence spécifique pour toutes les ZAD, y compris celles situées sur des territoires couverts par des POS ou des PLU. Par ailleurs, afin d'apporter une double protection au regard du droit de propriété et se conformer notamment à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme selon laquelle le délai entre l'expropriation d'un bien et l'affectation afférente ne devait pas excéder environ sept années, le législateur a limité à six ans renouvelables la durée des ZAD (contre quatorze ans initialement) et substitué aux dates de référence applicables aux biens compris dans leur périmètre l'une des dates suivantes : - la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la zone d'aménagement différé 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 ; - la date de publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé si un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé n'a pas été délimité ; - dans tous les cas, la date du dernier renouvellement de l'acte créant la zone d'aménagement différé. Ces dates s'appliquent alors aux biens compris dans le périmètre des ZAD et la procédure ayant généré l'acquisition en cause (l'exercice du droit de préemption, de délaissement ou une expropriation, est indifférente à cet égard). L'article L. 13-15 du code de l'expropriation prévoit que les biens sont estimés à la date de la décision de première instance et que le juge applique alors le droit en vigueur pour déterminer la date de référence applicable pour l'évaluation du bien. Cette date, s'agissant d'immeubles situés dans une ZAD ou un périmètre provisoire et devant faire l'objet d'une expropriation est, vu l'absence de toute disposition transitoire prévue en la matière par la loi du Grand Paris, déterminée selon la rédaction de l'article L 213-4 a) telle que modifiée par l'article 6 de cette loi, ce quelle que soit la date de création de la ZAD ou du périmètre provisoire.

Données clés

Auteur : [M. Philippe Houillon](#)

Circonscription : Val-d'Oise (1^{re} circonscription) - Union pour un Mouvement Populaire

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 124286

Rubrique : Propriété

Ministère interrogé : Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration

Ministère attributaire : Écologie, développement durable, transports et logement

Date(s) clé(e)s

Date de signalement : Question signalée au Gouvernement le 6 mars 2012

Question publiée le : 13 décembre 2011, page 12987

Réponse publiée le : 13 mars 2012, page 2298