



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE  
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

# **Guide pratique de la phase administrative de l'expropriation au profit des collectivités territoriales ou de leurs groupements**

SOUS-DIRECTION DES COMPÉTENCES ET INSTITUTIONS LOCALES  
BUREAU DE LA DOMANIALITÉ, DE L'URBANISME, DE LA VOIRIE ET DE L'HABITAT  
01 49 27 31 80

Août 2015

# SOMMAIRE

Schéma synthétique de la phase administrative .....	5
1- Qui peut exproprier ?.....	6
2- Biens susceptibles d'être expropriés .....	9
3- Opérations préliminaires : concertation et débat public.....	10
4- Composition des dossiers adressés par l'expropriant au préfet.....	16
5- Enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) .....	28
6- Enquête parcellaire .....	41
7- Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) .....	47
8- La déclaration de projet.....	49
9- Principaux avis et consultations obligatoires .....	51
10- La DUP.....	53
11- L'arrêté de cessibilité .....	60
12- Transmission du dossier au juge de l'expropriation.....	64
13- Prorogation des effets de la DUP .....	66
14- Recours contentieux .....	70
15- Prise de possession des immeubles expropriés : les conditions d'expulsion des occupants.....	77
16- Cession des immeubles expropriés .....	80
17- Le droit de rétrocession .....	83
18- Procédures spéciales.....	85
- <i>Récapitulatif</i> - Compétences : qui fait quoi ?.....	91
- <i>Récapitulatif</i> - Les principaux délais à respecter .....	96

La procédure d'expropriation se trouve au cœur des problématiques de développement économique et d'aménagement de l'espace. L'augmentation importante des dossiers contentieux, portant principalement sur les arrêtés de déclaration d'utilité publique (DUP) et de cessibilité, ainsi que les nombreuses questions dont nous saisissons vos services, nous ont amené à rédiger un guide sur la phase administrative de l'expropriation.

Cette procédure se caractérise par sa complexité, notamment dans la phase administrative qui relève directement de la compétence du préfet chargé de prendre l'arrêté de DUP. A titre d'exemple, la nécessité de mettre en compatibilité un document d'urbanisme ou de prendre en compte certaines contraintes environnementales peut venir allonger et complexifier cette procédure.

Une irrégularité peut entacher d'illégalité la DUP, et, en cas de recours contentieux, être de nature à entraîner de lourdes conséquences économiques et sociales dont l'Etat peut être déclaré responsable, notamment en cas d'emprise irrégulière (CAA Lyon, 26 novembre 2009, n° 09LY00384).

Dès lors, avant de déclarer l'utilité publique du projet, il vous appartient de veiller à ce que toutes les étapes de la procédure et les délais aient été respectés.

Au-delà des questions touchant à la légalité externe, le juge peut être amené à annuler une DUP pour des motifs d'illégalité interne, principalement pour défaut d'utilité publique. Ainsi, le préfet n'est pas seulement garant de la régularité de la procédure, il lui appartient également d'apprécier l'utilité publique du projet.

En effet, comme en cas de vice de forme, **il vous est possible de ne pas donner suite à une demande d'expropriation** en cas de doute sur la réalité de l'utilité publique du projet.

La décision de ne pas déclarer le projet d'utilité publique doit être motivée et peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, le juge ne pouvant sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation.

Pour apprécier l'utilité publique d'un projet, il vous est notamment possible de vous appuyer sur l'avis du commissaire enquêteur et ses éventuelles réserves. Il vous appartient surtout d'examiner attentivement les motifs et le but poursuivi par l'expropriant.

Sur la notion d'utilité publique, le législateur considère qu'un certain nombre de buts poursuivis par l'administration présentent un caractère d'utilité publique. En dehors de ces hypothèses, c'est au juge qu'il revient de définir cette notion.

L'appréciation de l'utilité publique d'un projet se fait au cas par cas et repose sur trois critères principaux que le juge, en cas de recours, examinera afin d'exercer son contrôle :

- l'opportunité du projet : Le projet envisagé doit être justifié et répondre à une situation de fait. Des données chiffrées objectives seront souvent nécessaires pour apprécier l'opportunité de l'opération.

En outre, avant de décider, l'administration doit examiner l'intérêt de la solution consistant à améliorer l'existant et à ne rien entreprendre de nouveau.

- la nécessité de l'expropriation : tout projet d'aménagement ou de construction ne nécessite pas obligatoirement le recours à la procédure d'expropriation. Celle-ci n'est nécessaire que lorsque le maître d'ouvrage ne dispose pas des terrains nécessaires à la réalisation de son projet et qu'il n'a pas la possibilité d'acheter ces terrains à l'amiable dans des délais rapprochés.

Le juge administratif vérifie qu'il n'existe pas de solutions alternatives à l'expropriation permettant de réaliser l'opération projetée dans des "*conditions équivalentes*" au regard des intérêts mis en avant par l'expropriant.

- le bilan coût/ avantages : L'intérêt de l'opération projetée doit l'emporter sur les inconvénients.

Pour apprécier l'utilité publique du projet, le juge met toujours en balance son intérêt avec les inconvénients qu'il présente. En d'autres termes, il s'agit de vérifier s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

Il vous revient donc de procéder à un examen attentif et approfondi des circonstances de l'espèce afin que la déclaration d'utilité publique réponde à son objectif, celui de reconnaître l'opportunité et la légitimité d'un projet.

Cet examen s'accompagnera d'un contrôle de la légalité externe dont les éléments sont détaillés dans le présent guide.

\* \*  
\*

Ce guide a pour objectif d'apporter à vos services une information claire et opérationnelle sur :

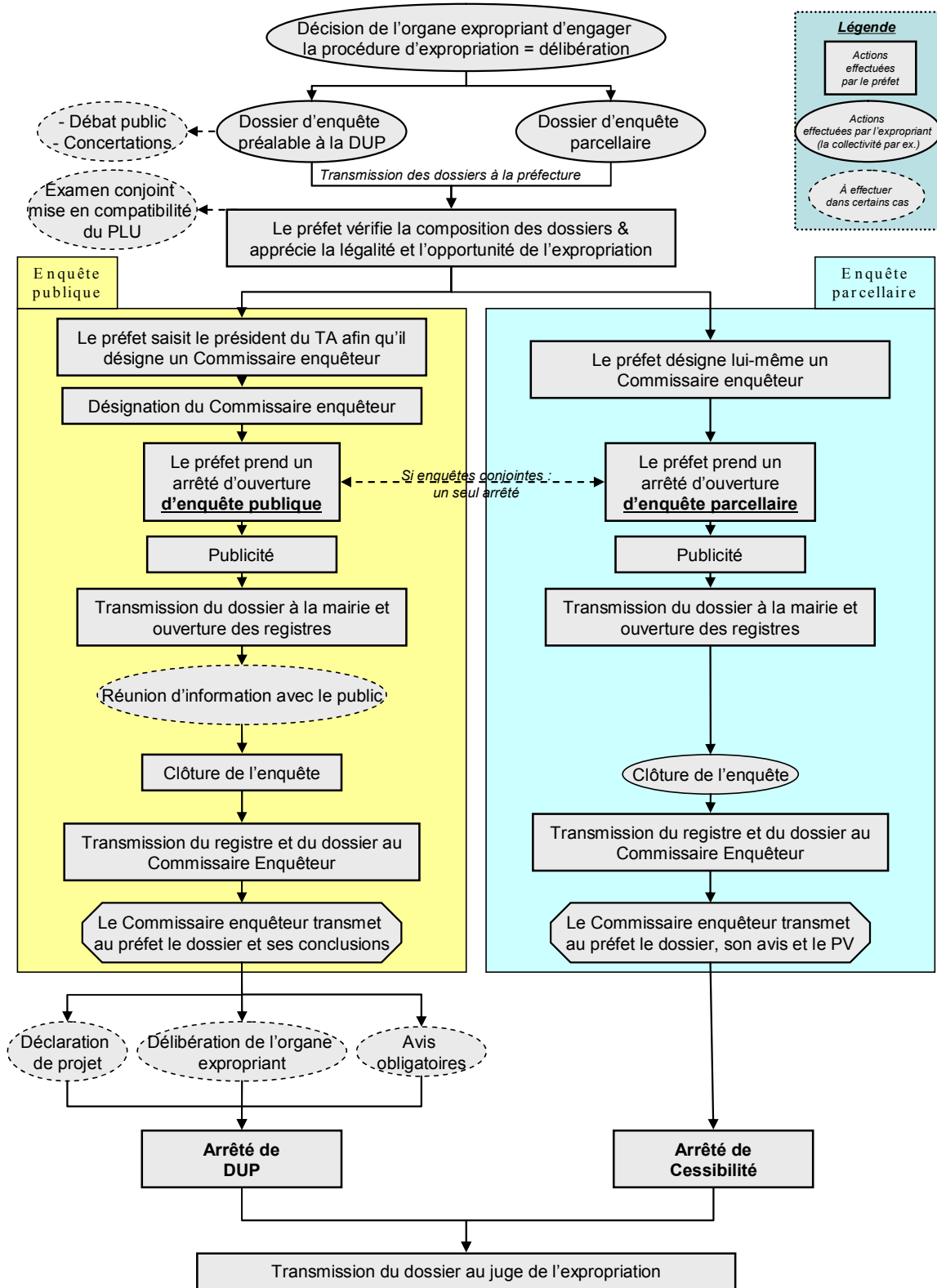
- les étapes clés de cette procédure afin de minimiser les risques d'annulation pour vices de forme, qui sont les moyens les plus facilement soulevés par les requérants ;
- les éléments matériels des dossiers à examiner ou constituer ;
- les critères d'appréciation à retenir pour vérifier la légalité et l'opportunité des dossiers de DUP.

Il ne peut cependant prétendre à l'exhaustivité et les analyses juridiques présentées le sont sous réserve de l'appréciation souveraine du juge.

**Il ne dispense pas de se reporter directement aux dispositions mentionnées.**

Enfin, ce guide est à jour des modifications du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique introduites par l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et par le décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014 relatif à la partie réglementaire du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

# Schéma synthétique de la phase administrative



# 1- Qui peut exproprier ?

L'expropriation est une prérogative régaliennne : **seul l'Etat peut prononcer une déclaration d'utilité publique qui permettra l'expropriation.**

Le bénéfice de l'expropriation peut être sollicité par des personnes publiques et exceptionnellement par des organismes de droit privé investis d'une mission d'intérêt général.

En vertu des dispositions combinées des articles L. 1 et L. 1112-2 du code général de la propriété des personnes publiques, peuvent acquérir des immeubles et des droits réels immobiliers par expropriation : l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics ainsi que certaines personnes privées.

## 1) L'Etat

L'Etat peut exproprier non seulement pour acquérir des biens nécessaires à l'exercice de ses compétences, mais également pour le compte d'autres personnes publiques, y compris des organisations internationales<sup>1</sup> ou des Etats étrangers<sup>2</sup>.

## 2) Les collectivités territoriales et leurs groupements

Les régions, les départements, les communes, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'Outre-mer peuvent recourir à l'expropriation après délibération de leurs assemblées.

En principe, les collectivités territoriales ne peuvent exproprier que pour réaliser des opérations entrant dans le champ de leurs compétences, mais le juge a admis qu'elles puissent exproprier au profit de services publics nationaux<sup>3</sup> (par exemple un bureau de poste ou une gendarmerie). Une commune peut également exproprier des terrains destinés à réaliser des équipements qui profiteront à d'autres personnes publiques, dès lors que l'opération présente un intérêt pour la commune<sup>4</sup> (par exemple des voies d'accès à un collège).

---

<sup>1</sup> CE, 25 juil. 1986, Girod de l'Ain, n° 52699-52738-55316

<sup>2</sup> CE, 3 février 1971, Assoc. pour la sauvegarde des sites corses, n° 75635

<sup>3</sup> CE, 1<sup>er</sup> avril 1977, Dame Grignard, n° 02445

<sup>4</sup> CAA Lyon, 26 novembre 1996, Mme Bouchet, n° 94LY01377

*Expropriation, par des collectivités territoriales, d'immeubles situés en dehors de leur territoire.* En principe, les collectivités territoriales ne peuvent exproprier que les immeubles situés dans leurs limites territoriales. Cependant, de manière exceptionnelle, les collectivités territoriales ont la possibilité de procéder à des expropriations sur le territoire d'autres collectivités territoriales, sans leur accord, si la collectivité expropriante ne peut trouver sur son propre territoire les terrains « présentant les mêmes aptitudes » ou « nécessaires à la réalisation des équipements indispensables » (par exemple : pour la réalisation d'un captage d'eau<sup>1</sup>, ou l'expropriation de terrains d'une commune voisine afin d'améliorer la circulation urbaine<sup>2</sup>).

Les groupements de collectivités territoriales figurent également parmi les entités pouvant demander une expropriation. Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales* ».

Ainsi, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent exproprier, dans la double limite de leurs compétences statutaires et de leur compétence territoriale. Comme pour les collectivités territoriales, la jurisprudence a admis la possibilité pour les EPCI d'exproprier des parcelles qui se situent sur le territoire de communes n'appartenant pas au groupement, à condition que l'EPCI ne dispose pas sur son territoire de terrains lui permettant de réaliser son projet<sup>3</sup>.

### **3) Les établissements publics**

Les établissements publics peuvent recourir à l'expropriation. En effet, en retenant le critère de la personnalité morale, le Conseil d'Etat a reconnu aux établissements publics le droit d'exproprier<sup>4</sup> dans les limites de leur spécialité.

### **4) Certaines personnes privées**

Certaines personnes privées peuvent exproprier :

- cette faculté d'exproprier peut être ouverte aux concessionnaires des personnes publiques (article L. 300-4 du code de l'urbanisme) ou aux bénéficiaires d'un partenariat public-privé ;
- les organismes privés gérant des services publics (caisses de sécurité sociale<sup>5</sup> par exemple) ;

---

<sup>1</sup> CE, 13 décembre 1967, Ville de Dreux, n° 66138-66139

<sup>2</sup> CE, 6 mars 1981, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte, n° 00119

<sup>3</sup> CE, 12 janvier 1983, n° 32408

<sup>4</sup> CE, 17 mars 1972, Ministre de la santé publique et de la sécurité sociale, n° 79743

<sup>5</sup> CE, 17 janvier 1973, Ancelle, n° 74821

- la loi peut conférer spécifiquement à certaines personnes privées le droit d'exproprier. On peut citer :

- Les concessionnaires d'une distribution d'énergie électrique déclarée d'utilité publique (loi du 15 juin 1906, article 12)
- Les concessionnaires de chutes d'eau (loi du 16 octobre 1919)
- La compagnie nationale du Rhône (loi du 31 janvier 1941)
- Les concessionnaires de travaux publics ou d'ouvrages publics (décret-loi du 8 août 1935)
- Les détenteurs d'un titre minier (code minier, article L. 153-14)
- Les exploitants de stockage souterrain de gaz naturel (ordonnance du 25 novembre 1958, article 5)
- Les sociétés qui exercent sur le sol national une activité d'intérêt européen en matière d'électricité (loi du 23 décembre 1972, article 6)



## 2- Biens susceptibles d'être expropriés

Peuvent être expropriés les terrains nus, les immeubles bâtis ou les droits réels immobiliers<sup>1</sup>.

**Les immeubles du domaine public des collectivités territoriales étant inaliénables, ils ne peuvent jamais faire l'objet d'une expropriation.**

► Que faire quand des parcelles du domaine public des collectivités territoriales sont comprises dans le périmètre d'un projet de DUP ?

Au préalable, il est important de préciser que les biens des personnes publiques relevant de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public<sup>2</sup>.

En dehors de cette hypothèse, la collectivité territoriale peut procéder au déclassement de son bien afin de le faire entrer dans son domaine privé<sup>3</sup>. Les immeubles du domaine privé des collectivités publiques peuvent être expropriés de la même façon que s'ils appartenait à un particulier<sup>4</sup>. Toutefois, cette solution a peu d'intérêt car, si la collectivité est opposée à la cession de son bien à l'amiable, elle ne sera probablement pas davantage disposée à déclasser son bien afin qu'il soit exproprié.

Il reste donc, dans cette hypothèse, la possibilité de faire usage des dispositions des articles L. 132-3 et L. 132-4 du code de l'expropriation. En application de ces articles, le domaine public autre que celui de l'Etat peut faire l'objet d'un transfert de gestion au profit du bénéficiaire de la DUP.

L'arrêté de cessibilité emporte alors transfert de gestion des dépendances du domaine de la personne publique propriétaire autre que l'État au profit du bénéficiaire de l'acte déclaratif d'utilité publique. En l'absence de dispositions particulières dans le code de l'expropriation sur cette procédure de transfert de gestion, il convient de procéder à toutes les formalités habituelles dans le cadre de l'arrêté de cessibilité.

Ces modalités sont rappelées aux articles L. 2123-5, L. 2123-6 et R. 2123-12 à R. 2123-14 du code général de la propriété des personnes publiques.

Cette procédure n'entraîne pas un changement de propriété car la personne publique retrouve le plein exercice de son droit de propriété en cas de désaffectation. Cependant, pendant la durée de l'affectation décidée par la puissance publique, la personne publique propriétaire ne pourra pas exercer les prérogatives essentielles liées à son droit de propriété.

---

<sup>1</sup> L.1 du code de l'expropriation

<sup>2</sup> L. 3112-1 du code de la propriété des personnes publiques

<sup>3</sup> CE, 3 décembre 1993, n° 146710

<sup>4</sup> CE, 9 novembre 1979, n° 04428

### **3- Opérations préliminaires : concertation et débat public**

Dès que l'expropriant a pris l'initiative d'engager une procédure d'expropriation, lors de l'élaboration du projet, des opérations préalables à l'enquête publique peuvent être obligatoires pour certains projets d'aménagement.

Il peut s'agir, en fonction de la nature du projet :

- a) d'une concertation avec les acteurs locaux<sup>1</sup>
- b) d'un débat public organisé par la Commission nationale du débat public<sup>2</sup>

#### **1) Concertation avec le public et les acteurs locaux**

*Régie par les articles L. 300-2 et R. 300-1 à R. 300-3 du code de l'urbanisme.*

S'il n'a pas été procédé à la concertation préalable alors que l'opération y était soumise, cette carence entraîne l'illégalité de la DUP.<sup>3</sup> Le juge vérifie que le dispositif retenu a pu permettre à la population et aux associations d'être informées et de s'exprimer<sup>4</sup>.

Une opération d'aménagement qui modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique d'une commune doit faire l'objet d'une concertation associant pendant toute la durée de l'élaboration du projet :

- les habitants
- les associations locales
- les représentants de la profession agricole
- toutes autres personnes concernées

#### **a. Quels sont les projets soumis à cette concertation ?**

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités de cette concertation préalable avant :

- toute élaboration ou révision d'un SCOT ou d'un PLU ;
- toute création d'une ZAC ;
- **toute opération qui modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune**, si ce projet n'est pas situé dans un secteur bénéficiant d'un SCOT, d'un PLU ou d'une ZAC.

---

<sup>1</sup> Article L. 300-2 du code de l'urbanisme

<sup>2</sup> Article L. 121-1 et suivants du code de l'environnement

<sup>3</sup> CAA Bordeaux, 17 décembre 1998, n° 95BX01427

<sup>4</sup> CAA Marseille, 27 juin 2005, n° 01MA01472

L'article R. 300-1 du code de l'urbanisme précise les **actions ou opérations d'aménagement qui modifient de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune** :

1. L'opération ayant pour objet dans une commune non dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ayant fait l'objet d'une enquête publique, la **création de plus de 5 000 mètres carrés** de surface de plancher ou la restauration, dans les conditions définies à l'article L. 313-4-1, d'un ensemble de bâtiments ayant au moins cette surface ;
2. La réalisation d'un **investissement routier** dans une partie urbanisée d'une commune d'un **montant supérieur à 1 900 000 euros**, et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants ;
3. La transformation d'une voie existante en **aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 mètres carrés** ou la suppression d'une aire piétonne d'une même superficie ;
4. La création d'une **gare ferroviaire ou routière** de voyageurs, de marchandises ou de transit ou l'extension de son emprise, lorsque le montant des travaux dépasse **1 900 000 euros** ;
5. Les travaux de modification de gabarit, de détournement ou de couverture de **cours d'eau** dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant des travaux dépasse **1 900 000 euros** ;
6. Les travaux de construction ou d'extension d'**infrastructures portuaires** des ports fluviaux situés dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant de ces travaux dépasse **1 900 000 euros**, ainsi que la création d'un port fluvial de plaisance d'une capacité d'accueil supérieure à 150 places ou l'extension d'un port de plaisance portant sur au moins 150 places ;
7. Dans une partie urbanisée d'une commune, la création d'un **port maritime** de commerce, de pêche ou de plaisance, les travaux d'extension de la surface des plans d'eau abrités des ports maritimes de commerce ou de pêche d'un montant supérieur à **1 900 000 euros**, ainsi que les travaux ayant pour effet d'accroître de plus de 10 % la surface du plan d'eau abrité des ports maritimes de plaisance ;
8. Les ouvrages et travaux sur une **emprise de plus de 2 000 mètres carrés réalisés sur une partie de rivage, de lais ou relais de la mer** située en dehors des ports et au droit d'une partie urbanisée d'une commune.

S'agissant des investissements routiers, seule la partie en zone urbanisée doit être prise en compte pour déclencher le seuil financier de 1 900 000 € et non la totalité du projet<sup>5</sup>.

Ne sont pas soumises à concertation préalable :

- les opérations secrètes intéressant la défense nationale, relevant du ministère de la Défense ou placées sous sa tutelle ;
- la création de voie en dehors de la partie urbanisée de la commune.<sup>6</sup>

#### b. Modalités de concertation

C'est le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI qui délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités de la concertation. Tout autre expropriant organise la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune.

A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère. Le projet définitif est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public qui peut en prendre connaissance à la mairie.

<sup>5</sup> CE, 3 mars 2009, n° 300570

<sup>6</sup> CE, 1<sup>er</sup> avril 1992, Association fédérale régionale pour la protection de la nature, n° 105436

## 2) Débat public : Commission nationale du débat public

*Articles L. 121-1 à L. 121-15 et R. 121-1 à R. 121-16 du code de l'environnement.*

En fonction de leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, certains projets d'aménagement ou d'équipement sont susceptibles de faire l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP). Une dizaine de débats sont organisés chaque année.

La CNDP est une autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de la participation du public qui peut prendre la forme d'un débat public. L'objectif du débat public est d'améliorer la participation du public à la conception des grands projets d'aménagement du territoire. Il porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. Il porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après le débat.

✓ La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle II) élargit la composition de la CNDP aux représentants des organisations syndicales de salariés et des entreprises ou chambres consulaires.

### a. Le projet est-il soumis à un débat public ?

L'article R. 121-2 du code de l'environnement liste les catégories d'opérations pouvant faire l'objet d'une saisine de la CNDP. Pour chaque type d'opération, deux catégories de seuils et critères sont prévus : pour certains projets, la saisine de la CNDP est obligatoire et pour d'autres, la saisine est facultative.

<b>Catégorie de l'opération</b> Visés à l'article L. 121-8	<b>Saisine obligatoire</b> Visés à l'article L. 121-8-I	<b>Saisine facultative</b> Visés à l'article L. 121-8-II
1. a) Création d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2 x 2 voies à chaussée séparées ; b) Elargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2 x 2 voies ou plus à chaussée séparées ; c) Création de lignes ferroviaires ; d) Création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants.	Coût du projet supérieur à 300 M€ ou longueur du projet supérieur à 40 km.	Coût du projet supérieur à 150 M€ ou longueur du projet supérieur à 20 km.
2. Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 100 M€.	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 35 M€.
3. création ou extension d'infrastructures portuaires	Coût du projet supérieur à 150 M€ ou superficie du projet supérieure à 200 ha.	Coût du projet supérieur à 75 M€ ou superficie du projet supérieure à 100 ha.
4. Création de lignes électriques	Lignes de tension supérieure ou égale à 400 kV et d'une longueur supérieure à 10km.	Lignes de tension supérieure ou égale à 200 kV et d'une longueur aérienne supérieure à 15km.
5. Création de canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures ou de produits chimiques	Canalisations de transport de diamètre supérieur ou égal à 600 millimètres et de longueur supérieure à 200 kilomètres.	Canalisations de transport de diamètre supérieur ou égal à 600 millimètres et de longueur supérieure ou égale à 100 kilomètres
6. Création d'une installation nucléaire de base	Nouveau site de production nucléaire – Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un	Nouveau site de production nucléaire – Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un

	investissement d'un coût supérieur à 300 M€.	investissement d'un coût supérieur à 150 M€.
7. Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs	Volume supérieur à 20 millions de mètres cubes.	Volume supérieur à 10 millions de mètres cubes
8. Transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables)	Débit supérieur ou égal à un mètre cube par seconde	Débit supérieur ou égal à un demi-mètre cube par seconde
9. Equipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques	Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 300 M€.	Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 150 M€.
10. Equipements industriels	Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 300 M€.	Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 150 M€.

A noter que si la commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose. A son initiative ou à la demande du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, la CNDP peut désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions<sup>7</sup>.

#### 1. Modalités de saisine de la CNDP pour les opérations dont la saisine est obligatoire

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant :

- les objectifs ;
- les principales caractéristiques du projet ;
- les enjeux socio-économiques ;
- le coût estimatif ;
- l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Si la CNDP est saisie par une collectivité publique ou par un EPCI, le dossier est accompagné d'une délibération autorisant la saisine.

#### 2. Modalités de saisine de la CNDP pour les opérations dont la saisine est facultative

Le projet est rendu public par son maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, qui en publie les objectifs et les caractéristiques essentielles et indique sa décision de saisir ou de ne pas saisir la CNDP. Il précise également les modalités de concertation qu'il s'engage à mener dans l'hypothèse où la commission ne serait pas saisie. Il en informe la CNDP.

La CNDP peut être saisie, dans un délai de deux mois à compter du moment où le projet est rendu public, par :

- le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet ou par dix parlementaires ;
- un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ;
- un EPCI ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressé ;

<sup>7</sup> Article L. 121-9 du code de l'environnement

- l'une des associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national.

Si la CNDP est saisie, le maître d'ouvrage adresse le dossier nécessaire pour les opérations dont la saisine est obligatoire.

Le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public précise le fonctionnement de la commission, les conditions de sa saisine ainsi que les modalités de son intervention et d'organisation des débats publics et concertations.

### b. Publicité

Pour les projets soumis à débat public pour lesquels la saisine de la CNDP est obligatoire (colonne n°1), la CNDP organise la publicité du projet.

Pour les projets soumis à débat public pour lesquels la saisine de la CNDP est facultative (colonne n°2), il appartient au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet de rendre public le projet en publiant ses objectifs et ses caractéristiques essentielles.

Le projet fait l'objet d'une délibération (des collectivités territoriales et des EPCI) ou d'un avis (pour l'Etat et ses établissements publics ou pour une personne privée) qui est mentionné en caractères apparents dans au moins un journal national et un journal diffusé dans le ou les départements intéressés. La mention précise les lieux où le public peut consulter le document décrivant les objectifs et les caractéristiques essentielles du projet.

### c. Délais

La CNDP se prononce dans un délai de deux mois sur la suite à réserver à sa saisine. Elle apprécie si le projet doit donner lieu à débat public et si elle l'organise elle-même. Elle détermine les modalités de participation du public au processus de décision par une décision motivée. En l'absence de décision explicite à l'issue du délai de deux mois, la Commission est réputée avoir renoncé à organiser le débat public (ou à en confier l'organisation).

Dans un délai de deux mois après la clôture du débat public, le président de la CNDP publie un compte rendu du débat et en dresse un bilan.

Si un projet a fait l'objet d'un débat public, le préfet ne pourra ouvrir l'enquête publique préalable à la DUP qu'à compter de :

- la date de publication du bilan par la CNDP ;
- la date d'expiration du délai imparti à la CNDP pour procéder à la publication du bilan ;
- la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé ;
- au plus tard dans un délai de cinq ans suivant ces dates.

#### d. Poursuite du projet

Lorsqu'un débat public a été organisé, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise le cas échéant les principales modifications apportées au projet et transmet cet acte à la CNDP. Quand il s'agit d'une collectivité territoriale, cet acte donne lieu à une délibération.

L'article L. 121-13-1, introduit par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, prévoit que le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet informe la CNDP, pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique, des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre ainsi que de sa contribution à l'amélioration du projet. La commission peut émettre des avis et recommandations sur ces modalités et leur mise en œuvre.

## **4- Composition des dossiers adressés par l'expropriant au préfet**

*Articles R. 112-4 à R. 112-7 du code de l'expropriation et R.123-8 du code de l'environnement*

Il appartient à l'expropriant de constituer :

- un **dossier d'enquête publique**, préalable à la déclaration d'utilité publique. Cette enquête aura pour but de vérifier l'utilité publique de l'opération
- un **dossier d'enquête parcellaire**, préalable à l'arrêté de cessibilité. Cette enquête aura pour but de déterminer avec précision les biens situés dans l'emprise du projet et d'identifier avec exactitude leurs propriétaires.

Ces dossiers doivent être transmis au préfet qui en vérifie leur composition. En cas de pièces manquantes, il adresse un courrier à l'expropriant lui demandant de compléter le dossier.

### **1) Le dossier d'enquête publique préalable à la DUP**

Il existe 3 types de dossier d'enquête préalable à une DUP :

- un dossier d'enquête code de l'expropriation « normal »
- un dossier d'enquête code de l'expropriation « simplifié »
- un dossier d'enquête code de l'environnement (dite enquête « Bouchardeau »)

La loi du 12 juillet 2010 a modifié et simplifié le champ d'application des enquêtes publiques. Deux apports essentiels :

- *Le regroupement des enquêtes publiques* : avant la réforme, il existait plus de 180 catégories d'enquête, désormais il n'y en a plus que deux :

- l'enquête publique du code de l'expropriation qui ne concerne que les décisions n'ayant pas d'incidence sur l'environnement (alinéa 1 de l'article L. 110-1 du code de l'expropriation).
- L'enquête publique du code de l'environnement qui devient l'enquête de droit commun (alinéa 2 de l'article L. 110-1 du code de l'expropriation).

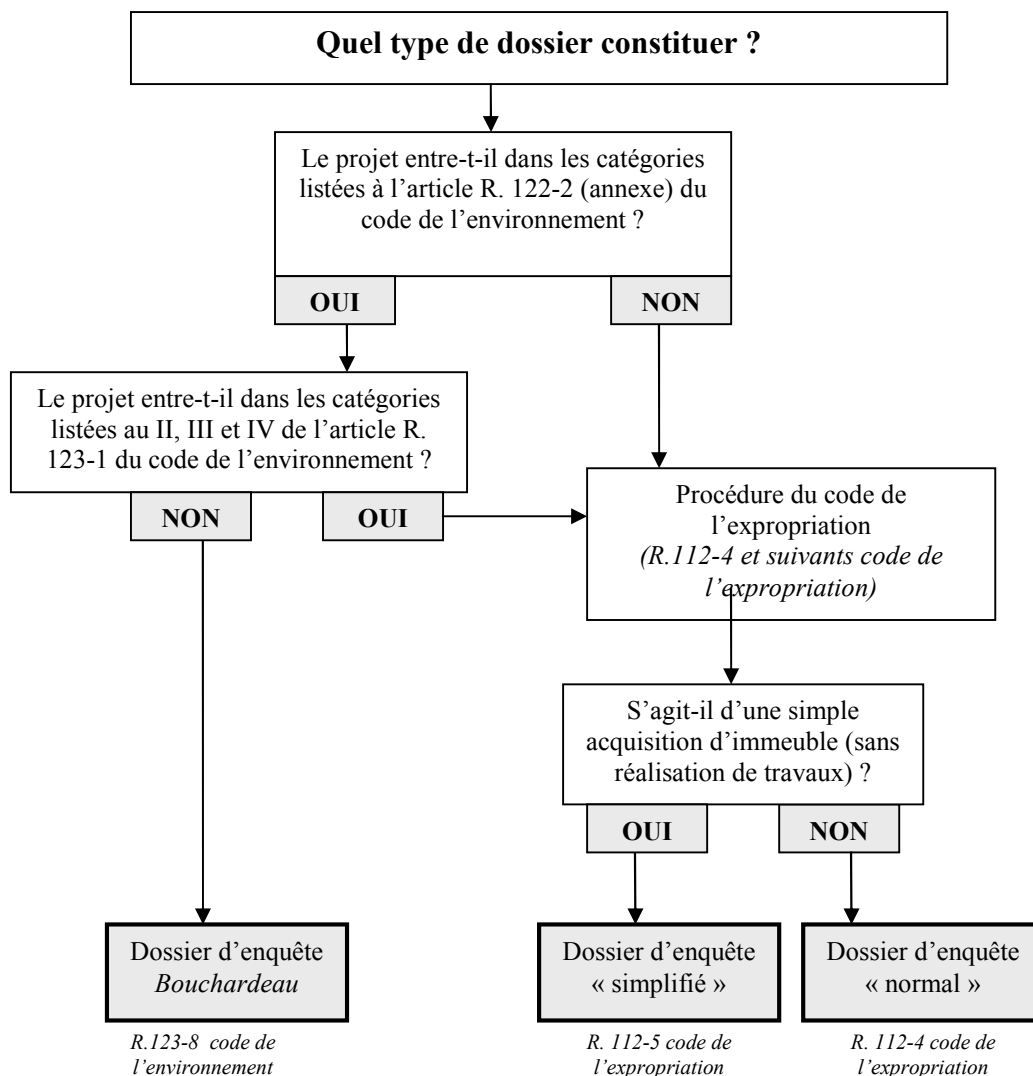
- *La redéfinition du champ d'application des enquêtes publiques* : la réforme pose le principe de l'alignement du champ de l'enquête publique du code de l'environnement sur celui de l'étude d'impact. Font désormais l'objet d'une enquête publique du code de l'environnement les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement et listées au tableau annexé à l'article R. 122-2 (annexe) à l'exception notamment :

— des projets de création d'une zone d'aménagement concerté ;

— des projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est précisée par l'article R. 123-1 du code de l'environnement issu du décret n°2011-2018 du 29 décembre



2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement.



► Peut-on faire une enquête du code de l'environnement alors que le projet n'est soumis qu'à une enquête du code de l'expropriation ?

Le IV de l'article L. 123-2 du code de l'environnement issu de la loi du 12 juillet 2010 précise que: « *La décision prise au terme d'une enquête publique organisée dans les conditions du présent chapitre n'est pas illégale du seul fait qu'elle aurait du l'être dans les conditions définies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ».

Bien évidemment, la réciproque n'est pas vraie : l'autorité administrative compétente qui ouvre une enquête du code de l'expropriation au lieu d'une enquête du code de l'environnement commet une illégalité, qui sera sanctionnée par le juge administratif.

► Le projet doit-il faire l'objet d'un dossier d'enquête normal ou simplifié ?

La constitution d'un dossier simplifié constitue une exception. Cette possibilité est ouverte uniquement dans le cas où la DUP est demandée en vue de l'acquisition de réserves foncières<sup>1</sup> **ou** lorsque l'opération d'aménagement ou d'urbanisme envisagée est d'une importance telle que le plan général des travaux et les caractéristiques principales des ouvrages ne peuvent pas être connus à la date de l'enquête **et** que l'acquisition des terrains présente un caractère urgent. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, il ne peut y avoir de dossier simplifié si la nature et la localisation des travaux ainsi que les caractéristiques des ouvrages les plus importants sont connus<sup>2</sup>.

Les personnes publiques peuvent constituer des réserves foncières par voie d'expropriation, d'une part, si elles justifient, à la date d'engagement de la DUP, d'un projet d'aménagement, et ce alors même que les caractéristiques précises de celui-ci n'auraient pas été définies et, d'autre part, si le dossier d'enquête préalable à la DUP fait apparaître la nature de ce projet<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Article L. 221-1 du code de l'urbanisme

<sup>2</sup> CE, 3 avril 1981, n° 11828

<sup>3</sup> CE, 21 mai 2014, Cté d'agglomération de Montpellier, n° 354804

a. Quelles pièces doivent obligatoirement être transmises au préfet ?

Les numéros renvoient aux cadres explicatifs page suivante

<b>Enquête du code de l'expropriation</b> <i>R. 112-4 du code de l'expropriation</i>	<b>Enquête du code de l'environnement</b> <i>R. 123-8 du code de l'environnement</i>
Une notice explicative [2]	
Le plan de situation [3]	
Le plan général des travaux [4]	
Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants [6]	
L'appréciation sommaire des dépenses [7]	
	* <u>Une étude d'impact si nécessaire et son résumé non technique et le cas échéant, la décision d'examen au cas par cas de l'autorité « environnementale »</u> [8]
	*En l'absence d'étude d'impact, une note de présentation [9]
	<u>La mention des textes régissant l'enquête et indiquant la façon dont celle-ci s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre cette décision</u> [11]
	*Le bilan de la procédure de débat public ou de concertation [13]
	* La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet [12]
*Les avis émis par les autorités administratives sur le projet [10]	
La délibération de l'expropriant [1]	

<b>Dossier simplifié</b> <i>R. 112-5 du code de l'expropriation</i>
Une notice explicative [2]
Le plan de situation [3]
Le périmètre délimitant les immeubles à exproprier [5]
L'estimation sommaire des acquisitions à réaliser [7b]
* Les avis émis par les autorités administratives sur le projet [10]
La délibération de l'expropriant [1]

\* Si nécessaire

b. Qu'indiquent les différentes pièces du dossier ?

**[1]** La délibération de l'organe expropriant

Tout dossier d'enquête est transmis au préfet accompagné de la délibération sollicitant l'ouverture d'une enquête préalable à la D.U.P.<sup>4</sup> Un simple courrier de l'exécutif est insuffisant.

Pour les projets à l'initiative des communes : le juge sanctionne l'insuffisance de la note explicative de synthèse qui doit être jointe à la convocation des élus, en application de l'article L. 2121-12 du CGCT (CAA Nantes, 24 juin 2006, n° 05NT00963 et CAA Versailles, 10 mai 2007, n° 05VE01455). Il revient donc au préfet, avant de lancer l'enquête préalable d'utilité publique, de vérifier la production et le contenu de cette note explicative de synthèse que le Conseil d'Etat considère, de manière générale, comme une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité la délibération et par conséquent la DUP<sup>5</sup>.

**[2]** La notice explicative

La notice explicative est la pièce maîtresse du dossier. Elle présente les aspects juridiques, matériels, géographiques de l'opération. Elle doit faire ressortir l'objet de l'opération et démontrer l'utilité publique du projet.

Selon l'article R. 112-6 du code de l'expropriation, « *la notice explicative indique l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'insertion dans l'environnement, parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête a été retenu* ».

---

<sup>4</sup> Article L.2121-29 du CGCT

<sup>5</sup> CE, 14 décembre 2001, n° 226042. QE Sénat n° 25404 du 23/11/2006

[3] Le plan de situation des immeubles

[4] Le plan général des travaux

[5] Le périmètre délimitant les immeubles à exproprier

Le **plan de situation** et le **plan général des travaux** n'ont pas pour objet de déterminer les parcelles éventuellement soumises à expropriation, mais ils doivent permettre aux intéressés de connaître la localisation des travaux envisagés<sup>6</sup>.

Le **plan de situation** doit permettre de localiser le projet par rapport à l'ensemble de la commune (son échelle est généralement comprise entre 1/10 000<sup>e</sup> et 1/50 000<sup>e</sup>).

Le **plan général des travaux** doit être établi à une échelle permettant au public d'avoir une idée exacte des travaux envisagés, et de visualiser l'emprise du projet. Il s'agit de montrer la disposition d'ensemble des équipements projetés, et de faire apparaître clairement le périmètre des travaux (à titre indicatif : l'échelle du plan général des travaux est généralement comprise entre 1/200<sup>e</sup> et 1/1000<sup>e</sup>).

Enfin, dans un dossier simplifié, le **périmètre** (sous forme de plan) doit porter à la connaissance du public les immeubles faisant l'objet de la procédure d'expropriation.

[6] Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants

Les caractéristiques des ouvrages importants doivent être portées à la connaissance du public, et notamment certaines informations techniques (tels que la longueur et le calibrage d'une voirie, les matériaux utilisés...). Le Conseil d'Etat considère la DUP comme entachée d'irrégularité lorsque les caractéristiques ou la localisation d'un des ouvrages les plus importants ne sont pas décrites au dossier<sup>7</sup>.

[7] L'appréciation sommaire des dépenses

[7b] L'estimation sommaire des acquisitions à réaliser

En vertu des dispositions des articles L. 1311-9 et suivants du code général des collectivités territoriales et l'article 23-II-3<sup>o</sup> de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, la consultation de France Domaine est obligatoire pour établir l'estimation sommaire des dépenses.

Cette appréciation doit permettre aux intéressés de s'assurer que les travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à l'époque de l'enquête, ont un caractère d'utilité publique<sup>8</sup>.

Elle « doit comprendre non seulement le coût des acquisitions foncières futures nécessaires à la réalisation de l'opération envisagée, mais aussi celui des acquisitions foncières auxquelles il a été procédé avant l'ouverture de l'enquête publique en vue de la réalisation de cette opération »<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> CE, 13 février 1980

<sup>7</sup> CE, 19 novembre 1986, *Epx Molard*, n° 39082

<sup>8</sup> CE ass, 23 janvier 1970, *Epoux Néel*, n° 68324 – CE, 7 juin 1999, *Ville de Neuilly-sur-Seine*, n° 163949

<sup>9</sup> CE, 19 octobre 2012, *Cne de Levallois-Perret*, n°343069

✓ **Attention** : Même s'il s'agit d'une appréciation « sommaire », celle-ci doit distinguer le montant des acquisitions de celui des travaux à réaliser. Il convient également de faire apparaître l'estimation du coût total de l'opération (coût des travaux et coût des acquisitions foncières). L'appréciation sommaire des dépenses doit aussi comprendre le coût des mesures compensatoires (préservation du sol, protection acoustique, signalisation, éclairage, sécurité, etc.). Le fait que certaines dépenses relatives aux mesures compensatoires ne figurent pas dans l'appréciation sommaire des dépenses contenue dans le dossier soumis à enquête publique n'entache pas celle-ci d'irrégularité dans la mesure où le dossier les fait apparaître par ailleurs de manière précise et détaillée<sup>10</sup>.

En cas de réalisation fractionnée, le montant à retenir est celui du programme général des travaux<sup>11</sup> (un programme de travaux correspondant à un ensemble d'opérations faisant l'objet d'autorisations distinctes et présentant entre elles un lien fonctionnel).<sup>12</sup>

Le juge administratif considère que le coût d'un ouvrage ne faisant pas partie de la DUP n'a pas à figurer dans l'appréciation sommaire des dépenses<sup>13</sup>.

✓ **Attention** : Une sous-estimation manifeste du coût peut entraîner l'irrégularité de la procédure. Le juge apprécie l'estimation notamment par rapport à l'avis de France Domaine.

## **[8]** *L'étude d'impact*

La loi du 12 juillet 2010 a simplifié le champ d'application de l'étude d'impact en inversant le principe d'une liste négative, à une liste positive : désormais seuls sont soumis à étude d'impact les projets mentionnés au tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

En fonction des seuils définis par cet article, soit le projet fait obligatoirement l'objet d'une étude d'impact, soit il fait l'objet d'une étude d'impact après un examen au cas par cas par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement (ci-après « autorité environnementale »).

La notice d'impact précédemment imposée pour certaines catégories de projets est abrogée.

Dans le cas où le projet relève d'un examen au cas par cas<sup>14</sup>, l'expropriant doit remplir un formulaire de demande d'examen au cas par cas dont le contenu est précisé par l'arrêté du 26 juillet 2012 fixant le modèle du formulaire de la « demande d'examen au cas par cas ». Le formulaire doit être envoyé à l'autorité environnementale qui dispose alors d'un délai de 35 jours pour informer, par décision motivée, le responsable du projet de la nécessité ou non de réaliser une étude d'impact. L'absence de réponse au terme de ce délai vaut obligation de réaliser une étude d'impact<sup>15</sup>.

L'exigence de production d'une étude d'impact dans le dossier soumis à enquête du code de

---

<sup>10</sup> CE, 13 juillet 2007, n° 288752

<sup>11</sup> Art. R. 122-8 du code de l'environnement – CE, 19 mai 1993, Cts Guerrier de Dumast

<sup>12</sup> II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement

<sup>13</sup> CE, 27 juin 2005, n° 262028

<sup>14</sup> Article R. 122-3 du code de l'environnement

<sup>15</sup> IV de l'article R. 122-3 du code de l'environnement

l'expropriation a été abrogée. Cette production n'est en effet pertinente que dans le cas où cette enquête concerne un projet susceptible d'affecter l'environnement, alors soumis à une enquête code de l'environnement.

### **Quel est le contenu d'une étude d'impact ?**

Toute erreur ou omission substantielle dans l'étude d'impact entache la procédure d'irrégularité. Il convient donc d'examiner avec soin la composition et la teneur des études d'impact, car l'Etat engage sa responsabilité en délivrant des autorisations irrégulières sur la base d'études ou de notices insuffisantes<sup>16</sup>.

En vertu de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, l'étude d'impact doit être proportionnée à la sensibilité environnementale de la zone concernée, à l'importance et à la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine.

Elle doit contenir les renseignements suivants :

- Une description du projet comportant des informations relatives à sa conception et à ses dimensions
- Une analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet
- Une analyse des effets négatifs et positifs, directs et indirects, temporaires (y compris pendant la phase des travaux) et permanents, à court, moyen et long terme, du projet sur l'environnement
- Une analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets connus
- Une esquisse des principales solutions de substitution examinées par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage et les raisons pour lesquelles, eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine, le projet présenté a été retenu
- Les éléments permettant d'apprécier la compatibilité du projet avec l'affectation des sols définie par le document d'urbanisme opposable, ainsi que, si nécessaire, son articulation avec les plans, schémas et programmes et la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique
- Les mesures prévues par le pétitionnaire ou le maître de l'ouvrage pour :
  - éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ;
  - compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité.
- Une présentation des méthodes utilisées pour établir l'état initial et évaluer les effets du projet sur l'environnement
- Une description des difficultés éventuelles, de nature technique ou scientifique, rencontrées par le maître d'ouvrage pour réaliser cette étude
- Les noms et qualités précises et complètes du ou des auteurs de l'étude d'impact et

---

<sup>16</sup> CE, 31 mars 1989, *Dame Coutras*, n° 81903

- des études qui ont contribué à sa réalisation
- Un état des éléments figurant dans l'étude de maîtrise des risques pour les installations nucléaires de base ou dans l'étude des dangers pour les installations classées pour la protection de l'environnement
  - L'appréciation des impacts de l'ensemble du programme lorsque le projet concourt à la réalisation d'un programme de travaux dont la réalisation est échelonnée dans le temps<sup>17</sup>.

L'étude d'impact pour la création ou la modification d'infrastructures de transport (infrastructures ferroviaires, aéroports et aérodromes) doit comprendre en outre :

- une analyse des conséquences prévisibles du projet sur le développement éventuel de l'urbanisation ;
- une analyse des enjeux écologiques et des risques potentiels liés aux aménagements fonciers, agricoles et forestiers ;
- une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité. Cette analyse comprendra les principaux résultats commentés de l'analyse socio-économique lorsqu'elle est requise par l'article L. 1511-2 du code des transports ;
- une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter ;
- une description des hypothèses de trafic, des conditions de circulation et des méthodes de calcul utilisées pour les évaluer et en étudier les conséquences.
- les principes des mesures de protection contre les nuisances sonores qui seront mis en œuvre en application des dispositions des articles R. 571-44 à R. 571-52 du code de l'environnement.

**Une nouveauté introduite par la réforme** permet au pétitionnaire ou maître d'ouvrage de solliciter auprès de l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation (le préfet en matière d'expropriation), un avis sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact<sup>18</sup>. Le préfet saisit sans délai l'autorité environnementale et, pour ce qui concerne les aspects liés à la santé humaine, le directeur général de l'agence régionale de santé.

#### **[9] Une note de présentation en l'absence d'étude d'impact**

En l'absence d'étude d'impact, une note de présentation doit préciser les coordonnées du maître d'ouvrage ou du responsable du projet et présenter un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet soumis à enquête a été retenu.

#### **[10] Les avis émis par une autorité administrative sur le projet**

Certains avis requis pour un projet peuvent avoir un caractère obligatoire. Ils sont généralement requis avant la prise de l'arrêté de DUP, mais ne doivent pas nécessairement figurer dans le dossier préalable.

---

<sup>17</sup> II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement

<sup>18</sup> Article R. 122-4 du code de l'environnement



- l'avis de France domaine : si en vertu des dispositions des articles L. 1311-9 et suivants du code général des collectivités territoriales et de l'article 23-II-3° de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, la consultation de France Domaine est obligatoire pour établir l'estimation sommaire des dépenses, cet avis n'a pas à figurer dans le dossier d'enquête<sup>19</sup>.

L'expropriant doit à nouveau solliciter cet avis en cas de changement de circonstances de fait ou de droit entre le moment où il a été émis et la date de constitution du dossier<sup>20</sup>.

- l'avis de l'autorité environnementale : lorsque le projet est soumis à étude d'impact, le préfet transmet pour avis le dossier à l'autorité environnementale<sup>21</sup>.

[☞ Voir fiche 9 « Principaux avis et consultations obligatoires »]

### **Qui est l'autorité compétente en matière d'environnement ?**

Il résulte des dispositions de l'article R. 122-6 du code de l'environnement que l'autorité environnementale est le préfet de région pour les projets portés par une collectivité territoriale.

**[11]** Document mentionnant les textes qui régissent l'enquête et indiquant la façon dont celle-ci s'insère dans la procédure administrative relative au projet ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation

Pour les opérations soumises à une enquête du code de l'environnement, ce document doit permettre de situer l'enquête par rapport aux différentes procédures en amont et en aval de l'enquête. Il s'agit de donner les références des textes qui régissent l'enquête et d'indiquer la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée.

Ce document doit également indiquer qu'une déclaration d'utilité publique prise par le préfet pourra être adoptée à l'issue de l'enquête.

**[12]** La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet

En cas de projet soumis à d'autres autorisations, le dossier doit les mentionner. Il s'agit notamment des autorisations « loi sur l'eau », des autorisations relatives aux monuments naturels et sites classés ou des autorisations de défrichement.

**[13]** Le bilan de la procédure de débat public ou de concertation

Le dossier doit contenir un bilan des procédures préalables d'information et de participation du public. Lorsqu'aucune concertation n'a eu lieu, le dossier doit le mentionner.

<sup>19</sup> CE, 24 février 1992, n° 108527

<sup>20</sup> CE, 2 octobre 1996, *Ministère de l'Intérieur c/ Crts Hottinger* n° 91296

<sup>21</sup> Article R. 122-7 du code de l'environnement

Au stade de l'enquête préalable, le dossier soumis à enquête n'a pas pour objet de déterminer avec précision les parcelles qui seront soumises à expropriation<sup>22</sup>. Cette détermination se fera au stade de l'enquête parcellaire.

## 2) Le dossier d'enquête parcellaire

L'enquête parcellaire a deux objectifs :

1. Déterminer précisément les parcelles à exproprier
2. Identifier leurs propriétaires.

C'est au vu de cette enquête que le préfet peut prendre un arrêté de cessibilité.

► L'enquête parcellaire peut-elle se dérouler avant la prise de l'arrêté portant DUP ?

L'enquête parcellaire peut démarrer **avant** la signature de l'arrêté de DUP et avant la remise du rapport du commissaire enquêteur sur l'utilité publique du projet (CE, 14 octobre 1992, n° 99865).

Si l'arrêté de DUP intervient après l'enquête parcellaire, il vaut arrêté de cessibilité s'il contient tous les renseignements nécessaires (Article R. 132-4 du code de l'expropriation).

L'expropriant adresse au préfet un dossier d'enquête parcellaire qui se compose des pièces suivantes<sup>23</sup> :

<b>Dossier d'enquête parcellaire</b> <i>R. 131-3 du code de l'expropriation</i>
Le plan parcellaire [1]
L'état parcellaire (liste des propriétaires) [2]
La délibération de l'organe expropriant [3]

### [1] Le plan parcellaire

Le plan parcellaire (généralement établi au 1/1000<sup>e</sup>) doit indiquer précisément l'ensemble des terrains concernés par l'opération (parcelles déjà acquises et parcelles à acquérir) : l'emprise du projet doit apparaître clairement, ainsi que les références cadastrales et numéros de parcelles. Ce périmètre doit être en concordance avec le périmètre qui figure sur le plan général des travaux (dans le dossier d'enquête publique).

### [2] L'état parcellaire

L'état parcellaire doit permettre l'identification des propriétaires et des ayants droit pour chaque parcelle comprise dans l'emprise du projet, en mentionnant la désignation cadastrale, la nature du terrain, la superficie des parcelles, l'emprise à acquérir et l'emprise restante. L'expropriant doit rechercher les noms et adresses des propriétaires<sup>24</sup> et notifier individuellement à chacun des propriétaires connus le dépôt de dossier d'enquête parcellaire

<sup>22</sup> CE, 23 juillet 1974, *Gaulier*

<sup>23</sup> Art. R. 131-3 du code de l'expropriation

en mairie.<sup>25</sup>

A titre d'exemple, l'état parcellaire peut se présenter de la manière suivante :

Références cadastrales		Identité des propriétaires	Nature du terrain	Superficie totale (m <sup>2</sup> )	Superficie à acquérir (m <sup>2</sup> )	Superficie restante (m <sup>2</sup> )
Section et n° de parcelle	Adresse ou lieu-dit					
AX 103	Rue...	Mme X	Sol			
AX 202	Rue...	M. Y	Prairie			

### **[3]** La délibération de l'organe expropriant

L'article R. 131-3 du code de l'expropriation relatif aux pièces du dossier d'enquête parcellaire ne mentionne pas explicitement une délibération de l'expropriant sollicitant cette enquête.

Cependant, le Conseil d'Etat<sup>26</sup> a déjà examiné le moyen tiré de ce que le préfet aurait ordonné l'ouverture de l'enquête parcellaire sans que la commune ne l'ait demandé. Il a considéré qu'"il ressort de la délibération du conseil municipal (...) que celui-ci **a expressément demandé au préfet d'organiser la mise à enquête publique du dossier de déclaration d'utilité publique et du dossier d'enquête parcellaire** ; que par suite le moyen tiré de ce que l'enquête parcellaire aurait été pour ce motif irrégulièrement mise en œuvre doit être écarté".

En application de cette jurisprudence, si la commune n'avait pas demandé expressément l'ouverture de l'enquête parcellaire, celle-ci aurait été irrégulièrement mise en œuvre.

Par conséquent, si la délibération de l'expropriant sollicitant l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP n'a pas également demandé l'ouverture de l'enquête parcellaire, il ne peut qu'être conseillé de demander à la collectivité une délibération pour solliciter l'ouverture d'une enquête parcellaire.

✓ **Attention** : l'insuffisance des dossiers d'enquête est un moyen très souvent invoqué à l'appui d'un recours contentieux contre la DUP et peut entraîner son annulation. C'est notamment le cas de l'insuffisance de l'étude d'impact, de la sous-évaluation dans l'appréciation des dépenses ou encore du manque de précision dans l'emprise du projet.

Par conséquent, il convient de veiller à la sécurité juridique du dossier d'enquête :

- en s'assurant que toutes les pièces obligatoires sont bien présentes au dossier d'enquête,
- en identifiant les points les plus sensibles tout en s'assurant qu'ils ne comportent pas d'imprécisions ou d'ambiguïtés,
- en s'assurant de la qualité de la rédaction, de la lisibilité et de la précision du dossier d'enquête.

Le préfet peut s'adresser à l'expropriant s'il estime que le dossier présente certaines insuffisances de nature à générer un contentieux.

<sup>24</sup> Cass. 3<sup>e</sup> Civ, 27 février 1973, *Poisson*

<sup>25</sup> CE, 1<sup>er</sup> juillet 1994, *M. Moussière*, n° 119511

<sup>26</sup> CE, 11 juin 1997, n° 138665

## 5- Enquête préalable à la DUP

L'objectif d'une enquête publique est d'informer le public, recueillir ses avis, suggestions et éventuelles contre-propositions sur la réalisation de certains projets, d'inciter le maître d'ouvrage de l'opération à mieux élaborer son projet mais également d'éclairer l'autorité chargée de prendre la décision d'autorisation ou d'approbation de l'opération envisagée.

### **Il existe 2 types d'enquêtes dans le cadre d'une DUP (article L. 110-1 du code de l'expropriation) :**

- Enquête préalable à la DUP des opérations **susceptibles de porter atteinte à l'environnement.**

*Régie par les articles L. 123-1 et s. du code de l'environnement.*

- Enquête préalable à la DUP pour des opérations **non susceptibles de porter atteinte à l'environnement.**

*Régie par le titre Ier du livre Ier du code de l'expropriation.*

### **Le rôle du préfet dans l'enquête publique :**

- 1) Il apprécie si le projet soumis à enquête peut être déclaré d'utilité publique
- 2) Il vérifie la régularité de la délibération sollicitant l'ouverture de l'enquête
- 3) Il vérifie le type de dossier et sa composition
- 4) Il apprécie si l'opération est compatible avec les dispositions du plan local d'urbanisme (PLU)
- 5) Il saisit le président du tribunal administratif afin de désigner un commissaire enquêteur
- 6) Il prend un arrêté d'ouverture d'enquête publique
- 7) Il veille à la régularité des conditions de publicité de l'arrêté
- 8) Il reçoit les conclusions du commissaire enquêteur et tient le dossier à disposition du public

### **1) Le préfet vérifie si le projet soumis à enquête peut être déclaré d'utilité publique**

Le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour ouvrir l'enquête publique.

En effet, au vu du dossier qui lui est transmis, le préfet apprécie la légalité et l'opportunité de l'expropriation. Si la procédure lui semble viciée, ou si le projet qui lui est soumis ne présente pas, selon lui, une utilité publique, il peut refuser d'engager la procédure d'expropriation et donc d'ouvrir l'enquête. Ce refus peut, par exemple, être fondé sur le caractère insuffisant des ressources de l'expropriant pour réaliser les acquisitions prévues<sup>1</sup> ou sur l'incompétence de la collectivité territoriale, au regard de l'objet de la DUP, en cas de transfert de compétence à un EPCI<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CE, 7 mars 1979, *Cne de Vestric-et-Candillac* n° 05624

<sup>2</sup> CE, 4 mai 1984, *Cne d'Aubiers*, n° 37179

Ce refus peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge administratif.

## **2) Le préfet vérifie la régularité de la délibération sollicitant l'ouverture de l'enquête**

Tout dossier d'enquête est transmis au préfet accompagné de la délibération sollicitant l'ouverture d'une enquête préalable à la DUP.<sup>3</sup> Un simple courrier de l'exécutif est insuffisant.

Pour les projets à l'initiative des communes : le juge sanctionne l'insuffisance de la note explicative de synthèse qui doit être jointe à la convocation des élus, en application de l'article L. 2121-12 du CGCT (CAA Nantes, 24 juin 2006, n° 05NT00963 et CAA Versailles, 10 mai 2007, n° 05VE01455).

## **3) Le préfet vérifie le type de dossier et sa composition**

Le préfet doit veiller à ce que le type de dossier constitué (dossier du code de l'expropriation, du code de l'environnement ou dossier simplifié) soit bien conforme au type de projet envisagé.

## **4) Le préfet apprécie si l'opération est compatible avec les dispositions du plan local d'urbanisme (PLU)**

Lorsqu'il existe un plan local d'urbanisme, le projet soumis au préfet doit être conforme aux dispositions de ce document. En cas d'incompatibilité, après examen conjoint, il convient de procéder à une enquête publique qui porte à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du PLU (voir fiche 7 « Mise en compatibilité du PLU »).

Toutefois, en application de l'article R. 123-19 du code de l'urbanisme, l'enquête concernant un PLU dans une ZAC vaut enquête d'utilité publique lorsque le dossier soumis à l'enquête comprend les pièces mentionnées aux articles R. 112-4 ou R. 112-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (article L. 123-11 du code de l'urbanisme).

En application des dispositions de l'article R. 123-19 du code de l'urbanisme, qui renvoie aux formes prévues par le chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, cette enquête relève de la compétence du préfet (cf article L. 123-3 du code de l'environnement). Ainsi, qu'il s'agisse de l'enquête concernant un PLU valant enquête préalable à la DUP d'une opération prévue à l'intérieur d'une ZAC ou d'un projet soumis à une DUP emportant mise en compatibilité de documents d'urbanisme, la compétence, pour ouvrir et organiser l'enquête, relève du préfet.

---

<sup>3</sup> Article L. 2121-29 du CGCT

## **5) Le préfet saisit le président du tribunal administratif afin de désigner un commissaire enquêteur**

<b>Enquête du code de l'expropriation</b> <i>Article R. 111-1 du code de l'expropriation</i>	<b>Enquête du code de l'environnement</b> <i>Article R. 123-5 du code de l'environnement</i>
<p>La désignation du commissaire ou de la commission d'enquête obéit à des règles identiques, qu'il s'agisse d'une enquête du code de l'expropriation ou d'une enquête du code de l'environnement.</p> <p>Le préfet saisit le président du tribunal administratif dans le ressort duquel doit être réalisée l'opération ou la plus grande partie de l'opération soumise à enquête, en vue de la désignation d'un commissaire enquêteur (ou d'une commission d'enquête). Il lui adresse à cette fin une demande précisant l'objet de l'enquête ainsi que la période d'enquête retenue.</p>	
	<p>Le préfet adresse également au président du tribunal administratif le résumé non technique de l'étude d'impact ou en l'absence d'étude d'impact la note de présentation <b>(19)</b></p>
<p>Le président du TA désigne dans un délai de 15 jours un commissaire enquêteur ou les membres d'une commission d'enquête.</p> <p>Il est libre de désigner librement un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête, quelle que soit l'importance de l'opération<sup>4</sup>.</p>	
	<p>Le président du tribunal administratif nomme également un ou plusieurs suppléants en cas d'empêchement du commissaire enquêteur ou d'un membre de la commission d'enquête.</p>
	<p>Dès la désignation du ou des commissaires enquêteurs, le préfet adresse à chacun d'entre eux une copie du dossier complet et si possible une copie numérique.</p>

## **6) Le préfet prend un arrêté d'ouverture d'enquête publique**

C'est le préfet du lieu du siège du bénéficiaire de la décision et de la localisation de la partie essentielle de l'opération projetée qui est compétent pour décider de l'ouverture de l'enquête<sup>5</sup>.

L'arrêté d'ouverture d'enquête publique est une simple mesure préparatoire insusceptible d'être déféré devant le juge pour excès de pouvoir. Cependant, une irrégularité qui affecterait cet acte peut être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre la DUP.

<sup>4</sup> CE, 10 mai 1985, Chambre de Commerce et d'industrie d'Annecy c/ Cne de Meythet, n° 50188

<sup>5</sup> CE, 27 avril 1976, n° 317108

### a. Contenu de l'arrêté

Lorsqu'il a reçu de l'expropriant le dossier dûment constitué, le préfet, après consultation du commissaire enquêteur, prend un arrêté dans lequel il précise :

<b>Enquête du code de l'expropriation</b> <i>R. 112-12 du code de l'expropriation</i>	<b>Enquête du code de l'environnement</b> <i>R. 123-9 du code de l'environnement</i>
L'objet de l'enquête	L'objet de l'enquête et notamment les caractéristiques principales du projet La ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision
La date d'ouverture de l'enquête	
La durée de l'enquête	
Les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet	
	En cas de pluralité de lieux d'enquête, le siège de l'enquête où toute correspondance peut être adressée
	Les noms et qualités du commissaire enquêteur ou membres de la commission d'enquête et de leurs suppléants
	Les jours, heures et le lieu où le commissaire enquêteur se tiendra à disposition du public pour recevoir ses observations
	Le cas échéant, la date et le lieu des réunions d'information et d'échange envisagées
	La durée et les lieux où, à l'issue de l'enquête, le public pourra consulter les conclusions du commissaire enquêteur.
	L'existence d'une évaluation environnementale, d'une étude d'impact ou à défaut d'un dossier comprenant les informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête et du lieu où ces documents peuvent être consultés
	L'existence de l'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement et le lieu où il peut être consulté
	L'information selon laquelle, le cas échéant, le dossier d'enquête publique est transmis à un autre Etat membre de l'UE ou partie à la Convention d'Espoo sur le territoire duquel

	le projet est susceptible d'avoir des incidences notables L'identité de la ou des personnes responsables du projet, plan ou programme
S'il en existe un, le préfet peut indiquer l'adresse du site internet sur lequel les informations relatives à l'enquête pourront être consultées. Si cela lui paraît approprié, il peut prévoir les moyens offerts aux personnes intéressées afin qu'elles puissent communiquer leurs observations par voie électronique.	S'il en existe un, le préfet peut indiquer l'adresse du site internet sur lequel les informations relatives à l'enquête pourront être consultées. Si cela lui paraît approprié, il peut prévoir les moyens offerts aux personnes intéressées afin qu'elles puissent communiquer leurs observations par voie électronique.

b. Explication des éléments contenus dans l'arrêté

Enquête du code de l'expropriation	Enquête du code de l'environnement
<b>La date d'ouverture d'enquête :</b> Aucun délai n'est imposé au préfet pour ouvrir l'enquête après réception du dossier. Cependant, une lenteur anormale de la procédure peut engager la responsabilité de l'administration si ce retard cause un préjudice particulier aux propriétaires.	
<b>La durée de l'enquête</b> ne peut être inférieure à 15 jours <sup>6</sup> . Pas de durée limite maximale.	<b>La durée de l'enquête</b> ne peut être inférieure à 30 jours, ni supérieure à 2 mois <sup>7</sup> .  Le commissaire enquêteur peut prolonger la durée de l'enquête du code de l'environnement pour une durée maximale de 30 jours notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public.
✓Le calcul du nombre de jours inclut les dimanches et jours fériés.	
<b>Le lieu de l'enquête :</b> Le lieu où le commissaire enquêteur siège et où le dossier principal et le registre d'enquête sont déposés est, selon le cas, la préfecture, la sous-préfecture, ou la mairie : - si l'opération projetée doit être réalisée sur le territoire et pour le compte d'une commune, l'enquête publique se déroule à la mairie de cette commune <sup>8</sup> - si l'opération concerne deux ou plusieurs départements, l'enquête a lieu à la préfecture du département sur le territoire duquel la plus grande partie de l'opération doit être réalisée, le préfet de ce département étant chargé de centraliser les résultats de l'enquête <sup>9</sup> - dans tous les autres cas : le préfet choisit le lieu où s'ouvre l'enquête : soit la préfecture, soit la sous-préfecture, soit la mairie d'une des communes concernées par l'opération.	

<sup>6</sup> Article R. 112-12 du code de l'expropriation

<sup>7</sup> Article R. 123-6 du code de l'environnement

<sup>8</sup> Article R. 112-9 du code de l'expropriation

<sup>9</sup> Article R. 112-11 du code de l'expropriation



Si l'opération concerne plusieurs communes, une copie du dossier et un registre doivent être déposés à la mairie de chacune des communes concernées<sup>10</sup>.

Le préfet peut également ordonner le dépôt dans chacune des mairies qu'il désigne à cet effet, d'un registre subsidiaire sur feuilles non mobiles, côté et paraphé par le maire, et d'un dossier sommaire donnant les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants<sup>11</sup>.

## 7) La publicité de l'arrêté d'ouverture d'enquête

Le respect de la procédure en matière de publicité de l'arrêté d'ouverture conditionne la régularité de l'enquête. Les irrégularités substantielles affectant le contenu ou les modalités de publicité sont de nature à entacher d'irrégularité le déroulement de la procédure d'enquête et peuvent donc entraîner l'illégalité de la DUP.

<b>Enquête du code de l'expropriation</b> <i>Articles R. 112-14 à R. 112-16 du code de l'expropriation</i>	<b>Enquête du code de l'environnement</b> <i>Article R. 123-11 du code de l'environnement</i>
<p>Un avis au public faisant connaître l'ouverture de l'enquête est publié :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Par les soins du préfet dans la presse</b> : 8 jours au moins avant le début de l'enquête, et rappelé dans les 8 premiers jours de celle-ci dans <b>2 journaux</b> régionaux ou locaux (voire nationaux pour les opérations d'importance nationale). Cf CE, n°289316.</li> <li>- <b>Par les soins du maire par voie d'affiches</b> : dans chacune des communes désignées par le préfet (au minimum toutes les communes concernées par l'opération) : 8 jours avant le début de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci. L'accomplissement de cette mesure de publicité incombe au maire <b>et est certifiée par lui</b> (le maire fait mention de la date et de la durée de publication, soit sur l'acte lui-même, soit sur une attestation revêtue de sa signature). L'absence de certification est de nature à fragiliser la procédure en cas de recours contre la DUP.</li> </ul>	<p>Un avis au public portant les indications mentionnées dans l'arrêté d'ouverture d'enquête est publié :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Dans la presse</b> : dans <b>2 journaux</b> régionaux ou locaux (voire nationaux pour les opérations d'importance nationale) : 15 jours au moins avant le début de l'enquête, et rappelé dans les 8 premiers jours de celle-ci.</li> <li>- <b>Sur le site internet de la préfecture</b> lorsque celle-ci dispose d'un site</li> <li>- <b>Par voie d'affiches</b> : dans chacune des communes désignées par le préfet (au minimum toutes les communes sur le territoire desquelles se situe le projet) : 15 jours avant le début de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci.</li> <li>- <b>Par les soins de l'expropriant par voie d'affiches</b> : affichage sur les lieux prévus pour la réalisation du projet. Cet affichage doit être visible et lisible depuis la voie publique et être conforme aux caractéristiques et dimensions fixées par l'arrêté du 24 avril 2012<sup>12</sup>: 15 jours avant le début de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci.</li> </ul>

<sup>10</sup> CE, 13 décembre 1978, Syndicat intercom. de distribution d'eau de la corniche des Maures, n° 05635-08120

<sup>11</sup> Article R. 112-13 du code de l'expropriation

<sup>12</sup> Les affiches mentionnées au III de l'article R. 123-11 mesurent au moins 42 × 59,4 cm (format A2). Elles comportent le titre « avis d'enquête publique » en caractères gras majuscules d'au moins 2 cm de hauteur et les informations visées à l'article R. 123-9 du code de l'environnement en caractères noirs sur fond jaune.

	Enfin, un exemplaire du dossier ou l'adresse du site internet où il peut être entièrement téléchargé, est adressé pour information, dès l'ouverture de l'enquête, au maire de chaque commune sur le territoire de laquelle le projet est situé et dont la mairie n'a pas été désignée comme lieu d'enquête. <sup>13</sup>
Aucune notification individuelle n'est exigée, à la différence de l'avis portant ouverture d'enquête parcellaire.	

## 8) Lors du déroulement de l'enquête publique

<b>Enquête du code de l'expropriation</b>	<b>Enquête du code de l'environnement</b> <i>Article R. 123-18 du code de l'environnement</i>
	<p><u>La loi du 12 juillet 2010 offre de nouvelles garanties en cas de modification du projet en cours d'enquête.</u></p> <p>Si la personne responsable du projet estime nécessaire d'apporter à celui-ci des modifications substantielles, le préfet peut, après avoir entendu le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, suspendre l'enquête pendant une durée maximale de 6 mois<sup>14</sup>.</p> <p>L'enquête est reprise dans les mêmes conditions de déroulement pour une nouvelle période de 30 jours. Cette possibilité de suspension ne peut être utilisée qu'une seule fois.</p>

## 9) La clôture de l'enquête et les conclusions du commissaire enquêteur

### a. Clôture de l'enquête

<b>Enquête du code de l'expropriation</b> <i>Article R. 112-18 du code de l'expropriation</i>	<b>Enquête du code de l'environnement</b> <i>Article R. 123-18 du code de l'environnement</i>
A expiration du délai de l'enquête, le(s) registre(s) d'enquête sont clos et signés :	A expiration du délai de l'enquête, le(s) registre(s) d'enquête sont clos et signés par le

<sup>13</sup> Article R. 123-12 du code de l'environnement

<sup>14</sup> Article L. 123-16 et R. 123-22 du code de l'environnement

<p>- directement par le commissaire enquêteur<sup>15</sup> lorsque le projet concerne une seule commune</p> <p>- dans tous les autres cas, par le maire, soit par le préfet, ou par le préfet chargé de centraliser les résultats de l'enquête désigné conformément à l'article R. 112-3 (selon les lieux de dépôt) puis transmis dans les 24h avec le dossier d'enquête au commissaire enquêteur<sup>16</sup>.</p>	<p>commissaire enquêteur.</p>
	<p>Le commissaire enquêteur rencontre, dans la huitaine, le responsable du projet et lui communique les observations écrites et orales consignées dans un procès verbal de synthèse. Le responsable du projet dispose d'un délai de 15 jours pour produire ses observations éventuelles.</p>

b. La remise du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur

<p><b>Enquête du code de l'expropriation</b> <i>Article R. 112-19 et R. 112-20 du code de l'expropriation</i></p>	<p><b>Enquête du code de l'environnement</b> <i>Article R. 123-19 à R. 123-21 du code de l'environnement</i></p>
<p>Le commissaire enquêteur dispose d'un délai d'un mois pour remettre son rapport et ses conclusions.</p> <p>✓ La jurisprudence considère que le délai imparti au commissaire enquêteur dans le cas d'une enquête du code de l'expropriation n'est qu'un délai indicatif et qu'il n'est pas prescrit à peine de nullité (CE, 3 mars 1993, Commune de Saint Germain en Laye ; CE, 16 février 1994, Association fédérative régionale pour la protection de la nature ; CAA Lyon, 16 février 2001, Bianco).</p>	<p>Le commissaire enquêteur dispose d'un délai de 30 jours pour remettre son rapport et ses conclusions.</p> <p>Depuis la loi du 12 juillet 2012, ce délai n'est plus simplement indicatif mais impératif.</p> <p>S'il ne peut être respecté, un délai supplémentaire peut être accordé à la demande du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par l'autorité compétente pour organiser l'enquête, après avis du responsable du projet<sup>17</sup>.</p> <p>Si, à l'expiration du délai, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées, ni justifié d'un motif pour le</p>

<sup>15</sup> Article R. 112-22 du code de l'expropriation

<sup>16</sup> Article R. 112-18 du code de l'expropriation

<sup>17</sup> Article L. 123-15 du code de l'environnement

	dépassement du délai, l'autorité compétente pour organiser l'enquête peut, avec l'accord du maître d'ouvrage et après une mise en demeure du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête restée infructueuse, demander au président du tribunal administratif, ou au conseiller qu'il délègue, de dessaisir le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête et de lui substituer son suppléant, un nouveau commissaire enquêteur ou une nouvelle commission d'enquête ; celui-ci doit, à partir des résultats de l'enquête, remettre le rapport et les conclusions motivées dans un maximum de 30 jours à partir de sa nomination.
Le commissaire enquêteur transmet son rapport et ses conclusions soit au préfet qui a ouvert l'enquête, soit au préfet chargé de centraliser les résultats <sup>18</sup> .	Le commissaire enquêteur transmet son rapport et ses conclusions au préfet ainsi qu'au président du tribunal administratif.
	Lorsqu'il a publié l'avis d'ouverture d'enquête sur son site internet, le préfet publie le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sur ce même site pendant une durée d'un an.

<sup>18</sup> Article R. 112-19 du code de l'expropriation

### c. Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur

Il faut distinguer le rapport de l'avis :

- **Le rapport**

<b>Enquête du code de l'expropriation</b> <i>Article R. 112-19 du code de l'expropriation</i>	<b>Enquête du code de l'environnement</b> <i>Article R. 123-19 du code de l'environnement</i>
Il doit rendre compte objectivement du déroulement matériel de l'enquête : réunions, pétitions d'associations, décompte des observations, des visites...	
Le commissaire enquêteur doit procéder à l'analyse des observations du public et en synthétiser les termes. Cette analyse doit porter sur l'intégralité des observations recueillies (écrites ou orales). Le juge peut censurer le fait que le commissaire enquêteur s'est dispensé d'examiner certaines observations (CAA Lyon, 8 juillet 2004, n° 03LY00754). Pour autant le commissaire enquêteur n'est pas tenu de répondre de manière exhaustive à toutes les observations émises (CE, 22 novembre 2002, n° 200294). Il convient donc de vérifier que le rapport examine toutes les catégories d'avis.	
	Le rapport comporte la liste des pièces figurant dans le dossier d'enquête.  Il comporte le cas échéant les observations du responsable de projet en réponse aux observations du public.

- **L'avis ou les conclusions**

<b>Enquête du code de l'expropriation</b> <i>Article R. 112-19 du code de l'expropriation</i>	<b>Enquête du code de l'environnement</b> <i>Article L. 123-16 et R. 123-19 du code de l'environnement</i>
Ce document, qui doit faire l'objet d'un document séparé, est plus subjectif et contient l'avis personnel et motivé du commissaire enquêteur sur l'opération. Cet avis personnel ne doit pas se limiter à reprendre l'argumentation du maître d'ouvrage (CAA Marseille, 24 avril 2003, n° 02BX01453 ; CE, 9 février 2004, n° 223121).	
Une motivation trop succincte des conclusions du commissaire enquêteur prive le public de la garantie qui s'attache à l'expression d'une position personnelle du commissaire enquêteur. <sup>19</sup>	
	Le commissaire enquêteur précise si ses conclusions sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet.
<p><b>Plusieurs hypothèses :</b></p> <p>- <u>Avis favorable</u> : le préfet peut légitimement s'appuyer sur cet avis pour déclarer le projet d'utilité publique.</p>	

<sup>19</sup> CAA Douai, 9 avril 2014, Société MSE Le moulin de Sehen, n° 12DA01458

- Avis favorable assorti de recommandations, de réserves ou de conditions : selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, si l'avis du commissaire enquêteur est assorti d'une réserve à laquelle est « *subordonné le caractère favorable de l'avis* » ; celui-ci est réputé être défavorable. En revanche, s'il s'agit d'une simple recommandation ne remettant pas en cause le sens favorable de l'avis, celui-ci est considéré comme favorable.

L'expropriant doit mentionner s'il lève les éventuelles réserves du commissaire enquêteur (et comment il compte les lever), ou s'il décide de passer outre ces réserves. Si l'expropriant ne modifie pas son projet en fonction des réserves du commissaire enquêteur, ou s'il ne se conforme que partiellement à ses recommandations, l'avis du commissaire enquêteur sera réputé défavorable (CE, 11 juin 1999, n° 172897), ce qui est de nature à fragiliser l'utilité publique du projet et peut fonder le refus du préfet de déclarer l'utilité publique. De plus, le fait que les réserves du commissaire enquêteur n'aient pas été levées (ou n'aient été que partiellement respectées) est de nature à fragiliser le projet en cas de recours contre la DUP.

- Avis défavorable : le préfet est compétent pour prendre une DUP malgré un avis défavorable du commissaire enquêteur, sauf dispositions spécifiques.

	Un avis défavorable facilite l'obtention de la suspension de l'acte par le juge. Le requérant n'a pas à prouver l'urgence <sup>20</sup> .
<p>En cas d'avis défavorable, dans le cadre d'une opération exécutée sur le territoire et pour le compte d'une seule commune, le conseil municipal doit émettre son avis par une délibération motivée.</p> <p>Faute de délibération dans un délai de 3 mois à compter de la transmission du dossier au maire, le conseil municipal est considéré comme ayant renoncé à l'opération<sup>21</sup>.</p> <p>Ces dispositions sont également applicables en cas d'avis favorable avec réserve à laquelle est « <i>subordonné le caractère favorable de l'avis</i> »<sup>22</sup>.</p>	<p>En cas d'avis défavorable, dans le cadre d'un projet d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités, l'organe délibérant doit émettre une délibération motivée réitérant la demande de déclaration d'utilité publique.</p>

➤ Un concessionnaire doit-il lui aussi lever les réserves en cas de conclusions défavorables ?

Si le code de l'expropriation et le code de l'environnement prévoient la nécessité pour les collectivités territoriales ou leurs groupements d'émettre un avis sur la poursuite du projet, dans le cas où le commissaire enquêteur aurait rendu des conclusions défavorables, aucune disposition similaire n'existe pour les autres personnes expropriantes. Ainsi, s'agissant du concessionnaire d'une commune, on peut considérer que cette obligation ne s'applique pas.

<sup>20</sup> Article L. 123-16 du code de l'environnement

<sup>21</sup> Article R. 112-23 du code de l'expropriation

<sup>22</sup> CE, 9 janvier 1981, n° 17948

Toutefois, il apparaît qu'une décision du concessionnaire motivant la poursuite du projet, lorsque les conclusions du commissaire enquêteur sont défavorables, renforce la qualité du dossier soumis au préfet.

En outre, en pratique, lorsque le cas se présente, le concessionnaire émet effectivement un avis joint au dossier d'enquête adressé au préfet. La collectivité territoriale ou son groupement peut également délibérer en ce sens.

► Faut-il refaire une enquête publique si la prise en compte des réserves ou recommandations du commissaire enquêteur modifie le projet ?

Il peut arriver que la prise en compte des réserves ou recommandations du commissaire-enquêteur entraîne une modification des conditions de réalisation du projet après enquête et avant la DUP (tout comme les modifications pouvant intervenir entre la DUP et sa prorogation). Certaines modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet, dans ce cas, le préfet peut prendre la DUP sans nouvelle enquête. En revanche, si les modifications apportées sont substantielles, une nouvelle enquête ou une simple enquête complémentaire sera nécessaire (cf fiche 13 « *Prorogation des effets de la DUP* »).

Pour les enquêtes du code de l'environnement, la loi du 12 juillet 2010 crée la possibilité, en cas de changements modifiant l'économie générale du projet, au vu des conclusions du commissaire enquêteur, d'organiser une enquête complémentaire portant sur les avantages et les inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement<sup>23</sup>.

## **10) La communication des pièces du dossier**

Pendant la durée de l'enquête, aucune disposition du code de l'expropriation ne prévoit que les personnes concernées aient le droit d'obtenir une photocopie des documents composant le dossier d'enquête. Ces derniers ne sauraient utilement invoquer les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs<sup>24</sup>. Si l'expropriant choisit néanmoins de permettre cette communication, il peut conditionner la délivrance des photocopies à leur paiement.

Cependant, le dossier d'enquête est communicable, en cours de procédure, aux associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement<sup>25</sup>.

La commission d'accès aux documents administratifs (CADA) considère que sont immédiatement communicables, après la clôture de l'enquête publique et avant l'arrêté préfectoral déclarant l'utilité publique du projet, les documents soumis à l'enquête publique ainsi que ceux qui résultent de cette enquête, notamment le rapport et ses annexes, les conclusions du commissaire enquêteur (dès leur remise à l'autorité compétente) et les registres mis à la disposition du public, sous réserve toutefois de l'occultation préalable des éléments pouvant porter atteinte à la vie privée.

En revanche, les documents préparatoires à la décision finale ne sont pas communicables avant qu'intervienne la DUP (cf en ce sens l'avis de la CADA n° 20042946 du 8 juillet 2004).

---

<sup>23</sup> Article L. 123-14 II et R. 123-23 du code de l'environnement

<sup>24</sup> CE, 21 février 1997, n° 105900

<sup>25</sup> Article L. 123-8 du code de l'environnement

✓ **Attention** : le dossier doit être complet du début jusqu'à la fin de l'enquête. Il est donc important que l'expropriant veille régulièrement à la présence de toutes les pièces en collaboration avec le commissaire-enquêteur.

Par ailleurs, en cas de contentieux, la charge de la preuve incombe à l'administration, il est donc essentiel de pouvoir apporter la preuve que le dossier était complet tout au long de l'enquête. Pour cela, l'expropriant ou le préfet peut s'assurer que le commissaire enquêteur listera bien, dans son rapport, l'ensemble des pièces présentes au dossier (ce qui est désormais exigé dans le cadre d'une enquête du code de l'environnement). De même, si une pièce du dossier disparaît, il est nécessaire qu'elle soit remplacée et que le rapport du commissaire mentionne cette régularisation.



## 6- Enquête parcellaire

*préalable à l'arrêté de cessibilité*

*Chapitre Ier du titre III et Livre I du code de l'expropriation*

### **Rappel :**

- L'enquête parcellaire a pour but :
  - de déterminer avec précision les biens situés dans l'emprise du projet
  - d'identifier avec exactitude leurs propriétaires.
  
- L'enquête parcellaire intervient :
  - généralement **après** la DUP.
  - elle peut intervenir **avant** la DUP<sup>1</sup> (si l'arrêté de DUP intervient après l'enquête parcellaire, il vaut arrêté de cessibilité s'il contient toutes les précisions nécessaires<sup>2</sup>).
  - afin d'accélérer les procédures et lorsque l'expropriant est déjà en mesure d'identifier les parcelles objet de l'opération, de dresser le plan parcellaire et la liste des propriétaires, l'enquête parcellaire peut, en application de l'article R. 131-14 du code de l'expropriation, être menée conjointement à celle sur l'utilité publique, Le préfet prend alors un arrêté d'ouverture conjoint pour les deux enquêtes, un seul commissaire est nommé mais il rendra deux rapports et avis distincts : sur l'utilité publique, ainsi que sur l'enquête parcellaire<sup>3</sup>.
  
- L'enquête parcellaire peut nécessiter une visite des lieux.

Pour exécuter *des opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics*<sup>4</sup> (par exemple pour établir le plan parcellaire du dossier d'enquête), l'administration peut être autorisée à pénétrer dans les propriétés privées (à l'exception des maisons d'habitation) dans les conditions fixées par la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics. Le préfet prend alors un arrêté pour désigner les agents chargés d'effectuer les travaux.

### **Le rôle du préfet dans l'enquête parcellaire :**

- 1) Il vérifie la composition du dossier d'enquête parcellaire
- 2) Il nomme un commissaire enquêteur et prend un arrêté d'ouverture d'enquête parcellaire
- 3) Il veille à la régularité des conditions de publicité de l'arrêté
- 4) Il reçoit l'avis du commissaire enquêteur

---

<sup>1</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ, 12 mai 1992, n° de pourvoi : 87-70177 – CE, 14 octobre 1992, n° 99865


<sup>2</sup> Article R. 132-4 du code de l'expropriation

<sup>3</sup> Article R. 131-1 du code de l'expropriation

<sup>4</sup> CE, 18 décembre 1981, n° 36142

## 1) Le préfet vérifie la composition du dossier d'enquête parcellaire

L'expropriant constitue un dossier d'enquête parcellaire, dont le contenu est prévu par l'article R. 131-3 du code de l'expropriation, qu'il adresse au préfet pour être soumis à enquête dans chacune des communes où sont situés les immeubles à exproprier.

[  Voir fiche 4 « Composition des dossiers » ]

## 2) Le préfet nomme un commissaire enquêteur et prend un arrêté d'ouverture d'enquête parcellaire

Tout comme l'arrêté d'ouverture d'enquête publique, l'arrêté d'ouverture d'enquête parcellaire est une simple mesure préparatoire insusceptible d'être déféré devant le juge pour excès de pouvoir. Cependant, une irrégularité qui affecterait cet acte peut être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre l'arrêté de cessibilité.

### a. Contenu de l'arrêté préfectoral

Lorsqu'il a reçu de l'expropriant le dossier dûment constitué, le préfet prend un arrêté dans lequel il précise :

<b>L'arrêté d'ouverture d'enquête parcellaire</b> <i>R. 131-4 du code de l'expropriation</i>
La désignation d'un commissaire enquêteur (ou d'une commission d'enquête)
L'objet de l'enquête
La date d'ouverture de l'enquête
La durée de l'enquête
Les jours et heures de consultation en mairie des dossiers et du recueil des observations
Le lieu où siège le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête)
Le délai dans lequel le commissaire enquêteur doit donner son avis à l'issue de l'enquête

### b. Explication des éléments contenus dans l'arrêté

#### Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête

S'agissant d'enquête parcellaire, le préfet reste l'autorité compétente pour désigner le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête.

Le commissaire enquêteur est choisi sur une liste d'aptitude prévue à l'art. L. 123-4 du code de l'environnement. Ce choix doit respecter des exigences d'impartialité<sup>5</sup>.

Le préfet est libre de désigner soit un commissaire enquêteur, soit une commission d'enquête (dont les membres sont en nombre impair<sup>6</sup>), quelle que soit l'importance de l'opération<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Article R. 111-4 du code de l'expropriation

<sup>6</sup> Article R. 111-3 du code de l'expropriation

➤ Le préfet peut-il nommer un commissaire enquêteur figurant sur une liste d'un autre département ?

L'article R. 131-1 du code de l'expropriation renvoie **aux listes** d'aptitudes prévues à l'article L. 123-4 du code de l'environnement.

Ainsi, aucune disposition n'interdit le choix d'un commissaire sur la liste d'un autre département. Au regard de ces dispositions, il apparaît que le préfet peut effectivement choisir un commissaire enquêteur figurant sur la liste départementale d'un autre département.

**La durée de l'enquête**

La durée minimale de l'enquête est impérativement de 15 jours. Aucun délai maximum n'est fixé par les textes.

Ce délai ne peut débuter qu'après l'accomplissement des formalités de notification individuelle et de publicité (voir page suivante), c'est-à-dire :

- après publicité de l'arrêté
- au lendemain de la notification individuelle par la lettre recommandée

**Lieu de l'enquête**

Le dossier d'enquête parcellaire doit impérativement être déposé à la mairie des communes où sont situés les biens à exproprier.

Exception : en vertu de l'article R. 131-12 du code de l'expropriation, lorsque dans une commune **tous les propriétaires sont connus** dès le début de la procédure, le préfet peut, pour cette commune, **dispenser l'expropriant de dépôt de dossier à la mairie et de la publicité collective**. Dans ce cas, un extrait du plan parcellaire est joint à la notification individuelle, et les intéressés sont invités à faire connaître directement leurs observations au commissaire enquêteur.

**3) Les conditions de publicité**

*Les formalités de publicité suivantes doivent être préalables à l'ouverture de l'enquête.*

**a. Publicité de l'arrêté d'ouverture d'enquête<sup>8</sup>:**

L'arrêté d'ouverture d'enquête parcellaire doit faire l'objet d'un avis publié :

- par le maire, par voie d'affichage (et, éventuellement, par tout autre procédé) dans chacune des communes désignées par le préfet
- dans un des journaux diffusés dans le département (à la différence de l'avis d'enquête préalable à l'utilité publique, un seul avis est ici requis et non pas deux) à la diligence de la préfecture.

L'avis comporte toutes les informations contenues dans l'arrêté.

Exception et publicité simplifiée : lorsque dans une commune tous les propriétaires sont connus dès le début de la procédure, le préfet peut, pour cette commune, dispenser

<sup>7</sup> CE, 10 mai 1985, *Chambre de Commerce et d'industrie d'Annecy c/ Cne de Meythet* n° 50188

<sup>8</sup> Article R. 131-5 du code de l'expropriation

l'expropriant de dépôt de dossier à la mairie et de la publicité collective. Dans ce cas, un extrait du plan parcellaire est joint à la notification individuelle et les intéressés sont invités à faire connaître directement leurs observations au commissaire enquêteur.

#### **b. Notification individuelle du dépôt de dossier à la mairie<sup>9</sup> à la diligence de l'expropriant**

L'expropriant a l'obligation d'informer chaque propriétaire (figurant sur la liste de l'état parcellaire inclus au dossier préalable réalisé par l'expropriant) du dépôt du dossier d'enquête à la mairie (le dépôt par erreur à la sous-préfecture entraîne l'annulation de l'ordonnance d'expropriation<sup>10</sup>).

Cette notification individuelle, sous pli recommandé avec accusé de réception, doit permettre aux propriétaires de disposer d'au moins 15 jours pour formuler des observations<sup>11</sup>. La procédure peut être annulée si les expropriés n'ont pas disposé d'un délai suffisant entre la notification individuelle et le début de l'enquête parcellaire pour prendre connaissance du dossier et présenter leurs observations (CAA Bordeaux, 6 avril 2006, n° 03BX02112).

La notification doit indiquer les dates d'ouverture et de clôture de l'enquête.

✓ En cas de domicile inconnu, la notification est faite en double copie au maire qui procède à son affichage, et le cas échéant, aux locataires et preneurs à bail rural.

✓ Si l'exproprié a refusé de recevoir la lettre recommandée qui lui a été régulièrement adressée, la procédure n'est pas pour autant irrégulière<sup>12</sup>.

L'absence de preuve, dans le dossier, de la notification individuelle entache d'illégalité l'arrêté de cessibilité et peut justifier l'annulation de l'ordonnance d'expropriation.<sup>13</sup>

Les propriétaires auxquels notification est faite sont tenus de fournir toutes les indications relatives à leur identité : nom, prénom, date et lieu de naissance, profession, nom du conjoint et pour les personnes morales, la dénomination de la société ou de l'association, forme juridique et siège social, éventuellement numéro d'immatriculation au registre du commerce, ainsi que la date et le lieu de dépôt des statuts pour une association<sup>14</sup>.

#### **4) Déroulement de l'enquête**

Les observations sont consignées par les intéressés sur un registre d'enquête comprenant des feuillets non mobiles cotés et paraphés par le maire. Elles peuvent être adressées aussi par écrit au maire qui les joint au registre ou au commissaire enquêteur.

Contrairement à l'enquête préalable à la DUP, les observations ne peuvent se faire oralement au commissaire enquêteur<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Article R. 131-6 du code de l'expropriation

<sup>10</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ, 7 juillet 1981, n° de pourvoi : 80-70281

<sup>11</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ, 14 juin 2000, n° de pourvoi : 99-70235

<sup>12</sup> CAA Paris, 28 février 2008, Lamarre

<sup>13</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ, 17 décembre 1996, n° de pourvoi : 95-70194

<sup>14</sup> Article R. 131-7 du code de l'expropriation

<sup>15</sup> Article R. 131-8 du code de l'expropriation

## **5) La clôture de l'enquête et l'avis du commissaire enquêteur**

A expiration du délai de l'enquête, le(s) registre(s) d'enquête sont clos et signés par le(s) maire(s) puis transmis dans les 24h avec le dossier d'enquête au commissaire enquêteur<sup>16</sup>. Ce dernier donne son avis sur l'emprise des ouvrages et dresse le procès-verbal de l'opération dans le délai fixé par l'arrêté préfectoral (ne pouvant dépasser 30 jours).

L'inobservation du délai dans lequel le commissaire enquêteur doit donner, à l'issue de l'enquête, un avis n'est assorti d'aucune sanction. Ainsi, le défaut de publication de la mention relative à ce délai ne constitue pas une formalité essentielle de nature à faire prononcer l'annulation de l'ordonnance d'expropriation<sup>17</sup>.

Le commissaire enquêteur transmet ensuite le dossier au préfet.

### **a. Le commissaire enquêteur peut proposer un nouveau tracé**<sup>18</sup>

Le commissaire enquêteur peut proposer un nouveau tracé, en accord avec l'expropriant, modifiant ainsi l'emprise de l'opération, et pouvant nécessiter l'expropriation de nouvelles surfaces. Dans ce cas, un avertissement est donné collectivement et individuellement aux propriétaires (dans les conditions de publicité présentées précédemment).

A partir de cet avertissement, le dossier et le procès-verbal sont déposés pendant 8 jours à la mairie, les intéressés pouvant fournir leurs observations dans le registre prévu à cet effet. A expiration de ce délai, le commissaire enquêteur fait connaître à nouveau ses conclusions dans un délai de 8 jours et transmet le dossier au préfet.

### **b. Communication des pièces du dossier d'enquête parcellaire**

L'administration n'est pas tenue d'adresser aux propriétaires une copie des pièces constituant le dossier. Il appartient à ceux-ci, s'ils l'estiment utile, de prendre connaissance à la mairie du dossier les concernant.<sup>19</sup>

### **➤ Peut-on procéder à une enquête conjointe (enquête parcellaire + enquête préalable à la DUP) ?**

Lorsque l'expropriant est en mesure, avant la DUP, de déterminer les parcelles à exproprier, et de dresser le plan parcellaire et la liste des propriétaires, l'enquête parcellaire peut être réalisée en même temps que l'enquête préalable à la DUP<sup>20</sup>.

Ce groupement d'enquêtes (qui n'est jamais obligatoire) permet d'accélérer et de simplifier le déroulement de la procédure. Il comporte certaines spécificités :

- les deux enquêtes sont ouvertes par un même arrêté
- les deux enquêtes font l'objet d'un même avis d'ouverture (publicité)

---

<sup>16</sup> Article R. 131-9 du code de l'expropriation

<sup>17</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ, 20 mars 1985, n° de pourvoi : 84-70121

<sup>18</sup> Article R. 131-11 du code de l'expropriation

<sup>19</sup> CAA Paris, 28 mars 2000, Indivision Zeghoui, n° 96PA04448

<sup>20</sup> Article R. 131-14 du code de l'expropriation

- elles se font sous la responsabilité d'un même commissaire enquêteur (ou d'une même commission d'enquête)<sup>21</sup>
- les observations du commissaire enquêteur peuvent être consignées sur un même registre<sup>22</sup>

Toutefois, chaque enquête reste régie par ses propres règles (de publicité, de délais, etc.).

---

<sup>21</sup> Article R. 131-1 du code de l'expropriation

<sup>22</sup> CE, 1<sup>er</sup> juillet 1977, n° 02246-02247

## **7- Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU)**

*Procédure régie par les articles L. 123-14 et suivants et R. 123-23-1 du code de l'urbanisme.*

Lorsqu'un projet soumis à déclaration d'utilité publique n'est pas compatible avec les dispositions d'un PLU, l'opération pourra être réalisée si l'on recourt à une procédure spéciale qui permet en même temps de déclarer l'utilité publique et de mettre en compatibilité le PLU.

1) A partir du dossier préalable à l'ouverture de l'enquête publique, adressé par l'expropriant, le préfet apprécie si l'opération est compatible ou non avec les dispositions du PLU de la commune où elle doit être réalisée.

2) Si le préfet considère qu'il y a incompatibilité (par exemple : atteinte à des espaces boisés, remise en cause de l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable (PADD)), il propose des modifications du PLU.

3) Le conseil municipal émet un avis sur les dispositions proposées.

4) Les propositions de modification du préfet doivent faire l'objet d'un examen conjoint, avant l'enquête publique, auquel participent<sup>1</sup> :

- L'Etat
- La commune (ou l'EPCI en cas de PLU intercommunal<sup>2</sup>)
- L'établissement public compétent en matière de SCOT
- La région
- Le département
- Les organismes mentionnés à l'article L.121-4 du code de l'urbanisme

5) Après l'examen conjoint, le préfet ouvre une enquête publique qui porte à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du PLU.

Il s'agit donc d'une seule enquête publique qui porte à la fois sur l'utilité publique et sur la mise en compatibilité du PLU. Cependant, la CAA de Paris a admis<sup>3</sup> que le fait d'organiser deux enquêtes publiques complémentaires (l'une sur l'utilité publique, l'autre sur la mise en compatibilité du PLU) ne constituait pas un vice substantiel de nature à entacher l'irrégularité de la procédure (voir encadré suivant).

6) A la clôture de l'enquête publique, le préfet soumet pour avis au conseil municipal (ou à l'organe délibérant de l'EPCI compétent) :

- le dossier de mise en compatibilité du PLU
- le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur
- le procès verbal de la réunion d'examen conjoint

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI dispose de 2 mois pour se prononcer. Passé ce délai, l'avis est réputé favorable.

<sup>1</sup> Article L. 123-16 du code de l'urbanisme

<sup>2</sup> Article L. 123-18 du code de l'urbanisme

<sup>3</sup> CAA Paris, 18 octobre 2007, n° 05PA04089

7) Lorsqu'il est pris à la suite de cette procédure, l'acte de DUP emporte approbation des nouvelles dispositions du PLU. Il a sur ce point valeur réglementaire.

Dans le cas où une modification du PLU, affectant le projet, intervient après la clôture de l'enquête publique, sans que cette modification ait eu pour objet ou pour effet de rendre compatible le plan avec le projet mis à l'enquête, la DUP ne peut être valable.

Le Conseil d'Etat<sup>4</sup> préconise, pour éviter ces inconvénients, que les services des préfetures veillent à ce que les modifications du PLU décidées par les communes intéressées soient en cohérence avec les projets mis à l'enquête publique ou, à défaut, de faire usage des prérogatives que leur confèrent les articles L. 123-14, R. 121-3 et R. 121-4 du code de l'urbanisme relatifs au projet d'intérêt général (PIG).

► Quelle procédure suivre lorsque la prise en compte des conclusions du commissaire enquêteur par l'expropriant impose une mise en compatibilité du PLU ?

La DUP ne pourra pas être prononcée puisque l'enquête publique n'aura pas porté sur la modification du PLU. La mise en compatibilité du PLU nécessitera donc une nouvelle enquête publique portant à la fois sur l'utilité publique du projet et sur la mise en compatibilité du PLU.

La jurisprudence<sup>5</sup> a admis que le fait d'organiser deux enquêtes publiques complémentaires (l'une sur l'utilité publique, l'autre sur la mise en compatibilité du PLU) ne constituait pas un vice substantiel de nature à entacher d'irrégularité la procédure, dès lors que les deux commissaires enquêteurs avaient pu se concerter et que l'assemblée délibérante avait « *approuvé la modification du plan local d'urbanisme préalablement à l'intervention de l'arrêté du préfet de Paris déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement* ».

En conséquence, la modification du PLU pourra être prononcée par le conseil municipal dans le cadre d'une procédure de modification prévue à l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme **préalablement** à la DUP et dès lors que les deux commissaires enquêteurs chargés de l'enquête PLU et de l'enquête DUP auront pu se concerter.

Le plan d'occupation des sols, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, le plan d'aménagement de zone applicable dans une zone d'aménagement concerté, ou les dispositions à caractère réglementaire régissant un lotissement approuvé sont également mis en compatibilité dans les conditions prévues au code de l'urbanisme<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Compte-rendu de l'activité du Conseil d'Etat en 2002, rapport public 2003, p.87

<sup>5</sup> CAA Paris, 18 octobre 2007, n° 05PA04089

<sup>6</sup> Article L. 122-5 du code de l'urbanisme



## 8- La déclaration de projet

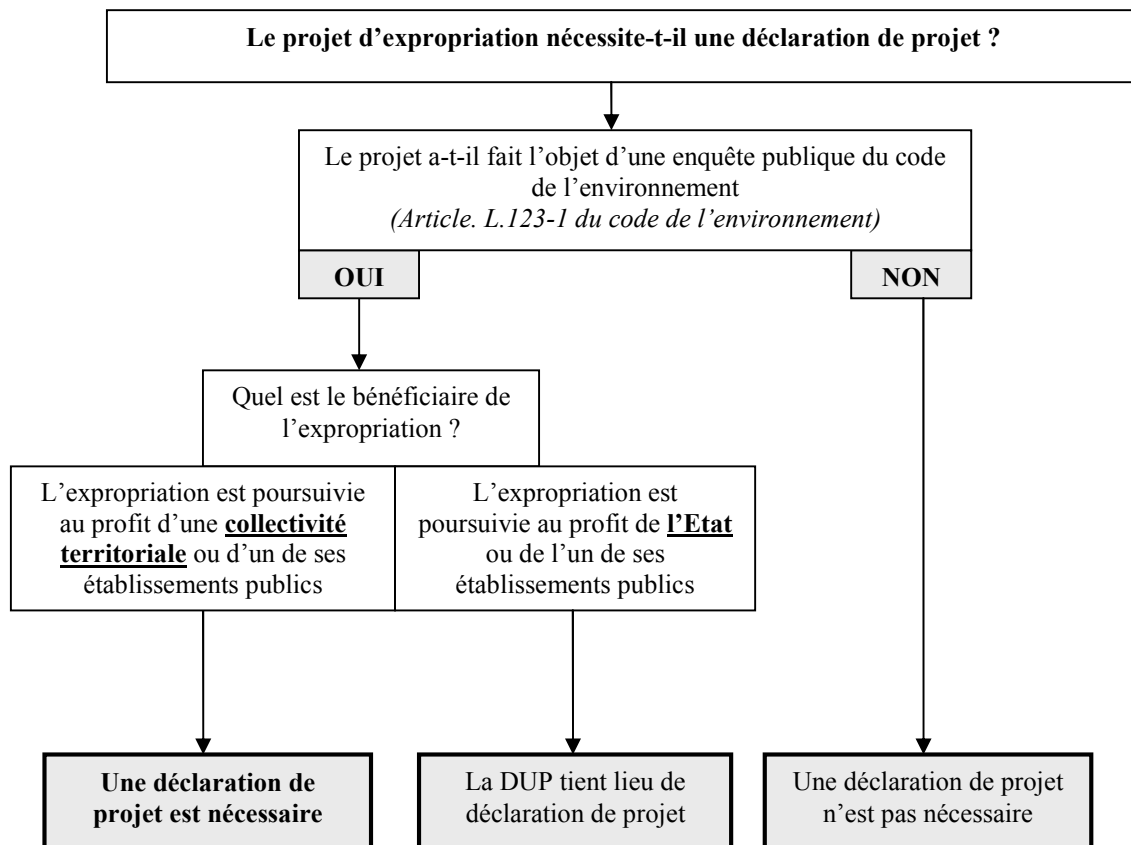
*La déclaration de projet est régie par les articles L. 122-1 du code de l'expropriation et L. 126-1 du code de l'environnement.*

La déclaration de projet est un acte qui permet à la collectivité territoriale de confirmer l'intérêt général de son projet.

Le rôle du préfet dans la procédure de déclaration de projet :

- 1) Il vérifie si le projet nécessite une déclaration de projet : dans ce cas il en fait la demande à l'expropriant
- 2) Il vérifie le contenu de la déclaration de projet
- 3) Il veille au respect des délais

### 1) Les cas dans lesquels la déclaration de projet est obligatoire



Il appartient au préfet, au terme de l'enquête publique, de demander à l'expropriant de se prononcer dans un délai qui ne peut excéder 6 mois.

► Un concessionnaire d'une collectivité territoriale est-il, lui aussi, soumis à obligation de prendre une déclaration de projet ?

On peut déduire de la rédaction des articles L. 122-1 et R. 126-1 et suivants du code de l'environnement que seuls les projets publics des collectivités territoriales ou d'un EPCI font l'objet d'une déclaration de projet. Dans ces conditions, en cas de conventions d'aménagement, il revient à la collectivité locale concédante de prendre un tel acte et non pas à son concessionnaire.

## **2) Le contenu de la déclaration de projet**

L'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet se prononce par une déclaration de projet sur l'intérêt général de l'opération projetée.

La déclaration de projet doit mentionner<sup>1</sup> :

- l'objet de l'opération, tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête,
- les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général, c'est-à-dire les fondements de fait ou de droit de la déclaration de projet et le bien fondé de la réalisation du projet public. Il convient également de mettre en avant les avantages du projet pour anticiper un éventuel contrôle du bilan par le juge,
- éventuellement : la nature et les motifs des modifications apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique.

La déclaration de projet prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public.

## **3) Délais**

Au terme de l'enquête et à la demande du préfet, les collectivités territoriales ou l'un de leurs établissements publics doivent prendre leur déclaration de projet dans le délai fixé par le préfet.

Après transmission de la déclaration de projet ou à l'expiration du délai imparti, le préfet décide de déclarer l'utilité publique. Le défaut de production de la déclaration de projet dans les délais impartis n'empêche pas la prise de l'arrêté portant DUP.

### **Publication**<sup>2</sup>

La déclaration de projet fait l'objet d'une publication dans les mêmes conditions que tout acte des organes délibérants : notamment par voie d'affichage dans chacune des communes concernées par le projet. Doivent être mentionnés le ou les lieux où le public peut consulter le document comportant le texte de la déclaration de projet.

### **Recours**

Seule la légalité « interne » de la déclaration de projet peut être contestée, et uniquement par voie d'exception dans le cadre d'un recours contre la DUP. Les vices qui affecteraient la légalité « externe » de cette déclaration sont dépourvus d'incidence sur la légalité de la DUP.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Article L. 126-1 du code de l'environnement

<sup>2</sup> Articles R. 126-1 et suivants du code de l'environnement

<sup>3</sup> Article L. 122-1 du code de l'expropriation

## 9- Principaux avis et consultations obligatoires

*Liste non exhaustive*

Certaines dispositions législatives ou réglementaires rendent obligatoire la consultation de certaines administrations, en fonction de la nature, des caractéristiques ou de l'emplacement de l'opération envisagée. L'expropriant a alors l'obligation de consulter l'administration concernée, qui rend un avis généralement non conforme (l'expropriant n'est pas tenu de modifier son projet suite à cet avis).

Si un avis ou une consultation rendue obligatoire par un texte n'a pas été sollicitée par l'expropriant, la procédure peut être entachée d'un vice de procédure.

Il appartient donc au préfet, avant de déclarer l'utilité publique de l'opération, de vérifier que les organismes concernés ont été consultés et ont rendu un avis sur le projet d'expropriation.

Le tableau suivant présente une liste non exhaustive des avis et des consultations obligatoires les plus courants en matière d'expropriation.

<i>Administration devant être consultée</i>	<i>Quand l'avis doit-il être recueilli ?</i>	<i>Les types d'opération nécessitant cet avis</i>	<i>Fondement juridique</i>
<b>France Domaine</b>	Lors de la constitution du dossier d'enquête	France Domaine doit être consulté par l'expropriant pour tout type d'acquisition menée par voie d'expropriation. Cet avis sert à constituer l'appréciation sommaire des dépenses, dans le dossier d'enquête préalable à la DUP.	- Article 23 loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001
<b>Autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement</b>	Lors de la constitution du dossier d'enquête	L'étude d'impact des travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation doivent faire l'objet d'un avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement.	- Articles L. 122-1 et R. 122-7 et suivants du code de l'environnement
<b>- Ministre chargé de la culture ou - Architecte des bâtiments de France</b>	Avant l'arrêté de DUP <sup>1</sup>	Expropriation de monuments historiques ou sites classés ou proposés pour le classement, ou si l'expropriation concerne un immeuble situé dans un secteur sauvegardé.	- Article R. 122-1 et R. 122-2 du code de l'expropriation - Article R. 313-1 à R. 313-23 du code de l'urbanisme
<b>Ministre de l'agriculture</b>	Avant ou après la DUP <sup>2</sup>	Expropriation de parcelles plantées de vignes A.O.C. et antérieurement déclarées d'intérêt public par arrêté du ministre <sup>3</sup> Lorsque l'expropriation a pour objet de dériver une eau de source d'un débit supérieur ou égal à 20L/s	- Article R. 122-3 du code de l'expropriation - Article R. 643-1 du code rural et de la pêche maritime
<b>Commission départementale des sites</b>	Avant l'arrêté de DUP	Création de routes près des rivages	Article L. 146-7 du code de l'urbanisme

<sup>1</sup> CE, 7 février 1992, n° 92781

<sup>2</sup> CE, 7 mars 1975, n° 89011 89128

<p>- <b>Chambre d'agriculture</b> - <b>INAO</b> - <b>Centre régional de la propriété forestière</b></p>	<p>Avant l'arrêté de DUP</p>	<p>Lorsque l'expropriation implique la modification de documents d'urbanisme prévoyant une réduction des espaces agricoles ou forestiers</p>	<p>Article L. 112-3 du code rural</p>
<p><b>Selon le cas :</b> - <b>Conseil général,</b> - <b>Commission départementale,</b> - <b>Conseils municipaux ou conseils communautaires</b> - <b>Commission départementale de la protection civile,</b> - <b>Centre régional de la propriété forestière</b> - <b>ONF</b></p>	<p>Avant l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP</p>	<p>Travaux dans les massifs forestiers mentionnés aux articles L. 133-1 et R. 133-12 et suivants du code forestier.</p>	<p>Articles L. 133-1 et R. 133-12 et s. du code forestier</p>
<p><b>Etat, membre de l'Union européenne ou partie à la convention d'Espoo et</b> <b>Ministère des Affaires étrangères</b></p>	<p>Après l'arrêté d'ouverture d'enquête publique</p>	<p>Lorsque l'autorité compétente estime que le projet est susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement d'un autre Etat, membre de l'UE ou partie à la convention d'Espoo, ou lorsque les autorités de cet Etat en font la demande, cette autorité transmet un exemplaire du dossier aux autorités de cet Etat et en informe au préalable le Ministère des Affaires étrangères.</p>	<p>Article R. 122-10 du code de l'environnement</p>

## 10- La DUP

*Articles L. 121-1 et suivants, R. 121-1 et suivants du code de l'expropriation*

Le rôle du préfet lors de la prise de l'arrêté de déclaration d'utilité publique :

- 1) il vérifie que la prise de la DUP relève bien de sa compétence
- 2) il vérifie la régularité de la procédure
- 3) il apprécie l'utilité publique de l'opération
- 4) il prend un arrêté de DUP
- 5) il veille à la régularité des conditions de publicité

### **1) La prise de la DUP relève-t-elle de la compétence du préfet ?**

Un vice d'incompétence étant susceptible d'entacher d'illégalité la DUP, il convient de vérifier quelle est l'autorité compétente en la matière. Dans la très grande majorité des cas, la DUP est prise par un **arrêté préfectoral** ou par un arrêté conjoint<sup>1</sup> des préfets compétents lorsque l'emprise porte sur le territoire de plusieurs départements. Toutefois, pour certaines opérations spécifiques, le préfet n'est pas compétent pour prendre la DUP. La DUP est alors prise :

- **Par arrêté ministériel**<sup>2</sup> : pour les projets poursuivis en vue de l'installation des administrations centrales et des services à compétence nationale
- **Par décret simple**<sup>3</sup>, sans enquête préalable, pour les opérations secrètes intéressant la défense nationale, après avis de la commission d'examen des opérations immobilières présentant un caractère secret<sup>4</sup>
- **Par décret en Conseil d'Etat**<sup>5</sup> : pour les projets énumérés à l'article R. 121-2 du code de l'expropriation (création d'autoroute, aérodrome, canaux de navigation, chemin de fer, canalisation d'hydrocarbure, centrales électriques, bassin fluvial)

[☞ Voir fiche « Compétences » en fin de guide]

### **2) Le préfet vérifie la régularité de la procédure**

Dans la mesure où une irrégularité dans la procédure peut entacher d'illégalité la DUP, le préfet doit veiller à ce que toutes les étapes de la procédure et les délais aient été respectés. Le préfet veille notamment à ce que l'enquête portant sur l'utilité publique ait été close depuis moins d'un an<sup>6</sup> (il en est de même en cas d'enquêtes préalable à la DUP et parcellaire conjointes).

<sup>1</sup> Article R. 121-1 du code de l'expropriation

<sup>2</sup> Article R. 121-1 du code de l'expropriation

<sup>3</sup> Article L. 122-4 du code de l'expropriation

<sup>4</sup> Article R. 122-5 et suivants du code de l'expropriation

<sup>5</sup> Article R. 121-2 du code de l'expropriation

<sup>6</sup> Article L. 121-2 du code de l'expropriation

### 3) Le préfet apprécie l'utilité publique de l'opération

#### ➤ Notion d'utilité publique

La notion d'utilité publique a été précisée par la jurisprudence. Avant 1968, le juge opérait uniquement une distinction selon que l'objet de l'opération était ou non, a priori, d'utilité publique. Par exemple, l'agrandissement d'un cimetière était considéré comme d'utilité publique. Ainsi, la notion d'utilité publique était étroitement liée à celle de service public.

Puis, le Conseil d'Etat dans son arrêt du 15 mars 1968, « *Commune de Cassis* », a répondu à l'argumentaire des requérants en procédant à un examen complet des circonstances de l'affaire, alors même que l'utilité publique du projet était a priori certaine car des dispositions législatives prévoyaient la possibilité d'exproprier à cette fin.

Enfin, cette évolution a abouti à l'arrêt « *Ville nouvelle Est* » du 28 mai 1971, dans lequel le Conseil d'Etat a examiné les avantages et les inconvénients de l'opération envisagée et a dégagé un considérant de principe toujours d'actualité : « une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».

L'utilité publique d'un projet s'apprécie au regard de la théorie du bilan issu de la jurisprudence du Conseil d'Etat « *Ville nouvelle Est* » du 28 mai 1971.

Par la suite, à la prise en compte des « *atteintes à la propriété privée* », du « *coût financier* » et des « *inconvénients d'ordre social* », le Conseil d'Etat a ajouté « *l'atteinte à d'autres intérêts publics* » (CE, 20 oct. 1972, n° 78829).

Par ailleurs, il est important de noter que l'atteinte à l'environnement est un élément de plus en plus pris en compte par le juge pour apprécier les inconvénients d'un projet. Ainsi, concernant l'installation de lignes à haute tension, le Conseil d'Etat a considéré « *que les atteintes graves portées par le projet à ces zones d'intérêt exceptionnel excèdent l'intérêt de l'opération et sont de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique* » (CE, 10 juillet 2006, n°288108).

Ainsi, un projet n'est désormais plus considéré uniquement en raison de sa nature propre mais s'apprécie au regard du bilan des aspects positifs et négatifs tenant à un ensemble d'éléments extérieurs. La procédure de DUP destinée à l'origine à mettre en balance le droit de propriété avec un intérêt public doit donc permettre aujourd'hui l'arbitrage entre une multitude d'intérêts divergents. La notion d'utilité publique s'est ainsi largement étendue à des domaines aussi variés que la culture, le sport ou le tourisme.

#### ➤ Rôle du préfet

Le préfet apprécie l'utilité publique de l'opération afin de la déclarer **ou non** d'utilité publique.

L'appréciation du préfet peut s'appuyer notamment sur :

a) l'avis du commissaire enquêteur. Le préfet n'est cependant pas lié par les conclusions du commissaire enquêteur : si celles-ci sont défavorables au projet, le préfet peut néanmoins décider de déclarer l'utilité publique de l'opération.

b) les éventuelles réserves émises par le commissaire enquêteur : le fait que l'expropriant ait levé les réserves<sup>7</sup> sécurise le dossier. Toutefois, même si ces réserves n'ont pas été levées, le préfet peut néanmoins décider de déclarer l'utilité publique de l'opération.

c) la considération du projet en lui-même, qui peut reposer sur trois critères principaux (qui sont également les critères examinés par le juge administratif en cas de recours contre une DUP) :

- l'existence d'un intérêt public
- le fait que l'opération ne pouvait pas être réalisée dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation<sup>8</sup>
- la théorie du bilan : « une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».<sup>9</sup>

*Par exemple, a été invalidée une opération de construction d'un barrage. Le Conseil d'État a en effet considéré que le projet ne présentait « qu'une faible utilité au regard des objectifs annoncés de cette opération », et que le coût présenté par celui-ci ainsi que les inconvénients sur l'environnement permettaient de conclure à un bilan négatif, justifiant l'annulation de la déclaration d'utilité publique<sup>10</sup>.*

✓ Pour des motifs de droit ou d'opportunité, et sous le contrôle du juge administratif, **le préfet peut décider de ne pas poursuivre l'expropriation** : par exemple en cas de doute sur la réalité de l'utilité publique du projet, en présence d'une irrégularité de procédure, ou en cas de changement de circonstances. La décision de refus de déclarer l'utilité publique d'une opération doit être motivée et comporter l'énoncé des considérations la justifiant. Elle doit intervenir au plus tard un an après la clôture de l'enquête préalable. La décision de refus de déclarer l'utilité publique peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Le juge contrôle alors l'exactitude matérielle des faits et l'erreur manifeste d'appréciation<sup>11</sup>.

#### **4) Le préfet prend un arrêté de DUP**

La DUP n'est soumise à aucune condition de forme particulière. Aucune disposition législative ou réglementaire ne déterminant précisément ce qu'elle doit mentionner, son contenu est essentiellement déterminé par la jurisprudence.

<sup>7</sup> Article L. 123-12 du code de l'environnement et R. 112-23, du code de l'expropriation

<sup>8</sup> CE, 19 octobre 2012, Cne de Levallois-Perret, n°343070

<sup>9</sup> CE, 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est, n° 78825

<sup>10</sup> CE, 22 octobre 2003, Assoc. SOS-Rivières et environnement, n°231953

<sup>11</sup> CE, 7 mars 1979, Cne de Vestric-et-Candillac, n° 05624

La DUP doit préciser en général :

L'arrêté de déclaration d'utilité publique
Le bénéficiaire
Le but de l'opération
La localisation du projet
Le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée
* autres indications éventuelles

#### a. Bénéficiaire

La DUP précise en général le bénéficiaire de l'expropriation, bien qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne l'impose.

En cas d'absence d'indication sur ce point, le bénéficiaire présumé est l'Etat.<sup>12</sup>

Un concessionnaire peut être désigné bénéficiaire de l'expropriation sur la base de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme.

► Une concession d'aménagement a été conclue postérieurement à la DUP qui ne mentionne donc que la collectivité territoriale comme bénéficiaire. Peut-on transférer le bénéfice de la DUP?

L'arrêté de DUP n'étant pas un acte administratif créateur de droit, le Conseil d'Etat semble reconnaître le fait qu'une DUP puisse être retirée (CE, 29 avril 1994, Unimate et autres) ou modifiée (CE, 22 mars 1978, n° 01713). Une solution peut donc être le retrait de la DUP prise au profit exclusif de la collectivité territoriale et de prendre un nouvel arrêté de DUP (sans faire une nouvelle enquête publique dès lors que son délai de validité n'a pas expiré et qu'aucun changement de fait ou de droit n'est intervenu). Ce nouvel arrêté de DUP mentionne alors également comme bénéficiaire le concessionnaire.

#### b. L'objet de la DUP : le but de l'opération et son emprise

Le but de l'opération poursuivie doit être indiqué, ainsi que les travaux à exécuter.

L'objet mentionné dans l'acte de DUP ne doit pas présenter de différence substantielle avec le projet soumis à enquête<sup>13</sup>. Ce principe s'applique à la fois à l'emprise du projet et à la réalisation des travaux. Dans le cas contraire, une nouvelle enquête est nécessaire.

#### c. Le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée

Pour les DUP prononcées par arrêté, ce délai ne peut pas excéder cinq ans (mais le préfet peut fixer un délai inférieur à cinq ans). Au-delà de ce délai, si le transfert de propriété n'a pas eu

<sup>12</sup> CE, 10 mai 1985, n° 50188

<sup>13</sup> CE, 8 mars 1989, Département de Charente Maritime, n° 90453



lieu et qu'aucune prorogation n'a été effectuée, le projet doit refaire l'objet d'une nouvelle procédure de DUP.

En cas d'omission du délai dans la DUP, le délai est réputé égal à 5 ans<sup>14</sup>.

#### d. Indications éventuelles

**- indication des modalités de réparation des préjudices agricoles :**

Lorsque l'expropriation poursuivie est susceptible de compromettre la structure d'exploitations agricoles, s'agissant d'aménagements et ouvrages nécessitant une étude d'impact<sup>15</sup>, la DUP doit mentionner l'obligation faite au maître d'ouvrage de remédier aux dommages causés aux exploitations (dans les conditions définies par les articles L. 352-1 et L. 123-24 à L. 123-26 du code rural et de la pêche maritime).

La même obligation est faite en cas de création de zones industrielles ou à urbaniser ou de constitution de réserves foncières<sup>16</sup>.

*Attention* : cette mention est obligatoire sous peine de nullité, même si une seule exploitation est concernée<sup>17</sup>.

**- indication de l'urgence** : en cas de procédure d'urgence, celle-ci est constatée par l'acte de DUP. En cas d'omission de cette mention dans la DUP, l'urgence peut être constatée par un « acte postérieur de même nature »<sup>18</sup>, un arrêté de cessibilité par exemple<sup>19</sup>.

**- indication de la collectivité conduisant la procédure** : lorsque les travaux ou les opérations à réaliser intéressent plusieurs personnes publiques, l'acte déclarant l'utilité publique précise celle qui est chargée de conduire la procédure<sup>20</sup>.

**- indication concernant l'expropriation d'un immeuble en copropriété :**

Lorsque l'expropriation porte sur un immeuble en copropriété, l'expropriant peut :

- devenir copropriétaire en lieu et place de l'exproprié
- ou retirer l'emprise expropriée de la copropriété initiale

S'il opte pour la seconde possibilité, il doit exprimer ce choix dans la DUP<sup>21</sup>.

**- indication de prescriptions environnementales :**

Si les travaux objet de la DUP risquent de provoquer des atteintes à l'environnement ou au patrimoine culturel, la DUP peut comporter des prescriptions particulières destinées notamment à réduire ou à compenser les conséquences dommageables de ces aménagements ou ouvrages pour l'environnement<sup>22</sup>.

Si l'article L. 122-2 du code de l'expropriation, antérieur à la loi Grenelle II, n'a introduit qu'une possibilité (CE, 14 avril 1999, Cne de la Petite-Marche, n°185935), les dispositions du

---

<sup>14</sup> CE, 18 décembre 1991, n° 87532

<sup>15</sup> Ouvrages désignés par les articles L. 122-1 à L. 122-3 du code de l'environnement

<sup>16</sup> Article L. 122-3 du code de l'expropriation

<sup>17</sup> CAA Bordeaux, n° 06BX01731 - CE, 27 juin 2005, n° 256805

<sup>18</sup> Article R. 232-1 du code de l'expropriation

<sup>19</sup> CE, 22 avril 1988, Sté civile particulière de la montagne de Blaitière, n° 42902

<sup>20</sup> Article L. 122-7 du code de l'expropriation

<sup>21</sup> Article L. 122-6 du code de l'expropriation

<sup>22</sup> Article L. 122-2 du code de l'expropriation

IV et du V de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, imposent la publicité des mesures compensatoires des projets ayant des effets négatifs notables sur l'environnement.

La DUP, dans la mesure où elle rend possible le projet, doit être regardée comme une décision d'autorisation et est donc soumise aux prescriptions de l'article R. 122-14 du code de l'environnement qui liste les mentions devant figurer sur les décisions d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet.

La DUP devra donc mentionner ces mesures ou bien être accompagnée d'un document en faisant état.

Les nouvelles dispositions de l'article L. 122-2, qui prévoient que « *Dans les cas où les atteintes à l'environnement ou au patrimoine culturel que risque de provoquer un projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements le justifient, la déclaration d'utilité publique comporte, le cas échéant, les mesures prévues au deuxième alinéa du IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement* », ne comportent plus aucune ambiguïté.

### **5) Le préfet veille à la régularité des conditions de publicité**

En cas d'insuffisance des mesures de publicité, le délai de recours contentieux est réputé n'avoir pas commencé à courir, ce qui peut fragiliser juridiquement l'opération<sup>23</sup>.

La déclaration d'utilité publique doit faire l'objet d'une publicité collective effectuée par voie d'affichage, dans les communes intéressées<sup>24</sup>. Concernant la durée d'affichage, il convient de se référer aux règles générales applicables en matière d'affichage des actes des collectivités locales. Ce délai, qui n'est pas défini par les textes, est généralement considéré comme étant de deux mois<sup>25</sup>.

La seule publication de l'arrêté préfectoral portant DUP dans le recueil des actes administratifs de la préfecture est une mesure de publicité insuffisante qui ne fait donc pas courir le délai de recours contentieux<sup>26</sup>.

Si DUP et arrêté de cessibilité font l'objet d'un seul et même acte, cet acte est affiché et notifié au propriétaire.

En outre, en vertu de l'article R. 123-25 du code de l'urbanisme, en cas de DUP emportant mise en compatibilité du document d'urbanisme, la mention de l'affichage en mairie doit être insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département.

---

<sup>23</sup> CE, 18 décembre 1991, n° 87532 - CE, 15 janvier 1996, Cognac, n° 126122 - CE, 10 janvier 1992, n° 95448

<sup>24</sup> CE, 11 juin 1997, n° 138665

<sup>25</sup> CE, 20 mars 1987, Muller - QE n° 72894 publiée le 28 mars 2006

<sup>26</sup> CE, 10 mai 1995, n° 119191

➤ Existe-t-il un délai entre l'arrêté portant DUP et l'arrêté de cessibilité ?

Le code de l'expropriation ne prescrit aucun délai entre l'arrêté portant DUP et l'arrêté de cessibilité. Toutefois, il doit intervenir dans le délai de validité de la DUP, soit au maximum cinq ans. En outre, en vertu de l'article L. 241-1 du code de l'expropriation, à l'expiration du délai d'un an à compter de la publication de la DUP, un propriétaire peut mettre en demeure l'expropriant d'acquérir son terrain (droit de délaissement).

✓ Quelques précisions relatives au régime juridique de la DUP :

- La DUP n'est pas un acte créateur de droits<sup>27</sup> : le préfet peut donc la retirer à tout moment. Toutefois, le retrait de la DUP prive de base légale tous les actes intervenus postérieurement, notamment l'arrêté de cessibilité. L'avis du Conseil d'Etat du 28 avril 1993 Ville de Royan indique qu'il en va différemment lorsque la DUP emporte mise en compatibilité du document d'urbanisme : dans ce cas particulier, la DUP revêt un caractère réglementaire. De ce fait, elle ne peut plus être retirée dès lors qu'elle est devenue définitive.

- La DUP ne présente pas le caractère d'une décision administrative individuelle et, dès lors, n'a pas à être motivée au regard de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs<sup>28</sup>.

- La DUP n'opère pas de transfert de propriété.

- La DUP autorise l'expropriant à poursuivre l'expropriation mais elle ne l'y oblige pas.

➤ Le préfet peut-il prendre la DUP si les conditions de réalisation du projet soumis à enquête publique ont été modifiées après enquête ?

Il peut arriver que les conditions de réalisation du projet soient modifiées après enquête et avant la DUP, comme cela est possible entre la DUP et sa prorogation. Certaines modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet. Dans ce cas, le préfet peut prendre la DUP sans nouvelle enquête. En revanche, si les modifications apportées sont substantielles, une nouvelle enquête ou une simple enquête complémentaire sera nécessaire (cf. fiche 13 « Prorogation des effets de la DUP »).

---

<sup>27</sup> CE, 22 février 1974 n° 91848 93520

<sup>28</sup> CE, 6 mars 1987, n°56537

## 11- L'arrêté de cessibilité

*Articles R. 132-1 et suivants du code de l'expropriation*

Postérieurement à la clôture de l'enquête parcellaire, le préfet peut déclarer les immeubles « cessibles ». Cet arrêté constitue la base légale de l'expropriation, mais l'expropriant reste libre de ne pas poursuivre la procédure. Le code de l'expropriation ne prévoit pas de délai entre la clôture de l'enquête parcellaire et l'arrêté de cessibilité (Cass, 3e civ, Mme Massiani c/ Cne de Seyssinet, n° 89-70037).

L'arrêté de cessibilité relève toujours de la compétence du préfet, même si le projet a été déclaré d'utilité publique par arrêté ministériel ou décret en Conseil d'Etat.

Le rôle du préfet lors de la prise de l'arrêté de cessibilité :

- 1) il vérifie que la procédure n'est entachée d'aucun vice et respecte les délais
- 2) il prend un arrêté de cessibilité
- 3) il veille à notifier l'arrêté aux propriétaires

### **1) Le préfet vérifie la régularité de la procédure**

Dans la mesure où un manquement à la procédure peut vicier l'arrêté de cessibilité, et par voie d'exception d'illégalité, la déclaration d'utilité publique, le préfet veille à ce que toutes les étapes de la procédure et les délais aient été respectés. A la différence de l'arrêté portant DUP, qui doit intervenir moins d'un an après la clôture de l'enquête publique, il n'existe pas de délai entre la clôture de l'enquête parcellaire et l'arrêté portant cessibilité. Toutefois, il faut veiller à ce que ce délai ne soit pas excessivement long.

### **2) Le préfet prend un arrêté de cessibilité**

En s'appuyant sur les informations du dossier d'enquête parcellaire, et au vu du procès-verbal du commissaire enquêteur et des documents annexés, le préfet prend un arrêté de cessibilité<sup>1</sup> qui doit mentionner :

<b>L'arrêté de cessibilité</b> <i>Article R. 132-1 et suivants du code de l'expropriation</i>
La description des immeubles
L'identité des propriétaires

#### **a. Description des immeubles**

Les propriétés sont désignées conformément aux dispositions de l'article 7 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière. Doivent être indiquées, pour chacun des immeubles :

- La nature
- La situation
- La contenance

<sup>1</sup> Article R. 132-1 du code de l'expropriation

- La désignation cadastrale : section, numéro du plan, lieu-dit (ou nom de la rue et numéro de l'immeuble)

L'arrêté peut renvoyer à un état parcellaire précis, faisant apparaître la consistance exacte de l'ensemble des parcelles expropriées<sup>2</sup>. L'arrêté doit mentionner la totalité des biens déclarés cessibles.

➤ Le préfet peut-il réduire ou étendre l'emprise de l'opération ?

Pour des motifs de droit ou d'opportunité, le préfet peut réduire l'emprise de l'opération projetée en ne déclarant pas cessibles toutes les parcelles mentionnées sur le plan soumis à l'enquête<sup>3</sup>.

En revanche, le préfet ne peut pas étendre l'emprise de l'opération : un arrêté de cessibilité portant sur une surface excédant largement celle nécessaire à la réalisation de l'ouvrage déclaré d'utilité publique est entaché d'illégalité<sup>4</sup>.

Exception : le préfet peut inclure dans l'arrêté de cessibilité les emprises nécessaires à la réalisation des accessoires constituant une conséquence directe de l'ouvrage principal (exemple : lorsqu'une DUP a porté sur des travaux de déviation d'une route nationale, la création d'une petite voie latérale permettant aux véhicules de rejoindre la voie publique)<sup>5</sup>.

## **b. Identité des propriétaires**

L'arrêté doit permettre de connaître l'identité des différents propriétaires<sup>6</sup>, en précisant :

- Pour les personnes physiques :
  - noms et prénoms dans l'ordre de l'état civil
  - domicile
  - date et lieu de naissance
  - profession
  - nom du conjoint
- Pour les personnes morales :
  - dénomination
  - forme juridique et siège
  - date et lieu de dépôt des statuts pour les associations
  - numéro d'inscription au répertoire des entreprises et immatriculation au registre du commerce et des sociétés
  - noms, prénoms et domicile des représentants de la personne morale

Dans les cas exceptionnels où l'identification des propriétaires est impossible, le préfet indique les parcelles pour lesquelles il n'a pas été en mesure d'effectuer les vérifications nécessaires.

---

<sup>2</sup> CE, 17 janvier 1990, Commissaire de la République du Jura, n° 63949

<sup>3</sup> CE, 11 février 1970, Ville de Bagnaux n° 75332

<sup>4</sup> CE, 23 juin 1995, Soulié, n° 105855

<sup>5</sup> CE, 30 janvier 1991, n° 99185

<sup>6</sup> Elle est précisée conformément aux dispositions de l'article 5 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955

► Que faire en cas de changement de propriétaire intervenu entre la notification de l'enquête parcellaire et l'arrêté de cessibilité ?

Dans l'hypothèse d'un changement de propriétaire entre la notification de l'enquête parcellaire et l'arrêté de cessibilité, la réponse à la question écrite n° 21758 paru au JOAN du 17 juillet 1995 précise : « *dans ce cas, qui est sans doute très exceptionnel, et sous réserve au cas par cas de l'appréciation souveraine du juge, il n'apparaît pas nécessaire de prescrire une nouvelle enquête parcellaire et de prendre l'arrêté de cessibilité correspondant. Il en va de même lorsque l'acte déclaratif d'utilité publique vaut arrêté de cessibilité* ».

### **3) Notification aux propriétaires**

L'arrêté de cessibilité fait l'objet d'une notification individuelle à chaque propriétaire intéressé, bien qu'aucun article du code de l'expropriation ne l'exige formellement.

Le délai de recours démarre exclusivement à compter de cette notification, quand bien même cet arrêté aurait fait l'objet d'une publication ou d'un affichage.

► Qui notifie l'arrêté de cessibilité ?

Aucun texte ne le prévoit, bien qu'il s'agisse d'une obligation substantielle. Par analogie avec la notification du dépôt de dossier d'enquête parcellaire, cette notification semble être à la diligence de l'expropriant. S'agissant d'un arrêté préfectoral, la préfecture pourrait aussi en avoir la charge. L'important étant de décider de l'autorité qui en a la charge, afin de ne pas manquer à cette obligation de notification.

✓ Quelques précisions relatives au régime juridique de l'arrêté de cessibilité :

L'arrêté de cessibilité est un acte non réglementaire, non créateur de droits. Il peut en conséquence être modifié à tout moment par l'autorité compétente<sup>7</sup>. Un arrêté modificatif peut ainsi intervenir, dans la mesure où la modification introduite n'entraîne aucune possibilité de confusion sur l'identification des parcelles à exproprier ni sur la détermination des propriétaires concernés<sup>8</sup>.

Caducité : l'acte doit être transmis dans un délai de six mois à la juridiction de l'expropriation<sup>9</sup>. Au-delà, l'arrêté de cessibilité devient caduc et l'ordonnance d'expropriation ne peut être prononcée. Toutefois, la jurisprudence a admis la légalité d'un arrêté de cessibilité intervenu dans le délai de validité de la DUP et après caducité du premier arrêté de cessibilité, qui n'avait pas été transmis au juge de l'expropriation<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> CE, 22 janvier 1982, Mme Barbary, n° 25418

<sup>8</sup> CE, 31 juillet 1992, Lieutaud, n° 94744

<sup>9</sup> Article R. 221-1 du code de l'expropriation

<sup>10</sup> CE, 15 avril 1988, n° 65491

► Le préfet peut-il prendre plusieurs arrêtés de cessibilité pour un même projet ?

Aucune disposition n'interdit ni n'autorise la prise de plusieurs arrêtés de cessibilité. Toutefois, la CAA de Nancy a considéré que le préfet doit prendre un seul arrêté de cessibilité listant les parcelles concernées et non pas un arrêté par parcelle, sous peine d'entacher l'acte d'illégalité (CAA de Nancy du 7 décembre 2006, n° 05NC00240). Cette décision se fonde sur l'article L. 11-8 (ancien) du code de l'expropriation (repris à l'article L. 132-1) qui dispose que « *Le préfet détermine par arrêté de cessibilité la liste des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier si cette liste ne résulte pas de la déclaration d'utilité publique* » ainsi que sur l'article R. 11-28 (ancien) du même code (repris à l'article R. 132-1) : « *Sur le vu du procès-verbal et des documents y annexés, le préfet, par arrêté, déclare cessibles les propriétés ou parties de propriétés dont la cession est nécessaire* ». La CAA en déduit « *qu'en cas de pluralité de parcelles à exproprier, le préfet doit, à l'issue de l'enquête parcellaire, prendre un seul arrêté de cessibilité mentionnant la liste de toutes les parcelles figurant au plan parcellaire pour lesquelles l'administration entend poursuivre la procédure d'expropriation* ».

Le rapporteur public, dans ses conclusions relatives à cette affaire, indique qu'« *il doit y avoir concordance entre la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité* ».

Cette décision ne semble donc interdire l'organisation de plusieurs enquêtes parcellaires à partir du moment où chaque enquête donnent lieu à un seul arrêté de cessibilité.

Cette solution est toutefois fragile juridiquement et ne pourra être mise en œuvre que dans des hypothèses très peu nombreuses.

## 12- Transmission du dossier au juge de l'expropriation

### *Article R. 221-1 du code de l'expropriation*

Le préfet est la seule autorité habilitée à transmettre le dossier au juge de l'expropriation<sup>1</sup>.

Le préfet transmet au greffe du tribunal de grande instance du ressort dans lequel sont situés les biens à exproprier un dossier qui comprend obligatoirement<sup>2</sup> les copies de :

- l'acte de DUP (et le cas échéant l'acte le prorogeant)
- le plan parcellaire des terrains et bâtiments
- l'arrêté préfectoral d'ouverture d'enquête parcellaire
- le procès-verbal établi à la suite de l'enquête parcellaire
- l'arrêté de cessibilité (ou l'acte en tenant lieu) ayant moins de 6 mois
- les pièces justifiant de l'accomplissement des formalités de publicité collective et de notifications individuelles :
  - o publicité de l'avis d'arrêté d'ouverture d'enquête parcellaire<sup>3</sup>
  - o notification individuelle de dépôt des dossiers à la mairie (accusés de réception)<sup>4</sup>
  - o les avertissements collectifs et individuels dans le cas où le commissaire enquêteur aurait proposé un changement de tracé nécessitant l'expropriation de nouvelles surfaces<sup>5</sup>

Le dossier peut comprendre tout autre document ou pièce que le préfet estime utile.

✓ Il n'est pas nécessaire que les copies adressées soient « certifiées conformes »  
✓ Bien que les formalités de notification individuelle du dépôt du dossier d'enquête parcellaire en mairie incombent à l'expropriant, il appartient au préfet de s'assurer, à l'issue de l'enquête parcellaire, que le dossier qu'il transmet au juge justifie de l'accomplissement régulier de ces formalités de notification (par exemple, le juge de l'expropriation doit viser l'avis de réception des lettres de notification individuelle de dépôt des dossiers en mairie : en l'absence de preuve de l'accomplissement de cette formalité pour chaque personne expropriée, l'ordonnance est entachée d'un vice de forme justifiant son annulation<sup>6</sup>).

Pour information, le juge de l'expropriation vérifie notamment que :

- Le délai de validité mentionné dans la DUP n'a pas expiré
- L'arrêté de cessibilité n'est pas caduc (il doit avoir moins de 6 mois)
- L'enquête parcellaire a respecté la durée légale minimum de 15 jours
- L'affichage de l'arrêté préfectoral prescrivant l'enquête parcellaire a précédé l'ouverture de cette enquête

<sup>1</sup> Cass, 3<sup>e</sup> civ, 1<sup>er</sup> juin 1977, Epx Ballaloud c/ Cne de Chamonix Mont-Blanc, n° de pourvoi : 76-70237

<sup>2</sup> Article R. 221-1 du code de l'expropriation

<sup>3</sup> Article R. 131-5 du code de l'expropriation

<sup>4</sup> Article R. 131-6 du code de l'expropriation

<sup>5</sup> Article R. 131-11 du code de l'expropriation

<sup>6</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ, 6 novembre 2002, Cne de Grézian, n° de pourvoi : 01-70169



- La notification individuelle de dépôt du dossier d'enquête parcellaire à la mairie est intervenue à une date permettant aux propriétaires de disposer d'au moins 15 jours consécutifs pour présenter leurs observations.

Le juge de l'expropriation n'est pas tenu par un délai pour rendre son ordonnance d'expropriation.

## 13- Prorogation des effets de la DUP

*Article L. 121-5 du code de l'expropriation*

Une déclaration d'utilité publique a une durée de validité limitée à compter de sa publication.

Pour les DUP prononcées par arrêté préfectoral, la validité est de 5 ans maximum.

Au-delà de ce délai, la DUP devient caduque : le juge de l'expropriation ne peut plus prendre d'ordonnance et une nouvelle enquête est nécessaire si l'expropriant souhaite mettre en œuvre son projet.

Toutefois, il est possible de proroger, sans nouvelle enquête, les effets d'une DUP, sous **certaines conditions**<sup>1</sup> :

- la prorogation doit intervenir avant l'expiration de la DUP initiale (si ce délai est expiré, une nouvelle enquête et une nouvelle DUP distincte de la DUP initiale sont nécessaires).
- le projet initial ne doit pas avoir été modifié de manière substantielle d'un point de vue financier, technique, environnemental, sinon une nouvelle enquête publique est nécessaire<sup>2</sup> :
  - *Les modifications affectant le coût de l'opération ou ses modalités de financement* : Le Conseil d'Etat a jugé qu'une augmentation de 53 % du coût initial du projet constituait une évolution substantielle ne permettant pas la prorogation d'une DUP (7 décembre 1998, Tête, n° 190257). Il en est de même pour une augmentation de 30 % (12 mai 1989, Astier et Tiradon, n° 81326). En revanche, une modification des conditions de financement ne rend pas nécessaire une nouvelle enquête publique (CE, 25 juin 2003, n°240040 ; CE, 21 mai 2008, n°301688).
  - *Les modifications affectant l'étendue des terrains à exproprier* : Le Conseil d'Etat maintient un équilibre entre, d'une part, le principe suivant lequel le dossier soumis à l'enquête n'a pas pour objet de déterminer avec précision les parcelles éventuellement soumises à l'expropriation mais de permettre aux intéressés de connaître la nature et la localisation des travaux envisagés (CE, 23 juillet 1974, n° 92683) et, d'autre part, l'exigence selon laquelle les expropriations réalisées doivent être directement nécessaires à la réalisation effective de l'opération projetée.
  - *Les modifications affectant la nature du projet* : Les modifications qui ne constituent pas une simple adaptation du projet et sont susceptibles de remettre en cause le bilan global de l'opération, tel qu'apprécié dans le cadre de l'enquête publique, nécessitent de lancer une nouvelle enquête publique. La prorogation ne doit pas constituer en réalité une nouvelle DUP<sup>3</sup>. Ainsi, le Conseil d'Etat a estimé qu'une nouvelle enquête publique était nécessaire pour les travaux de la gare de péage du viaduc de Millau et devait comporter un réexamen de l'utilité publique du projet, l'incidence supposée du péage

<sup>1</sup> CE, 21 janvier 1976, Epx Boittin, n° 89699

<sup>2</sup> CE, 12 mai 1989, Astier, n° 81326-81454

<sup>3</sup> CE, 27 mai 2005, n°232911

sur le trafic étant susceptible de réduire l'utilité publique de l'opération (CE, avis du 21 novembre 2005). A l'inverse, il a considéré que le déplacement d'une vingtaine de mètres d'un barreau routier n'entraînait pas de changement substantiel dans l'économie général du projet (CE, 27 juin 2008, n°311638). De même pour le déplacement d'un échangeur sur une route nationale.

- Enfin, le Conseil d'Etat exerce un contrôle normal sur la durée de la prorogation (CE, 24 novembre 2004, n°249464).

#### Sollicitation de la prorogation :<sup>4</sup>

Seule la personne publique à la demande de laquelle a été engagée la procédure d'expropriation est habilitée à solliciter une prorogation de la DUP.

S'agissant d'opérations menées par des collectivités territoriales ou des établissements publics, la prorogation ne peut intervenir qu'à la suite de la demande de l'assemblée délibérante de l'expropriant, sous la forme d'une délibération (un simple courrier de demande est insuffisant).

**Attention** : En cas de transfert de compétence au cours de la DUP, le nouveau bénéficiaire a compétence pour solliciter la prorogation<sup>5</sup>. Cela concerne principalement les transferts de compétence au bénéfice d'un EPCI.

En revanche, si la commune a désigné comme bénéficiaire un concessionnaire, elle reste compétente pour demander la prorogation puisqu'il n'y pas eu de transfert de compétence concernant la DUP.

#### Le rôle du préfet :

- 1) pour une première prorogation :
  - a. il vérifie que la prorogation relève bien de sa compétence
  - b. il vérifie que la demande de prorogation émane bien de l'assemblée délibérante de la personne publique à la demande de laquelle avait été engagée l'expropriation
  - c. il vérifie que les conditions de prorogation sont réunies
  - d. il prend un arrêté pour proroger les effets de la DUP initiale avant l'expiration de son délai de validité
- 2) pour une seconde prorogation :
  - a. il reçoit la sollicitation de l'expropriant (délibération)
  - b. il adresse un dossier au ministre compétent en vue de la préparation d'un décret en Conseil d'Etat (le ministère de l'Intérieur pour les projets des collectivités territoriales)

### **1) Première prorogation**

#### **a. Lorsque le délai de la DUP n'est pas supérieur à 5 ans**

L'article L. 121-5 précité dispose qu'un acte pris dans la même forme que la DUP initiale peut proroger les effets de la DUP pour une durée au plus égale à la durée initialement fixée.

<sup>4</sup> CE, 14 avril 1999, Château-Gombert, n° 193497

<sup>5</sup> CE, 14 avril 1999, n° 193497

A titre d'exemple, quand la DUP initiale a été prise par arrêté préfectoral (pour une durée de 5 ans), la prorogation peut être effectuée par un arrêté préfectoral (qui doit intervenir avant l'expiration du délai de 5 ans), qui mentionne jusqu'à quelle date les effets de la DUP initiale sont prorogés (cette durée ne pouvant excéder 5 ans).

L'autorité compétente pour proroger la DUP est celle qui a la compétence à la date de la prorogation pour statuer sur l'utilité publique de l'opération<sup>6</sup>.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré du ministre au préfet le pouvoir de prononcer certaines DUP. Dans ces conditions, la prorogation peut être prononcée par une autorité différente de celle dont émane la DUP initiale.

Le nouveau délai de réalisation de l'expropriation est calculé non pas à partir de la date à laquelle est intervenu l'arrêté de prorogation, mais de la date de l'expiration des effets de la DUP initiale<sup>7</sup>.

*Exemple : Une DUP prononcée par arrêté du 12 janvier 1973 prend fin le 12 janvier 1978.*

*Elle est prorogée pour une durée de 5 ans par arrêté du 23 novembre 1977.*

*Une ordonnance d'expropriation rendue le 5 décembre 1982 intervient donc avant l'expiration du délai prorogé.*

Il est à noter que, s'agissant de prorogation, le juge fixe le point de départ du délai de validité d'une DUP à la date de la publication de l'arrêté (et non à la date de son émission).<sup>8</sup>

*Exemple : Un décret de DUP du 31 août 1966 indique que les expropriations doivent être réalisées dans un délai de cinq ans à compter de sa publication. Ce décret est publié au J.O. du 2 septembre 1966.*

*Un décret de prorogation intervient le 2 septembre 1971 : à cette date, le délai de 5 ans n'est pas expiré.*

En outre, les dispositions de l'article L. 121-5 ne font pas obligation à l'administration de procéder aux formalités organisées lors de l'édition de la DUP initiale<sup>9</sup>.

## **b. Lorsque le délai de la DUP est supérieur à 5 ans :**

La prorogation ne peut être prononcée que par un décret en Conseil d'Etat, cette procédure relève de la compétence du ministre.

### **2) Seconde prorogation**

Une seconde prorogation de DUP ne peut être prononcée que par décret en Conseil d'Etat<sup>10</sup>.

Le code de l'expropriation ne précise pas de délai précis applicable en cas de seconde prorogation de DUP. Il appartient au bénéficiaire de la DUP de présenter les arguments pour justifier la durée pour laquelle il souhaite voir prorogée la DUP, qu'il lui appartient de fixer en fonction de l'état d'avancement du projet et des travaux ou opérations restant à réaliser. Le Conseil d'Etat peut ensuite, à l'occasion de l'examen du texte et du dossier afférent, proposer de modifier la durée de prorogation si celle-ci ne lui semble pas adéquate.

<sup>6</sup> CE, 26 septembre 2001, Association de défense et de recours des riverains de l'axe routier dite RCEA, n°220921

<sup>7</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ, 20 janvier 1993, n° de pourvoi : 83-70058

<sup>8</sup> CE, 8 octobre 1980, Lamouille, n° 11868

<sup>9</sup> CE, 26 septembre 2001, n° 220921

<sup>10</sup> CE, 30 juin 1989, Tacher et autres, n° 53196

Cette demande doit être effectuée auprès du ministre compétent (en fonction de la qualité de l'expropriant). Le ministère de l'Intérieur<sup>11</sup> est compétent pour instruire toute demande de prorogation de DUP émanant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités, maître d'ouvrage. Cette demande doit être accompagnée d'un dossier en vue de la transmission du projet de décret pour avis au Conseil d'Etat. Ce dossier doit comporter les éléments suivants en double exemplaires :

- La délibération du bénéficiaire de la DUP sollicitant la prorogation
- La DUP initiale et la délibération la sollicitant
- L'arrêté prorogeant une première fois la DUP et la délibération la sollicitant
- Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur
- La notice explicative des travaux envisagés
- Les plans indiquant le détail des emprises du projet
- Les raisons expliquant le retard pris dans la procédure d'expropriation
- Le coût financier actualisé du projet

Des pièces complémentaires peuvent être demandées, en fonction des demandes du rapporteur au Conseil d'Etat.

---

<sup>11</sup> Direction Générale des Collectivités Locales - Bureau de la Domanialité, de l'Urbanisme, de la Voirie et de l'Habitat

## 14- Recours contentieux

La DUP, ainsi que l'arrêté de cessibilité, peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le tribunal administratif (TA) dans le ressort duquel se situe la préfecture, le préfet étant auteur de l'acte litigieux.

Le recours en excès de pouvoir peut être accompagné d'un référé-suspension tendant à suspendre les effets de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité et donc à paralyser la procédure d'expropriation, jusqu'au jugement du tribunal sur le fond. La DUP ou l'arrêté de cessibilité pourront ainsi être suspendus si l'urgence le justifie et s'il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Concernant l'arrêté de cessibilité, la condition d'urgence est présumée, sauf dans le cas où l'expropriant justifie de circonstances particulières, en particulier si l'intérêt public s'attache à la réalisation rapide du projet qui a donné lieu à l'expropriation. L'expropriant et le préfet devront donc prouver l'absence d'urgence.

Dans le cadre d'une enquête du code de l'environnement et en cas d'avis défavorable du commissaire enquêteur, le requérant n'a pas besoin de prouver l'urgence, l'existence d'un doute sérieux suffit pour suspendre l'arrêté<sup>1</sup>.

Ces deux référés peuvent être introduits simultanément<sup>2</sup>.

✓ Un recours contre la DUP ou l'arrêté de cessibilité n'est pas suspensif. Cependant, le délai de validité de la DUP est suspendu entre l'annulation par une juridiction de cette DUP et la décision juridictionnelle définitive rejetant les recours dirigés contre elle, à condition qu'aucun changement dans les circonstances de droit ou de fait n'ait fait perdre au projet son caractère d'utilité publique<sup>3</sup>.

### 1) Délai de recours

Le délai de recours est celui de droit commun, à savoir deux mois à compter des mesures de publicité ou notification effectuées.

#### a. Concernant la DUP

La déclaration d'utilité publique doit faire l'objet d'une publicité collective effectuée par voie d'affichage, dans les communes intéressées<sup>4</sup>. En outre, en vertu de l'article R. 123-25 du code de l'urbanisme, en cas de DUP emportant mise en compatibilité du document d'urbanisme, la mention de l'affichage en mairie doit être insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département.

Le délai de recours contentieux commence à courir dès le premier jour d'affichage.

---

<sup>1</sup> Article L. 123-16 du code de l'environnement

<sup>2</sup> CE, 5 décembre 2014, n°369522

<sup>3</sup> CE, 14 octobre 2009, n° 311999

<sup>4</sup> CE, 11 juin 1997, n° 138665

La seule publication de l'arrêté préfectoral portant DUP dans le recueil des actes administratifs de la préfecture est une mesure de publicité insuffisante qui ne fait donc pas courir le délai de recours contentieux<sup>5</sup>.

Si DUP et arrêté de cessibilité font l'objet d'un seul et même acte, cet acte fait l'objet, en plus de l'affichage, d'une notification individuelle au propriétaire.

### **b. Concernant l'arrêté de cessibilité**

L'arrêté de cessibilité peut faire l'objet d'un recours devant le TA dans le délai de deux mois à compter de sa notification aux personnes concernées. Le recours est sans objet si l'arrêté de cessibilité est devenu caduc pour n'avoir pas été transmis dans les six mois au juge de l'expropriation.<sup>6</sup>

► Comment calculer le délai de recours contentieux dès lors que le même acte comporte DUP et arrêté de cessibilité ?

Si DUP et arrêté de cessibilité sont contenus dans un seul et même acte, cet acte fait l'objet, en plus de l'affichage, d'une notification individuelle au propriétaire. Il convient de différencier les articles de l'arrêté, en tant qu'ils sont relatifs à deux objets différents<sup>7</sup>.

Pour le délai de recours contre la DUP, celui-ci est de deux mois à compter de la notification individuelle si elle est antérieure à la publication, mais, si elle est postérieure, elle ne prolonge pas le délai de deux mois à compter de la publication<sup>8</sup>.

Pour le délai de recours contre l'arrêté de cessibilité, le délai se décompte seulement à partir de la notification de l'arrêté au propriétaire.

## **2) Exception d'illégalité**

L'exception d'illégalité est la voie de droit par laquelle une partie au litige demande au juge, en cours d'instance, de constater l'illégalité d'un acte.

Celle-ci est ouverte lorsque l'acte attaqué est une mesure d'application d'un autre acte, le plus souvent réglementaire, ou dans le cas d'une « opération complexe », c'est-à-dire qu'il est possible de découper en plusieurs actes de procédure successifs, comme c'est le cas de la phase administrative de l'expropriation.

A l'encontre d'une demande d'annulation d'un arrêté de cessibilité, le requérant peut exciper de l'illégalité de la DUP (même si le délai de recours contentieux contre celle-ci a expiré).

*Exemple : Un arrêté portant DUP est pris le 1/2/2008 et son affichage est effectué le 2/2/2008. Le délai de recours contentieux contre la DUP est recevable jusqu'au 2/4/2008. L'arrêté de cessibilité, pris le 1/5/2008 est notifié au propriétaire le 2/5/2008. Un recours contentieux contre l'arrêté de cessibilité est recevable jusqu'au 2/7/2008. Un recours introduit devant le TA le 15/6/2008 contre l'arrêté de cessibilité est recevable et dans ce recours le requérant pour exciper de l'illégalité de la DUP. Le juge devra alors examiner la légalité de la DUP.*

---

<sup>5</sup> CE, 10 mai 1995, n° 119191

<sup>6</sup> CE, 25 novembre 1992, n° 113220

<sup>7</sup> CE, 21 juillet 1972, n° 84357

<sup>8</sup> CE, 1<sup>er</sup> avril 1994, n°139119

De même, à l'encontre d'une demande d'annulation d'un arrêté de DUP, le requérant peut exciper de l'illégalité de l'arrêté d'ouverture d'enquête publique ou de la délibération du conseil municipal sollicitant la DUP.

En revanche depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 juillet 2011, n° 320735, on ne peut plus invoquer l'illégalité d'une concession d'aménagement à l'encontre d'une DUP prise au profit de l'aménageur.

Toutefois, l'absence d'identification du concessionnaire de la zone d'aménagement concerté entraîne par voie de conséquence l'annulation de l'arrêté de cessibilité des parcelles nécessaires à la réalisation de ladite zone, au motif « *qu'un arrêté préfectoral ne peut légalement déclarer cessibles des parcelles de terrain nécessaires à la réalisation d'une zone d'aménagement concerté en l'absence d'identification du concessionnaire chargé de cet aménagement et bénéficiaire, à ce titre, de l'expropriation* »<sup>9</sup>.

### **3) Personnes qualifiées pour faire un recours**

Les requérants doivent avoir intérêt à agir pour pouvoir introduire un recours pour excès de pouvoir.

Pour la déclaration d'utilité publique, l'intérêt à agir est incontestable pour les propriétaires situés dans le périmètre de l'opération mais aussi pour les contribuables de la collectivité expropriante. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé qu'un habitant d'une commune non traversée par une autoroute, objet de la DUP, n'avait pas d'intérêt à agir<sup>10</sup>. Concernant les associations, celles-ci peuvent attaquer une DUP, à condition que leur objet social, tel que défini dans leur statuts, soit en adéquation avec l'acte attaqué, en principe tant du point de vue de son ressort géographique que de sa définition matérielle.

S'agissant de l'arrêté de cessibilité, seuls ont intérêt à agir les propriétaires, locataires ou créanciers.

### **4) Répartition des compétences pour assurer la défense de l'Etat**

Seul le préfet est compétent pour assurer la défense de l'Etat devant le tribunal administratif pour les demandes d'annulation des arrêtés préfectoraux portant déclaration d'utilité publique et cessibilité. La défense en première instance est particulièrement importante et des éléments circonstanciés, connus par la préfecture, permettront d'apporter une réelle plus-value au dossier.

Seul le ministre est compétent pour représenter l'Etat devant la Cour administrative d'appel, qu'il s'agisse d'une requête en appel ou d'un mémoire en défense.

En cas d'annulation d'une DUP, il est donc important que les préfectures prennent rapidement contact avec le ministère concerné<sup>11</sup> pour étudier l'éventualité d'un appel, qui sera produit par le ministre compétent.

---

<sup>9</sup> CE, 26 février 2014, n° 360820

<sup>10</sup> CE, 29 janvier 1992, n° 114705

<sup>11</sup> Pour les DUP prises au profit de collectivités territoriales ou de leurs groupements, il s'agit du ministre de l'Intérieur (Direction Générale des Collectivités Locales - Bureau de la Domanialité, de l'Urbanisme, de la



En cas de recours en appel, par un tiers, contre un jugement confirmant la légalité de la DUP, le ministre, destinataire de la requête en appel, informera la préfecture de cette requête et étudiera la nécessité et l'opportunité de produire un mémoire en défense. A cet égard, il y a lieu de rappeler que la collectivité territoriale porteuse du projet, qui est le plus souvent appelée en cause pour observations par les juridictions administratives, peut, même si elle n'est pas l'auteur de l'acte, produire un mémoire en défense.

En effet, comme évoqué dans la réponse à la question écrite de M. Huguet (QE, AN, 1992, n°58814)<sup>12</sup>, les collectivités territoriales peuvent être « appelées en cause pour observations » par le juge administratif. Cette mise en cause est aujourd'hui quasi-systématique.

Ainsi, la décision du Conseil d'Etat du 26 janvier 2011, n°307317 dont l'analyse aux Tables du recueil Lebon précise que « *Si une commune a été invitée par le tribunal administratif à présenter des observations sur les demandes des requérants tendant à l'annulation de l'arrêté du 5 avril 2004 du préfet de l'Essonne déclarant d'utilité publique le projet de déviation de la route départementale n° 837, dont le bénéficiaire est le département de l'Essonne, elle n'aurait pas eu qualité pour former tierce opposition contre les deux jugements du tribunal administratif annulant cet arrêté, lesquels ne préjudicient pas à ses droits dès lors (...) qu'elle n'a pas intérêt à défendre la déclaration d'utilité publique dont elle ne bénéficie pas (...)* », doit être lue *a contrario* comme permettant à une collectivité bénéficiaire d'une DUP de former tierce opposition, c'est-à-dire de contester une décision de justice qui préjudicierait à ses droits.

Par conséquent, la collectivité bénéficiaire d'une DUP doit être considérée comme une partie à l'instance lorsqu'elle aurait eu qualité pour former tierce opposition si elle n'avait pas été mise en cause (cf CE, 10 janvier 2005, Association Quercy-Périgord, n°265838).

Ainsi, pour ce qui concerne le ministère de l'Intérieur, dans l'hypothèse où la collectivité territoriale bénéficiaire de la DUP prévoit ou a produit un mémoire en défense, la production d'un mémoire par le ministre ne sera pas systématique.

---

Voirie et de l'Habitat ; dgcl-sdcil-cil4-contentieux@interieur.gouv.fr). En revanche, pour les DUP prises au profit d'un établissement public de l'Etat (établissements publics d'aménagement, établissements publics fonciers...), le ministère compétent est le ministère qui exerce la tutelle de cet établissement, actuellement le ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la ruralité (Direction des Affaires juridiques ; Daj.Sg@developpement-durable.gouv.fr)

<sup>12</sup> QE, AN, 1992, n°58814 : Réponse. Le pouvoir d'exproprier relève de la compétence de l'Etat, qui, seul, peut déclarer d'utilité publique un projet et saisir les propriétés dont l'acquisition est poursuivie. Les lois de décentralisation n'ont en ce domaine opéré aucun transfert de compétences au profit des collectivités locales. Par conséquent, seul l'Etat peut être défendeur à l'occasion d'un recours déposé contre une déclaration d'utilité publique ou faire appel du jugement rendu, puisqu'il est en effet l'auteur de l'acte attaqué. Comme le souligne l'honorable parlementaire, les collectivités territoriales, bénéficiaires de déclarations d'utilité publique, ne peuvent donc être parties à l'instance. Elles peuvent toutefois saisir le juge de conclusions en intervention venant s'associer aux conclusions du préfet qui représente l'Etat en première instance devant le tribunal administratif. Si les collectivités territoriales ne peuvent rien demander d'autre ou de plus que ce que demande le préfet, leur intervention peut aider à mieux justifier les arguments développés par celui-ci. Cette intervention spontanée des collectivités territoriales, recevable tant en première instance qu'en appel, est admise facilement par le juge puisqu'il suffit qu'elle représente un « intérêt à intervenir » pour la collectivité demanderesse. Le juge peut, par ailleurs, d'office ou sur demande des collectivités, les appeler dans l'instance en leur communiquant le recours dont il est saisi afin d'obtenir leurs observations. C'est « l'appel en cause pour observations » évoqué par l'honorable parlementaire. Les collectivités territoriales, si elles ne peuvent être parties directement à l'instance, disposent donc d'un certain nombre de moyens leur permettant de défendre avec efficacité leurs projets.

Il reviendra alors aux préfetures d'indiquer au ministère si elles estiment nécessaire, notamment au regard des intérêts de l'Etat au niveau local, de produire au nom du ministre de l'Intérieur un mémoire en défense, ainsi que son fondement en droit.

Toute demande de production devra être accompagnée d'un projet de mémoire reprenant le rappel des faits et les moyens de droit et de fait sur lesquels il convient d'apporter des compléments à votre mémoire de première instance.

Enfin, seul le ministre est compétent pour représenter l'Etat devant le Conseil d'Etat, qu'il s'agisse d'un pourvoi en cassation à son initiative ou d'un mémoire en défense.

Un fonctionnement identique à l'appel est applicable en cassation.

► Est-ce que le préfet doit répondre à une signification d'un pourvoi en cassation contre une ordonnance d'expropriation devant la Cour de Cassation ?

Devant la Cour de Cassation et s'agissant d'un litige sur l'ordonnance d'expropriation, les parties au litige, amenées à produire devant la Cour de Cassation, sont les propriétaires expropriés et l'expropriant maître d'ouvrage. Le préfet n'est pas partie au litige ; il ne l'est que lorsqu'une décision relevant de la phase administrative de la procédure d'expropriation est contestée (DUP ou arrêté de cessibilité). Le préfet n'a donc aucune obligation de produire.

Toutefois, si la sensibilité du dossier de DUP était importante, il peut décider de produire un mémoire. En vertu des articles 973 et 982 du nouveau code de procédure civile auquel renvoie l'article R. 221-8 du code de l'expropriation, les parties sont tenues de constituer un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation.

## **5) Principaux moyens invoqués à l'encontre d'une DUP**

### **a. Les moyens de légalité externe**

- irrégularité des actes préparatoires : absence de concertation préalable, irrégularité de la délibération sollicitant l'expropriation, absence de déclaration de projet.
- insuffisance du dossier d'enquête : insuffisance de l'étude d'impact, sous-estimation des dépenses.
- irrégularité de l'enquête publique : défaut ou insuffisance de publicité, insuffisance de motivation de l'avis du commissaire-enquêteur.
- irrégularité de l'arrêté : incompétence du signataire, défaut de consultations obligatoires, défaut de motivation.

Par un arrêt de principe n° 335033 du 23 décembre 2011, le Conseil d'Etat a jugé que « *si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte* ».

## b. Les moyens de légalité interne

- absence d'utilité publique, bilan coûts/avantages négatif
- incompatibilité avec un document d'urbanisme
- atteinte à l'environnement, atteinte excessive à la propriété
- détournement de pouvoir ou de procédure

### 6) Conséquences de l'annulation d'une DUP ou d'un arrêté de cessibilité

L'annulation de la DUP prive de base légale les autres actes de la phase administrative tels que l'arrêté de prorogation de déclaration d'utilité publique ou l'arrêté de cessibilité. Effets sur le transfert de propriété :

Plusieurs hypothèses :

➤ L'ordonnance d'expropriation n'est pas encore intervenue

Le juge de l'expropriation ne peut légalement prendre une ordonnance d'expropriation. Le transfert de propriété n'a donc pas lieu.

➤ L'ordonnance d'expropriation est rendue mais fait l'objet d'un pourvoi encore pendant

La Cour de Cassation est tenue d'annuler, par voie de conséquence, l'ordonnance attaquée<sup>13</sup>.

➤ L'ordonnance est devenue définitive

L'annulation de la DUP n'a, par elle-même, aucune incidence directe sur la validité du transfert de propriété déjà opéré, ni sur la possibilité pour l'expropriant de poursuivre les travaux entrepris sur des terrains dont il demeure propriétaire, tant que l'ordonnance d'expropriation n'a pas été annulée<sup>14</sup>.

Toutefois, aux termes de l'article L. 223-2 du code de l'expropriation: « (...) *en cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, tout exproprié peut faire constater par le juge que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale et demander son annulation* ».

Les articles R. 223-1 à R. 223-8 du code de l'expropriation détaillent cette procédure qui permet soit la restitution du bien soit le paiement de dommages et intérêts si le juge considère que le bien n'est pas en état d'être restitué.

En cas d'absence de saisine du juge de l'expropriation dans le délai imparti de deux mois<sup>15</sup>, l'ordonnance d'expropriation conservera tous ses effets et le transfert de propriété ne pourra plus être contesté bien que la DUP et ou l'arrêté de cessibilité aient été annulés.

En cas d'annulation de la DUP et de l'arrêté de cessibilité, le motif tiré de ce que la restitution du bien ne peut être obtenue en raison de l'existence d'un ouvrage public intangible a été

---

<sup>13</sup> Cour de cassation, 3<sup>ème</sup> civ, 22 novembre 2005, n° 01-70054

<sup>14</sup> CAA Lyon, 27 décembre 2000, 99LY02946

<sup>15</sup> R. 223-2 du code de l'expropriation

censuré par la Cour de cassation (Civ. 3<sup>ème</sup>, 5 octobre 2011, n°10-30.121, AJDA 2011. 2438). En revanche, la réalisation d'installation présentant une utilité publique, sur un terrain qui a fait l'objet d'une expropriation privée ultérieurement de base légale, fait obstacle à la restitution du bien à l'exproprié (Civ. 3<sup>ème</sup>, 4 décembre 2013, Mme Masse, n°12-28.919, AJDA 2013. 2467).

Par ailleurs, une commune peut demander au juge judiciaire, après annulation d'une ordonnance d'expropriation, une mesure en référé afin de sauvegarder l'intégrité des ouvrages et équipements publics qui, même irrégulièrement établis, sont intangibles (sauf en cas de voie de fait).

► L'exproprié peut-il faire une demande indemnitaire suite à l'annulation d'une DUP ?

L'exproprié, ou une autre personne ayant subi un dommage du fait de l'illégalité de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité, peut engager la responsabilité de l'administration pour les dommages causés par les actes adoptés au cours de la phase administrative ou plus généralement par le déroulement de la procédure.

En application d'un principe classique, l'édition d'un acte administratif illégal constitue une faute. L'illégalité de la DUP est donc susceptible d'engager la responsabilité des autorités de l'État qui l'ont émise.

Toutefois la compétence juridictionnelle pour en connaître diffère selon que l'expropriant a pris ou non possession du bien :

Avant la prise de possession, la juridiction administrative est compétente pour connaître des actions en responsabilité fondée sur l'illégalité de la DUP et en réparer les conséquences.

Le préjudice indemnisable doit satisfaire aux exigences de droit commun : être direct, matériel et certain.

Ainsi, l'État a été condamné à réparer le préjudice subi par le propriétaire d'un château, qui, pendant toute la procédure de déclaration d'utilité publique jusqu'à l'annulation de la DUP (5 ans), n'a pu disposer de son bien ni procéder aux travaux d'entretien et de restauration qu'il envisageait de réaliser sur sa propriété (CE, 13 oct. 1976, n°90976).

Lorsque l'illégalité est constatée après la prise de possession du bien par l'expropriant, le juge judiciaire est compétent pour connaître de cette emprise irrégulière et fixer les dommages-intérêts auxquels ont droit les propriétaires illégalement évincés. L'action est dirigée contre l'occupant irrégulier qui pourra exercer une action récursoire contre l'État, auteur de la DUP (CE, 14 janv. 1981, n°12768).

► Peut-on régulariser une DUP alors qu'elle fait l'objet d'un recours contentieux ?

Dès lors qu'un arrêté de DUP n'est pas un acte créateur de droits, il peut être retiré ou abrogé à tout moment, même pendant la procédure contentieuse. Lorsque ce retrait acquiert un caractère définitif, faute d'avoir été critiqué dans le délai de recours contentieux de 2 mois, il emporte disparition rétroactive de la DUP initiale. Le tribunal administratif prononcera alors un non lieu à statuer.

## **15- Prise de possession des immeubles expropriés : les conditions d'expulsion des occupants**

L'article L. 231-1 du code de l'expropriation dispose que « *Dans le délai d'un mois, soit du paiement de l'indemnité ou, en cas d'obstacle au paiement, de sa consignation, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, les détenteurs sont tenus de quitter les lieux. Passé ce délai qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, il peut être procédé à l'expulsion des occupants* ».

Le concours de la force publique peut donc être sollicité au terme de la procédure d'expropriation. Cependant, l'expulsion n'est possible que si toutes les étapes de la procédure ont été respectées, et notamment que :

- 1) L'ordonnance d'expropriation a été rendue par le juge de l'expropriation
- 2) Les indemnités ont été versées ou consignées
- 3) Des propositions de relogement ont été faites, si l'exproprié en a fait la demande
- 4) Une demande d'expulsion a été formulée par l'expropriant

### **1) L'ordonnance d'expropriation**

Le transfert de propriété des immeubles et des droits réels immobiliers résulte, à défaut de cession amiable, de l'ordonnance du juge de l'expropriation. L'ordonnance est rendue au vu des pièces constatant que les formalités de la phase administrative ont été accomplies<sup>1</sup>. Le droit de propriété du bien est transféré à l'expropriant à la date de l'ordonnance<sup>2</sup>. L'ordonnance d'expropriation éteint, par elle-même, tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés<sup>3</sup>.

### **2) Paiement ou consignation des indemnités**

**Attention : transfert de propriété et prise de possession sont deux étapes différentes.**

Tant que les indemnités ne lui ont pas été payées ou consignées, l'exproprié conserve la jouissance de ses biens. La prise de possession ne peut donc intervenir qu'après le paiement ou la consignation de ces indemnités. Celles-ci sont fixées par le juge lors de la phase judiciaire de la procédure d'expropriation<sup>4</sup> et doivent être versées dans un délai de 3 mois à compter de la signification de la décision fixant son montant, à défaut, l'exproprié a droit au paiement d'intérêts s'il en fait la demande.

---

<sup>1</sup> Article L. 221-1 du code de l'expropriation

<sup>2</sup> CE, 19 novembre 1993, Mme Scherer

<sup>3</sup> Article L. 222-2 du code de l'expropriation

<sup>4</sup> Article L. 311-5 et suivants du code de l'expropriation

### **3) Relogement des expropriés**

L'expropriant ne peut procéder à l'expulsion des occupants avant d'avoir assuré leur relogement.

*Les modalités de relogement sont prévues aux articles L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme et L. 423-1 et suivants du code de l'expropriation.*

A titre indicatif, en vertu de l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme, tous les occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte ont droit au relogement dans les conditions suivantes :

- il doit être fait à chacun d'eux au moins deux propositions portant sur des locaux satisfaisant à la fois aux normes d'habitabilité définies par application du troisième alinéa de l'article L. 322-1 du code de la construction et de l'habitation et aux conditions prévues à l'article 13 bis de la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948 ;
- ils bénéficient, en outre, des droits de priorité et de préférence prévus aux articles L. 423-1 et L. 423-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, même dans le cas où ils ne sont pas propriétaires ;
- ils bénéficient également, à leur demande, d'un droit de priorité pour l'attribution ou l'acquisition d'un local dans les immeubles compris dans l'opération ou de parts ou actions d'une société immobilière donnant vocation à l'attribution, en propriété ou en jouissance, d'un tel local.

### **4) Le recours à la force publique**

Après l'application des dispositions, passé le délai d'un mois, l'expropriant peut prendre possession des immeubles expropriés, et si besoin est, demander l'expulsion des personnes expropriées qui n'auraient pas abandonné les lieux.

En vertu de l'article R. 231-1 du code de l'expropriation, « *Sauf dans les cas où cette décision relève de la compétence du juge administratif, l'expulsion prévue à l'article L. 231-1 est ordonnée par le juge de l'expropriation statuant en la forme des référés* ».

### **Refonte des articles L. 15-1 et L. 15-2 (anciens) du code de l'expropriation**

Le Conseil constitutionnel avait été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ces dispositions autorisaient l'autorité expropriante, lorsque le jugement fixant les indemnités d'expropriation est frappé d'appel, à prendre possession des biens expropriés en ayant versé la somme qu'elle a elle-même proposée, à titre d'indemnisation, la différence avec l'indemnité fixée par le juge de l'expropriation devant être simplement consignée.

Le Conseil constitutionnel a jugé (**Décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012**) que les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation méconnaissaient l'exigence selon laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité et les a donc déclarés contraires à la Constitution.

Afin de permettre au législateur de mettre fin à cette inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel avait reporté, comme l'y autorise l'article 62 de la Constitution, au 1<sup>er</sup> juillet 2013 la date de cette abrogation.

Par suite, l'article 42 de la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 a modifié les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation.

Aux termes de l'article L. 231-1 : « *Dans le délai d'un mois, soit du paiement de l'indemnité ou, en cas d'obstacle au paiement, de sa consignation, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, les détenteurs sont tenus de quitter les lieux. Passé ce délai qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, il peut être procédé à l'expulsion des occupants.* »

Aux termes de l'article L. 331-3, « *En cas d'appel du jugement fixant l'indemnité, lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer qu'en cas d'infirmité l'expropriant ne pourrait recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seraient dues en restitution, celui-ci peut être autorisé par le premier président de la cour d'appel à consigner tout ou partie du montant de l'indemnité supérieur à ce que l'expropriant avait proposé. Cette consignation vaut paiement de ce surplus. La prise de possession intervient selon les modalités définies à l'article [L. 231-1](#).* »

## 16- Cession des immeubles expropriés

Prévue par les articles L. 411-1 et suivants et R. 411-1 et suivants du code de l'expropriation

Une fois que l'ordonnance d'expropriation a transféré la propriété des immeubles, **l'expropriant peut décider de céder de gré à gré ou concéder temporairement** les terrains expropriés, à des personnes de droit public ou privé.

Aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe le délai dans lequel peut intervenir cette cession. De plus, même si cette cession était prévue dès l'origine du projet, aucun texte n'impose à l'expropriant de mentionner dans le dossier d'enquête publique la volonté de céder les terrains à exproprier.

✓ **Attention** : ne pas confondre la « cession » (traitée dans la présente fiche), avec le droit de « rétrocession » qui permet aux anciens propriétaires expropriés de demander la rétrocession des biens expropriés s'ils n'ont pas reçu la destination prévue (procédure prévue par les articles L. 421-1 et suivants du code de l'expropriation).

La cession des immeubles expropriés n'est possible que :

- 1) pour des opérations spécifiques listées à l'article L. 411-1 ;
- 2) si les immeubles sont utilisés aux fins prescrites par un cahier des charges annexé à l'acte de cession ;
- 3) à condition que d'éventuels droits de priorité soient respectés.

### 1) Les cas dans lesquels il est possible de céder les immeubles expropriés

Peuvent être cédés de gré à gré ou concédés temporairement :

1° Les immeubles expropriés en vue de la **construction d'ensembles immobiliers à usage d'habitation** avec leurs installations annexes ou en vue de la **création de lotissements** destinés à l'habitation ou à l'industrie ;

2° Les immeubles expropriés en vue :

- de **l'aménagement progressif** et suivant des plans d'ensemble des zones affectées à l'habitation ou à des activités par des projets d'aménagement, des plans d'urbanisme approuvés ou par des plans d'occupation des sols rendus publics ou approuvés ;

- d'opérations dans les **zones d'aménagement concerté** prévues à l'article L.311-1 du code de l'urbanisme ;

- d'opérations de **résorption de l'habitat insalubre** ainsi que d'opérations régies par les articles 25 et 26 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 ;

2° bis Les immeubles **en état manifeste d'abandon** expropriés en application de l'article L.2243-4 du code général des collectivités territoriales, les immeubles expropriés et situés dans un ensemble immobilier faisant l'objet d'un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation ou pour lesquels l'état de carence a été déclaré en application de l'article L.615-6 du même code, les immeubles expropriés en vue de leur restauration en application de l'article L.313-4-1 du code de l'urbanisme ;

3° Les immeubles expropriés en vue de **l'épuration des eaux provenant d'un établissement industriel, commercial, artisanal ou agricole** et, d'une façon générale, les immeubles expropriés en vue d'éviter la pollution des eaux par des déversements, écoulements, jets, dépôts directs ou indirects de matières de cet établissement, lorsque ce résultat ne peut être obtenu que par des travaux s'étendant en dehors de l'établissement ;

4° Les immeubles expropriés compris dans le **plan d'aménagement touristique ou sportif des abords d'un plan d'eau créé** ou aménagé par l'Etat, les départements, les communes, les associations foncières ou les groupements de ces collectivités ainsi que leurs concessionnaires ;

5° Dans les périmètres de **protection et de reconstitution forestières** créés en application de l'article L.321-6 du code forestier et dans les périmètres de restauration des terrains en montagne créés en application de l'article



L. 424-1 du code forestier, les immeubles expropriés en application de ces dispositions. Les catégories de personnes auxquelles ces immeubles pourront être cédés de gré à gré sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Pour ces cessions de gré à gré, une priorité sera accordée aux anciens propriétaires expropriés et à leurs ascendants et, en cas de refus de leur part, aux collectivités locales.

Les propriétaires ayant cédé leur terrain à l'amiable et leurs descendants bénéficient de la même priorité que les propriétaires expropriés ;

6° Les immeubles expropriés pour la **constitution de réserves foncières** lorsque la cession ou la concession temporaire de ces immeubles est faite en vue de la réalisation d'opérations pour lesquelles la réserve a été constituée conformément aux dispositions des articles L.221-1 et L.221-2 du code de l'urbanisme ou de l'article 13 (2ème alinéa) de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 ;

7° Les immeubles expropriés en vue de l'aménagement et de l'exploitation **d'installations d'élimination ou de traitement des déchets** ;

8° Les immeubles expropriés par l'établissement public créé par l'article L.325-1 du code de l'urbanisme en vue de la création, l'extension, la transformation ou la reconversion des **espaces commerciaux et artisanaux dans les zones urbaines sensibles** définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

## **2) Cahier des charges annexé à l'acte de cession**

La cession peut être opérée au profit de toute personne publique ou privée qui s'engage à réaliser l'un des objets cités précédemment, et sous réserve que cette personne utilise les immeubles aux fins prescrites par le cahier des charges annexées à l'acte de cession ou de concession temporaire.

Des cahiers des charges types précisent les conditions de la cession (ou de la concession temporaire) et de sa résolution en cas d'inexécution des charges. Les cahiers des charges annexés aux actes de cession doivent comprendre les clauses types prévues par l'article R. 411-2 du code de l'expropriation.

Les actes de vente, de partage ou de location consentis par le bénéficiaire de la cession sont nuls s'ils méconnaissent les prescriptions du cahier des charges. La nullité peut être invoquée par l'expropriant ou, à défaut, par le préfet dans un délai de 5 ans à compter de l'acte (mais elle ne peut l'être par l'exproprié).

EXEMPLE DE CAHIER DES CHARGES<sup>1</sup>

Clauses types à insérer dans le cahier des charges annexé à l'acte de cession d'un terrain lorsque le bénéficiaire de la cession est une collectivité publique ou un établissement public

Article A. - Objet de la cession.

La présente cession est consentie à C (la lettre C désigne le bénéficiaire de la cession) en vue de...

(Nota. - Indiquer l'objet général de la cession : réalisation d'équipements publics, construction de bâtiments publics, réalisation d'un lotissement, aménagement d'une zone industrielle, aménagement de terrains destinés à recevoir un ou plusieurs groupes de constructions, etc., qui devra être réalisé dans les conditions ci-après...)

(Nota. - Préciser, dans toute la mesure du possible, les caractères généraux de l'opération et les conditions de sa réalisation.)

Article B. - Délais d'exécution.

C s'engage à restituer les terrains à P (la lettre P désigne la collectivité publique ou l'établissement public cédant), à sa demande, s'il n'a pu réaliser l'opération définie ci-dessus dans un délai de...

Article C. - Gestion des terrains.

Tant qu'il n'a pas réalisé l'opération prévue, C s'engage à ne consentir à qui que ce soit un droit, même précaire, sur les terrains sans avoir au préalable obtenu l'agrément de P.

Article D. - Cession par C des terrains à des constructeurs.

Les actes des cessions de tout ou partie de terrains que C consentira dans le cadre de l'opération définie ci-dessus devront comporter en annexe des cahiers des charges conformes à ceux figurant aux annexes 1 à 5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

(Nota. - Article à insérer uniquement si les terrains cédés à C sont destinés à être ultérieurement cédés par C à des constructeurs.)

---

<sup>1</sup> Annexe 1 du code de l'expropriation

## 17- Le droit de rétrocession

*Prévu par les articles L. 421-1 et suivants et R. 421-1 et suivants du code de l'expropriation*

L'expropriation devant être justifiée par un motif d'utilité publique, l'expropriant a l'obligation de donner au bien exproprié l'affectation prévue par la DUP. Dans le cas contraire, l'exproprié a le droit de demander la rétrocession de ce bien.

✓ A noter que le délai prévu à l'article L. 121-4 mentionné dans la DUP est celui au terme duquel l'expropriation devra être réalisée, c'est-à-dire au terme duquel l'ordonnance d'expropriation devra intervenir. S'agissant des travaux, le code de l'expropriation n'impose aucun délai pour leur réalisation.

Cependant, au terme d'un délai de 5 ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, si les travaux n'ont pas été réalisés, l'ancien propriétaire peut exercer son droit de rétrocession prévu à l'article L. 421-1.

Les dispositions du premier alinéa de l'ancien article L. 12-6 (nouvel article L. 421-1) ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2012-292 QPC du 15 février 2013.

### **1) Les conditions d'exercice du droit de rétrocession**

Il existe 2 conditions cumulatives :

- ce droit ne peut s'exercer qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'ordonnance d'expropriation
- le bien n'a pas reçu, ou a cessé de recevoir, dans ce délai, la destination prévue aux termes de la DUP.

Ce droit de rétrocession peut être exercé pendant 30 ans par l'exproprié ou ses ayants droit. Ainsi, si l'expropriant décide d'abandonner le projet pour une raison déterminée, il doit en informer les anciens propriétaires ou leurs ayants droit et les inviter à opter entre l'exercice immédiat de ce droit et la renonciation.

### **2) Les circonstances permettant de s'opposer à une demande de rétrocession**

Certaines circonstances permettent au bénéficiaire de l'expropriation de s'opposer à une demande de rétrocession :

- les travaux ont été engagés durant cette période. Ceci étant, il est nécessaire que l'expropriant ait réalisé ou engagé une partie « suffisamment importante » de l'opération<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cass, 3<sup>ème</sup> civ, 28 février 2007

- l'intervention d'une nouvelle DUP, à condition qu'elle concerne toutes les parcelles expropriées et sous réserve qu'elle ne soit pas entachée d'un détournement de procédure<sup>2</sup>.
- la prorogation de la DUP sous réserve de respecter les conditions de la prorogation<sup>3</sup> et qu'elle ne soit pas entachée d'un détournement de procédure.

[  Voir fiche 13 « Prorogation des effets de la DUP » ]

✓ **Attention** : Le Conseil d'Etat considère qu'une nouvelle DUP relative aux mêmes terrains fait en principe obstacle à ce que le propriétaire exproprié en application d'une précédente DUP exerce son droit de rétrocession à l'issue du délai de cinq ans mentionné à l'article L. 421-1 du code de l'expropriation. Cependant, il considère qu'il en va autrement lorsque qu'il y a détournement de procédure.

Par détournement de procédure, la jurisprudence entend :

- l'hypothèse dans laquelle « *la nouvelle déclaration d'utilité publique a eu pour seul objet d'empêcher l'exercice par les anciens propriétaires, ou leurs ayants droit, de leur droit de rétrocession* » (CE, 12 mai 2004, n°253586).
- l'hypothèse où l'opération déclarée d'utilité publique par la nouvelle déclaration peut être réalisée sans utiliser certains des terrains précédemment expropriés, « *de sorte qu'en conservant le périmètre de la zone dont l'expropriation avait été précédemment déclarée d'utilité publique, la nouvelle déclaration a eu notamment l'objet, entaché de détournement de procédure, de faire obstacle à l'exercice de leur droit de rétrocession par les anciens propriétaires des terrains non nécessaires à la nouvelle opération* » (CE, 8 novembre 2000, n°176394).

Dans ces deux hypothèses, la nouvelle DUP ou la prorogation de la DUP initiale est entachée de détournement de procédure.

D'autres circonstances rendent la rétrocession impossible :

- le bâtiment exproprié a été détruit ;
- le bien a été cédé à un tiers ;
- un ouvrage public a été implanté sur le terrain exproprié.

Dans ces hypothèses, si le droit de rétrocession a été reconnu à l'ancien propriétaire, ce dernier peut demander des dommages et intérêts à l'expropriant.

Le juge judiciaire est seul compétent pour connaître des litiges relatifs aux demandes de rétrocession y compris pour apprécier si l'affectation du bien est conforme à celle définie dans la DUP.

---

<sup>2</sup> Cass, 3<sup>ème</sup> civ, 30 mars 2005

<sup>3</sup> Cass, 3<sup>ème</sup> civ, 26 mars 1980

## 18- Procédures spéciales

Parallèlement à la procédure d'expropriation de droit commun, il existe plusieurs procédures spéciales dérogatoires qui s'appliquent dans certains cas spécifiques :

1. Procédure d'urgence
2. Procédure d'extrême urgence
3. Résorption de l'habitat insalubre
4. Expropriation des parcelles à l'abandon
5. Expropriation liée à la prévention des risques

### **1. Procédure d'urgence**

*Articles L. 232-1 et s., R. 232-1 et s. du code de l'expropriation*

#### **a. Principe et champ d'application**

Cette procédure peut être utilisée s'il y a une urgence particulière à réaliser l'expropriation. Le juge exerce un contrôle « normal » sur la qualification d'urgence, en laissant une large marge d'appréciation en la matière<sup>1</sup>.

#### **b. Ce qui change par rapport à la procédure de droit commun**

Cette procédure permet d'accélérer le déroulement de la phase judiciaire en réduisant les délais. Néanmoins, lors de la phase administrative, **l'urgence doit être constatée par la DUP**, ou dans un acte postérieur de même nature<sup>2</sup>. Un arrêté de cessibilité peut être considéré comme un « acte postérieur de même nature »<sup>3</sup>.

### **2. Procédure d'extrême urgence**

*Articles L. 521-1 et s. et L. 522-1 et s. du code de l'expropriation*

#### **a. Principe et champ d'application**

La procédure d'extrême urgence se caractérise par l'autorisation accordée au bénéficiaire de l'opération de prendre possession des terrains avant l'ordonnance d'expropriation, par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Cette procédure ne peut être utilisée que dans certains cas :

- Pour des **travaux intéressant la défense nationale**<sup>4</sup> dont l'utilité publique a été régulièrement déclarée. Il faut que soit démontrée la nécessité d'une prise de possession anticipée et urgente<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> CE, 13 novembre 1998, Projet de l'autoroute A20 Brive-Montauban, n° 160260-160543

<sup>2</sup> Article R. 232-1 du code de l'expropriation

<sup>3</sup> CE, 22 avril 1988, Blaitière n° 42902

<sup>4</sup> Article L. 521-1 du code de l'expropriation

- Pour des **travaux de construction de voies routières et ferroviaires et d'oléoducs**<sup>6</sup>, dont l'utilité publique a été régulièrement déclarée, qui risquent d'être retardés par des difficultés tenant à la prise de possession d'un ou plusieurs terrains non bâtis. Cette procédure ne peut être utilisée que dans l'hypothèse où la procédure normale se heurte à des difficultés exceptionnelles, lorsqu'apparaissent des difficultés bien localisées susceptibles de retarder l'exécution des travaux et que la procédure normale est déjà largement avancée.<sup>7</sup>

- Pour la **prévention de certains risques exceptionnels** : dans le cadre de la prévention de certains **risques naturels**<sup>8</sup> exceptionnels, lorsque le coût des opérations de prévention et de protection des populations est plus élevé que les indemnités d'expropriation. Dans le cadre de la prévention de **risques technologiques**<sup>9</sup> lorsque la gravité des risques potentiels rend nécessaire la prise de possession immédiate des biens menacés.<sup>10</sup>

- Pour des **opérations ponctuelles**, un certain nombre de lois ont autorisé la mise en œuvre ponctuelle et limitée dans le temps de la procédure d'extrême urgence. C'est le cas de l'article 5 de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris pour les travaux des projets d'infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris.

## **b. Ce qui change par rapport à la procédure de droit commun**

Déroulement de la procédure d'extrême urgence :

- Un décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'Etat autorise l'expropriant à prendre possession des immeubles.

- Une fois les actes nécessaires à la prise de possession de ces propriétés privées pris par l'autorité compétente de l'Etat, les agents du maître de l'ouvrage peuvent y pénétrer en se conformant à la procédure des articles 1<sup>er</sup>, 4,5 et 7 de la loi du 29 décembre 1892.

- Si la demande est présentée par les propriétaires ou par les autres personnes intéressées, une indemnité provisionnelle égale à l'évaluation du service des domaines est versée (ou consignée en cas d'obstacle) par l'expropriant sous la quinzaine.

Toutefois, si la procédure concerne les ouvrages mentionnés à l'article L.522-1, le paiement des indemnités est préalable à la prise de possession. Cette indemnité doit être égale à l'évaluation du service des domaines ou à l'offre de l'autorité expropriante si celle-ci est supérieure.

- L'expropriant est tenu de poursuivre l'expropriation dans le mois qui suit la prise de possession, dans les conditions du droit commun. Faute de poursuite de la procédure par l'expropriant, le juge, saisi par le propriétaire, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du terrain et d'éventuelles indemnités spéciales.

---

<sup>5</sup> CE, 5 mai 1950, Caffin

<sup>6</sup> Article L. 522-1 et s. du code de l'expropriation

<sup>7</sup> Conseil Constitutionnel, 25 juillet 1989, n°89-256

<sup>8</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995

<sup>9</sup> Loi n° 2003-699 du 20 juillet 2003

<sup>10</sup> Article L. 515-15 et s. du code de l'environnement

### **3. Résorption de l'habitat insalubre**

*Articles L. 511-1 et s. du code de l'expropriation (codification de la loi n°70-612 du 10 juillet 1970)*

#### **a. Principe et champ d'application**

La loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre a créé une procédure d'expropriation dérogatoire du droit commun.

Peuvent être expropriés selon cette procédure :

- des immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable<sup>11</sup>
- des immeubles à usage total ou partiel d'habitation, ayant fait l'objet d'un arrêté de péril<sup>12</sup> et assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction définitive d'habiter
- à titre exceptionnel, des immeubles qui ne sont eux-mêmes ni insalubres, ni impropres à l'habitation, lorsque leur expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou d'immeubles menaçant ruine, ainsi que des terrains où sont situés les immeubles déclarés insalubres ou menaçant ruine lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre, alors même qu'y seraient également implantés des bâtiments non insalubres ou ne menaçant pas ruine.

#### **b. Ce qui change par rapport à la procédure de droit commun**

Le préfet, par arrêté :

- déclare d'utilité publique l'expropriation des immeubles, parties d'immeubles, installations et terrains, après avoir constaté qu'ils ont été déclarés insalubres ou qu'ils ont fait l'objet d'un arrêté de péril assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction définitive d'habiter pris en application de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation ;
- désigne la collectivité publique ou l'organisme au profit de qui est poursuivie l'expropriation ;
- mentionne les offres de relogement faites obligatoirement aux occupants y compris les propriétaires, qu'il s'agisse d'un relogement durable ou d'un relogement d'attente avant l'offre d'un relogement définitif ;
- déclare cessibles lesdits immeubles bâtis, parties d'immeubles bâtis, installations et terrains visés dans l'arrêté ;
- fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ainsi qu'aux titulaires de baux commerciaux, cette indemnité ne pouvant être inférieure à l'évaluation des domaines ;
- fixe la date à laquelle il pourra être pris possession après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, après consignation de l'indemnité provisionnelle. Cette date doit être postérieure

<sup>11</sup> en application des articles L. 1331-25 et L. 1331-28 du code de la santé publique

<sup>12</sup> pris en application de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation

d'au moins un mois à la publication de l'arrêté déclaratif d'utilité publique, ce délai étant porté à deux mois dans les cas prévus au 3° de l'article L. 511-1 ;

- fixe le montant de l'indemnité provisionnelle de déménagement pour le cas où celui-ci ne serait pas assuré par les soins de l'administration et, le cas échéant, le montant de l'indemnité de privation de jouissance ;

Cet arrêté est publié au recueil des actes administratifs du département et affiché à la mairie du lieu de situation des biens. Il est notifié aux propriétaires, aux titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux, de parts donnant droit à l'attribution ou à la jouissance en propriété des locaux et, en cas d'immeuble d'hébergement, à l'exploitant.

- dans le mois qui suit la prise de possession, le préfet est tenu de poursuivre la procédure d'expropriation dans les conditions du droit commun.

#### **4. Expropriation des parcelles en état d'abandon manifeste**

*Articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du CGCT*

##### **a. Principe et champ d'application**

Le code général des collectivités territoriales prévoit, dans ses articles L. 2243-1 à L. 2243-4, une procédure spéciale de déclaration de parcelles en état d'abandon manifeste permettant l'expropriation des immeubles concernés.

##### **b. Ce qui change par rapport à la procédure de droit commun**

Il appartient au maire, à la demande du conseil municipal, d'engager la procédure d'abandon manifeste des immeubles, parties d'immeubles, installations et terrains sans occupant à titre habituel qui ne sont manifestement plus entretenus. Au terme de cette procédure, le maire prend un procès-verbal définitif d'abandon manifeste et saisit le conseil municipal qui décide s'il y a lieu de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation au profit de la commune.

La loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 a modifié la procédure d'expropriation qui n'est désormais plus poursuivie dans les conditions de droit commun mais selon une procédure simplifiée.

Un dossier simplifié (présentant le projet simplifié d'acquisition publique et l'évaluation sommaire de son coût) constitué par le maire est mis à la disposition du public, pendant une durée minimale d'un mois.

Par dérogation aux dispositions du code de l'expropriation, le préfet, dans l'arrêté portant déclaration d'utilité publique et cessibilité, fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ou titulaires de droits réels immobiliers, cette indemnité ne pouvant être inférieure à l'évaluation effectuée par le service chargé des domaines et fixe la date à laquelle il pourra être pris possession après paiement ou consignation de l'indemnité provisionnelle.



Dans le mois qui suit la prise de possession, l'autorité expropriante est tenue de poursuivre la procédure d'expropriation dans les conditions de droit commun (saisine du juge de l'expropriation). A ce titre, seules les dispositions qu'il est possible de transposer à la procédure particulière d'abandon manifeste sont applicables<sup>13</sup>.

## **5. Expropriation de biens exposés à certains risques naturels majeurs**

*Articles L. 561-1 à L. 561-5 du code de l'environnement*

*Décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007 relatif au livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement et modifiant certaines autres dispositions de ce code*

### **a. Principe et champ d'application**

Le code de l'environnement prévoit dans son article L. 561-1, une procédure d'expropriation ayant comme objet la prévention de certains risques : « (...) lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches ou de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation (...) ».

Ces dispositions ont pour but de permettre à l'Etat de faire évacuer les populations habitant dans des zones soumises à des risques naturels majeurs. Cette procédure doit rester exceptionnelle et doivent être mises en œuvre prioritairement les mesures de prévention qui peuvent être imposées par les maires en vertu des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du CGCT.

En cas de nécessité, la procédure d'extrême urgence peut être appliquée.

### **b. Ce qui change par rapport à la procédure de droit commun**

Le dossier soumis à l'enquête publique de droit commun est complété par une analyse des risques décrivant les phénomènes naturels auxquels les biens sont exposés, et permettant d'apprécier l'importance et la gravité de la menace qu'ils présentent pour les vies humaines au regard notamment des critères suivants :

- a) les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le phénomène naturel est susceptible de se produire,
- b) l'évaluation des délais nécessaires pour l'alerte des populations exposées et, leur complète évacuation.

Cette analyse doit également permettre de vérifier que les autres moyens envisageables de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.

---

<sup>13</sup> Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL – DGCL), réponse n° LY-2015-0128 du 11 février 2015

- L'enquête est menée dans les conditions de droit commun. Le dossier d'enquête est adressé pour avis à chaque commune concernée.
- L'utilité publique est déclarée par arrêté préfectoral. Une copie de la DUP est adressée au ministre chargé de la prévention des risques majeurs, et le cas échéant à la commune ou au groupement de commune expropriants.
- Le préfet transmet au ministre chargé de la prévention des risques majeurs l'indication du montant des indemnités fixé par accord amiable ou par le juge de l'expropriation.

## - Récapitulatif - Compétences : qui fait quoi ?

*Pour plus de détails, consulter les fiches détaillées sur chaque étape de la procédure.*

<i>Etape de la procédure</i>	<i>Dans quels cas ?</i>	<i>Acte à prendre ou action à mener</i>	<i>Quelle est la personne compétente ?</i>	<i>Fondements juridiques</i>
<b>Initiative d'expropriation</b>	Si l'expropriation est sollicitée par une collectivité, un établissement public doté d'une assemblée délibérante (EPCI par exemple)	Délibération	L'expropriant	L. 2121-29 du CGCT
<b>Opérations préliminaires: débat public et concertations</b>	Pour un projet nécessitant une concertation avec les acteurs locaux	Délibération fixant les objectifs et modalités de la concertation	Conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI	L. 300-2 Code de l'urbanisme
	Pour des projets nécessitant un débat public	Saisine de la CNDP par l'envoi d'un dossier	Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet	L. 121-8 Code de l'envir.
	Pour des projets dont le débat public est facultatif	Saisine de la CNDP par l'envoi d'un dossier	- le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet et par dix parlementaires ; - un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal - un EPCI - une association de protection de l'environnement	L. 121-8 Code de l'envir.
<b>Dossier d'enquête préalable à la DUP</b>	Pour solliciter l'ouverture d'une enquête publique du code de l'expropriation	Constitution d'un dossier préalable (et réalisation d'une étude d'impact si elle est nécessaire) et transmission au préfet	L'expropriant	R. 112-4 Code de l'expropriation (CECUP, non précisé <i>infra</i> )
	Pour solliciter l'ouverture d'une enquête publique du code de l'environnement	Constitution d'un dossier préalable (et réalisation d'une étude d'impact si elle est nécessaire) et transmission au préfet	L'expropriant	R. 123-8 Code de l'envir.
<b>Dossier d'enquête parcellaire</b>	Pour solliciter l'ouverture d'une enquête parcellaire	Constitution d'un dossier d'enquête parcellaire, et transmission au préfet	L'expropriant	R. 131-3
<b>Désignation du commissaire enquêteur</b>	Pour une enquête publique du code de l'expropriation ou du code de l'environnement	Saisine	Le préfet saisit le président du TA	R. 111-1 et R. 123-5 Code de l'envir.
		Nomination	Le président du TA désigne le commissaire enquêteur	R. 111-1 et R. 123-5 Code de l'envir.

	Pour une enquête parcellaire	Nomination	Le préfet désigne un commissaire enquêteur	R. 131-1
	Pour des enquêtes conjointes (enquête publique + enquête parcellaire)	Nomination	Le président du TA désigne le commissaire enquêteur	R. 131-14
<b>Ouverture de l'enquête publique</b>	Ouverture de l'enquête publique du code de l'expropriation	Arrêté d'ouverture d'enquête publique	Le préfet	R. 112-1 et s.
	Ouverture de l'enquête publique du code de l'environnement	Arrêté d'ouverture d'enquête publique	Le préfet	R. 123-9 code de l'envir.
<b>Ouverture de l'enquête parcellaire</b>	Une fois le dossier transmis au préfet	Arrêté d'ouverture d'enquête parcellaire	Le préfet	R. 131-4
<b>Publicité de l'avis d'ouverture d'enquête publique</b>	Enquête du code de l'expropriation	Publication de l'avis d'ouverture d'enquête dans la presse	Le préfet	R. 112-14
		Publication de l'avis d'ouverture d'enquête par voie d'affichage	Le maire	R. 112-15
		Certification de la publicité par voie d'affichage	Le maire	R. 112-15
	Enquête publique du code de l'environnement	Publication de l'avis d'ouverture d'enquête dans la presse	Le préfet	R. 123-11 Code de l'envir.
		Publication sur le site internet de la préfecture	Le préfet	R. 123-11
		Affichage	Le maire et l'expropriant	R. 123-11
<b>Publicité de l'avis d'ouverture d'enquête parcellaire</b>	Publicité collective (dispense de publicité collective si tous les propriétaires sont connus)	Publication de l'avis d'ouverture d'enquête parcellaire dans la presse	Le préfet	R. 131-5
		Publication de l'avis d'ouverture d'enquête parcellaire par voie d'affichage	Le maire	R. 131-5
	Notification individuelle de dépôt de dossier	Pli recommandé avec A/R aux propriétaires	L'expropriant	R. 131-6
<b>Clôture de l'enquête publique du code de l'expropriation et Avis du commissaire enquêteur</b>	A l'expiration du délai d'enquête pour un projet concernant une seule commune	Les registres sont clos et signés	Par le commissaire enquêteur	R. 112-22
	A l'expiration du délai d'enquête pour un projet concernant plusieurs communes	Les registres sont clos et signés et transmis au commissaire enquêteur	Par le maire, soit par le préfet ayant ouvert l'enquête, ou par le préfet chargé de centraliser les résultats de l'enquête	R. 112-18

	Après clôture des registres pour un projet concernant une seule commune	Le commissaire enquêteur rédige des conclusions motivées et les transmet au maire	Le commissaire enquêteur	R. 112-22
	Après clôture des registres pour un projet concernant plusieurs communes	Le commissaire enquêteur rédige des conclusions motivées et les transmet au préfet ayant ouvert l'enquête ou au préfet chargé de centraliser les résultats de l'enquête	Le commissaire enquêteur	R. 112-19
	Après réception des conclusions du commissaire enquêteur pour un projet concernant plusieurs communes	Une copie du rapport et des conclusions est déposée à la mairie et déposée à la préfecture	Par le préfet	R. 112-21
	Si le commissaire enquêteur a émis un avis défavorable ou assorti de réserve	Une délibération est nécessaire	Organe délibérant de l'expropriant	R. 112-23
<b><i>Clôture de l'enquête publique du code de l'envir. et Avis du commissaire enquêteur</i></b>	A l'expiration du délai	Les registres sont clos et signés	Le commissaire enquêteur	R. 123-18 du code de l'envir.
		Communication des observations écrites et orales au responsable du projet	Le commissaire enquêteur	R. 123-18 du code de l'envir.
	A l'expiration d'un délai de 30 jours	Remise du rapport et des conclusions	Le commissaire enquêteur	R. 123-19 à 21 du code de l'envir.
		Transmission du rapport au préfet et au président du TA	Le commissaire enquêteur	R. 123-19 à 21 du code de l'envir.
		Une copie du rapport et des conclusions est déposée à la mairie et déposée à la préfecture	Le préfet	R. 123-19 à 21 du code de l'envir.
		Publication sur le site internet de la préfecture	Le préfet	R. 123-19 à 21 du code de l'envir.
<b><i>Clôture de l'enquête parcellaire</i></b>	A l'expiration du délai d'enquête parcellaire	Les registres sont clos et signés et transmis au commissaire enquêteur	Par le(s) maire(s)	R. 131-9
	Après réception des registres	Donne son avis sur l'emprise de l'opération, peut proposer un changement de tracé, dresse un procès verbal, transmet le dossier au préfet	Le commissaire enquêteur	R. 131-9 R. 131-10 R. 131-11
<b><i>Déclaration de projet</i></b>	Au terme d'une enquête Bouchardeau, si une déclaration de projet est nécessaire	Le préfet demande à l'expropriant de prendre une déclaration de projet	Le préfet	L. 122-1 et L. 126-1 et R. 126-1 code de l'envir.

	Après demande du préfet	L'expropriant prend une délibération	L'expropriant	L. 122-1 et L. 126-1 et R. 126-1 code de l'environnement.
<b>Déclaration d'utilité publique</b>	Procédure de droit commun	Arrêté préfectoral de DUP	Le préfet du département où a lieu l'opération projetée	R. 121-1
	Pour les projets concernant l'installation des administrations centrales et des services à compétence nationale	Arrêté ministériel de DUP	Le ministre compétent	R. 121-1
	Opérations secrètes intéressant la Défense nationale	Décret simple	Le Premier ministre	L. 122-4
	Pour les projets spécifiques énumérés à l'art. R. 121-2 (création d'autoroute, route express, aéroport, canaux de navigation, chemin de fer, canalisation d'hydrocarbure, centrales électriques, bassin fluvial)	Décret en Conseil d'Etat	Le Premier ministre	R. 121-2 code de l'expropriation
	Lorsque l'emprise porte sur le territoire de deux départements	Par arrêté préfectoral conjoint	Les deux préfets (des deux départements concernés)	R. 121-1
<b>Arrêté de cessibilité</b>	Après l'enquête parcellaire, le préfet déclare les immeubles cessibles	Arrêté	Le préfet	R. 132-1
<b>Publicité de la DUP</b>	L'arrêté préfectoral de DUP fait l'objet de mesures de publicité	Publication par voie d'affichage à la mairie	Le maire	CE, 18 décembre 1991, ZAC « Les Patates à Durand », n°87532 CE, 15 janvier 1996, Cognac, n° 126122
<b>Arrêté de cessibilité</b>	Notification individuelle			CE, 8 juin 1988, Ville d'Amiens, n°67428
<b>Transmission du dossier au juge de l'expropriation</b>	Une fois la procédure administrative achevée	Transmission du dossier au juge de l'expropriation	Le préfet	R. 221-1
<b>Prorogation des effets de la DUP</b>	Sollicitation de la prorogation	Délibération sollicitant la prorogation	La personne publique à la demande de laquelle a été engagée la procédure d'expropriation	CE, 14 avril 1999 Château-Gombert, n° 193497
	Pour une première prorogation Si le délai de la DUP	Acte de prorogation de DUP (pris dans les mêmes	L'autorité compétente pour prendre la DUP à la	L. 121-5

	initiale n'est pas supérieur à 5 ans	formes que la DUP initiale)	date de la prorogation	
	Pour une première prorogation Si le délai de la DUP initiale est supérieur à 5 ans	Décret en Conseil d'Etat	Le ministre compétent (en fonction de la qualité de l'expropriant)	L. 121-5
	A partir de la deuxième prorogation	Décret en Conseil d'Etat	Le ministre compétent (en fonction de la nature de l'expropriant)	L. 121-5

## - Récapitulatif - Les principaux délais à respecter

*Pour plus de détails, consulter les fiches détaillées sur chaque étape de la procédure.*

<i>Etape de la procédure</i>	<i>Dans quel cas s'applique le délai</i>	<i>Action à effectuer dans le délai imparti</i>	<i>Délai à respecter</i>	<i>Que se passe-t-il si le délai n'est pas respecté ?</i>	<i>Fondements juridiques</i>
<b>Débat public</b>	Pour les catégories d'opération dont la saisine de la CNDP est possible mais pas obligatoire	<b>Saisine de la CNDP</b> par une collectivité, un EPCI ou une association	Dans un délai de <b>2 mois</b> à compter du moment où le projet a été rendu public par le maître d'ouvrage	Passé ce délai, le débat public ne peut plus être organisé	II de L. 121-8 du code de l'environnement
	Après publication du bilan d'un débat public	L'expropriant décide par un acte ( <b>délibération</b> par exemple) des conditions de la poursuite du projet (et précise ses éventuelles modifications)	Dans un délai de <b>3 mois</b>		L. 121-13 du code de l'envir.
<b>Désignation du commissaire enquêteur</b> <i>(préalable à l'enquête publique)</i>	Après réception du dossier d'enquête publique	<b>Le préfet saisit le président du TA</b> (pour qu'il désigne le commissaire enquêteur)	Pas de délai	Une lenteur anormale de la procédure peut engager la responsabilité de l'administration si ce retard cause un préjudice particulier aux propriétaires	
	Après que le président du TA a été saisi par le préfet	Le président du TA <b>désigne un commissaire enquêteur</b>	Dans un délai de <b>15 jours</b>		R. 111-1 code expo et R. 123-5 code envir.
<b>Arrêté d'ouverture d'enquête publique</b>	Après réception du dossier préalable à la DUP, et après consultation du commissaire enquêteur	Le préfet prend un <b>arrêté d'ouverture d'enquête publique</b>	Pas de délai	Une lenteur anormale de la procédure peut engager la responsabilité de l'administration si ce retard cause un préjudice particulier aux propriétaires	
	Lors de la prise de l'arrêté, la durée de l'enquête doit être précisée	Durée à mentionner dans l'arrêté pour une <b>enquête du code de l'expropriation</b>	<b>15 jours</b> minimum	Entache d'irrégularité la procédure  En cas de contentieux, le	R. 112-12 code expo



				juge examine si le public a été en mesure de présenter ses observations	
		Durée à mentionner dans l'arrêté pour une <b>enquête du code de l'environnement</b>	<b>1 mois</b> minimum <b>2 mois</b> maximum Peut être prolongé de <b>15 jours</b> par le commissaire enquêteur	Entache d'irrégularité la procédure  En cas de contentieux, le juge examine si le public a été en mesure de présenter ses observations	R. 123-6 code envir.
Après la prise de l'arrêté, celui-ci fait l'objet de <b>mesures de publicité</b>	Pour une enquête de <b>du code de l'expropriation</b> : publication par le préfet dans la <b>presse</b>	Au moins <b>8 jours avant</b> le début de l'enquête Rappelé pendant les <b>8 premiers jours</b> de l'enquête	Entache d'irrégularité la procédure	R. 112-14 du code expo	
	Pour une enquête de <b>du code de l'expropriation</b> : publication par le maire par voie <b>d'affichage</b>	Au moins <b>8 jours avant</b> le début de l'enquête, et <b>pendant toute la durée</b> de celle-ci	Entache d'irrégularité la procédure	R. 112-15 code expo	
	Pour une enquête <b>du code de l'environnement</b> : publication par le préfet dans la <b>presse</b>	Au moins <b>15 jours avant</b> le début de l'enquête Rappelé pendant les <b>8 premiers jours</b> de l'enquête	Entache d'irrégularité la procédure	R. 123-1 code envir.	
	Pour une enquête <b>du code de l'environnement</b> : publication par le maire par voie <b>d'affichage</b>	Au moins <b>15 jours avant</b> le début de l'enquête, et <b>pendant toute la durée</b> de celle-ci	Entache d'irrégularité la procédure	R. 123-1 code envir.	
	Pour une enquête <b>du code de l'environnement</b> : publication par l'expropriant par voie <b>d'affichage</b> sur les lieux du projet	Au moins <b>15 jours avant</b> le début de l'enquête, et <b>pendant toute la durée</b> de celle-ci	Entache d'irrégularité la procédure	R. 123-1 code envir.	
	<b>Clôture du dossier</b>	A l'expiration du délai de l'enquête	Le préfet ou le maire <b>transmet le dossier au commissaire</b>	Dans les <b>24 h</b>	R. 112-18 code de l'expro.

<i>et Avis du commissaire enquêteur</i>	publique, le dossier est clos	<b>enquêteur</b> Le commissaire enquêteur <b>transmet ses conclusions</b> motivées au préfet	Dans un délai <b>d'un mois</b> à compter de l'expiration du délai de l'enquête		R. 112-19 code de l'expro.
	En cas d'avis défavorable (ou assorti de réserves) du Commissaire enquêteur	L'expropriant <b>prend une délibération</b> quant à la poursuite du projet.	Dans un délai de <b>3 mois</b> après réception du dossier	L'expropriant est regardé comme ayant renoncé à l'expropriation	R. 112-23 code de l'expro.
<i>Clôture de l'enquête publique du code de l'envir. et Avis du commissaire enquêteur</i>		A l'expiration du délai de l'enquête publique, le dossier est clos	Pas de délai		R. 123-18 code envir.
		Le commissaire enquêteur <b>transmet ses conclusions</b> motivées au préfet	<b>30 jours</b>	L'autorité compétente pour organiser l'enquête peut, avec l'accord du maître d'ouvrage et après une mise en demeure du commissaire enquêteur, demander au président du TA de dessaisir le commissaire enquêteur et de lui substituer son suppléant, un nouveau commissaire enquêteur ou une nouvelle commission d'enquête	R. 123-19 code envir.
		Le commissaire enquêteur rencontre le responsable du projet et lui communique les observations écrites et orales consignées dans un procès verbal de synthèse	<b>8 jours</b>		R. 123-18 code envir.
<i>Arrêté d'ouverture d'enquête parcellaire</i>	Après réception du dossier préalable à l'arrêté de cessibilité	Le préfet prend un <b>arrêté d'ouverture d'enquête parcellaire</b>	Pas de délai		Aucun texte ne mentionne de délai
	Lors de la prise de l'arrêté, la durée de l'enquête parcellaire doit être précisée	Délai à mentionner dans l' <b>arrêté d'ouverture</b> d'enquête parcellaire (Le délai ne peut débiter qu'après la notification individuelle et la publicité collective)	<b>15 jours</b> minimum  Pas de délai maximum		R. 131-4 code de l'expro.
	L'arrêté d'ouverture d'enquête fait l'objet de mesures de publicité	<b>Publicité collective</b> de l'avis : - Par le préfet dans la presse - Par le maire par voie d'affichage	Pas de délai spécifique  Une publication doit être antérieure à		R. 131-5

			l'ouverture de l'enquête		
		<b>Notification individuelle</b> aux propriétaires	Avant le début de l'enquête	L'absence de notification antérieure à l'enquête entache la procédure d'irrégularité	R. 131-6
<b>Clôture du dossier et Avis du commissaire enquêteur</b>	La clôture du dossier intervient à l'expiration du délai de l'enquête parcellaire	Le maire <b>transmet le dossier au commissaire enquêteur</b>	Dans les <b>24 h</b>		R. 131-9 code de l'expro.
		Le commissaire enquêteur <b>donne son avis</b> sur l'emprise des ouvrages à l'issue de l'enquête parcellaire	Dans un délai mentionné dans l'arrêté d'ouverture d'enquête parcellaire, ne pouvant excéder <b>30 jours</b>	Ce délai n'est pas prescrit à peine de nullité	R. 131-9 code de l'expro.  (CE, 17 octobre 1986 n°47514)
	Si le commissaire enquêteur propose un changement de tracé incluant de nouvelles expropriations	<b>Avertissements collectif et individuel</b>	Les intéressés doivent disposer de 15 jours		R. 131-11 code de l'expro.
		Le procès verbal et le <b>dossier sont déposés à la mairie.</b> Les intéressés peuvent y noter leurs observations	Pendant <b>8 jours</b> à compter de l'avertissement		R. 131-11 code de l'expro.
		Le commissaire enquêteur fait à nouveau connaître ses <b>conclusions</b>	Dans un délai de <b>8 jours</b> (à compter de l'expiration du précédent délai de 8 jours)		R. 131-11 code de l'expro.
<b>Déclaration de projet</b>	Dans le cadre d'une enquête Bouchardeau	Le préfet demande à l'expropriant de faire une <b>déclaration de projet</b>	Dans un délai qui ne peut excéder <b>6 mois</b> après la clôture de l'enquête publique		L. 122-1 code de l'expro., L. 126-1 et R. 126-1 code de l'envir.
<b>Déclaration d'utilité publique</b>	Si la DUP est prise par arrêté	Un arrêté préfectoral ou ministériel <b>déclare l'utilité publique</b>	Dans un délai <b>d'un an</b> après la clôture de l'enquête préalable	Sinon, une nouvelle enquête publique est nécessaire	L. 121-1 code de l'expro.
	Si la DUP est prise par décret en Conseil d'Etat		Délai <b>d'un an majoré de 6 mois</b>	Sinon, une nouvelle enquête publique est nécessaire	L. 121-2 code de l'expro.

	L'acte déclarant l'utilité publique précise le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée	Pour un arrêté préfectoral de <b>DUP de droit commun</b>	<b>5 ans</b> maximum	DUP caduque : une nouvelle enquête et une nouvelle DUP sont nécessaires	L. 121-4 code de l'expro.
		Pour les opérations prévues au projet d'aménagement, plans d'urbanisme et POS approuvés	<b>10 ans</b> maximum	DUP caduque : une nouvelle enquête et une nouvelle DUP sont nécessaires	L. 121-4 code de l'expro.
<b>Prorogation des effets de la DUP</b>	Toute prorogation doit intervenir avant l'expiration du délai de validité de la DUP initiale	La personne compétente pour prendre l'acte de prorogation dépend du délai de validité de la DUP initiale, et s'il s'agit d'une première prorogation ou non	Proroge pour une <b>durée au plus égale à celle de la DUP initiale</b>	Si le délai de la DUP initiale est expiré avant l'acte de prorogation : une nouvelle enquête et une nouvelle DUP sont nécessaires pour poursuivre l'expropriation	L. 121-5 code de l'expro.
<b>Mise en demeure de l'expropriant</b>	Si l'acquisition des terrains n'a pas été effectuée dans un délai d'un an après la publication de la DUP	Les propriétaires peuvent <b>mettre en demeure</b> l'expropriant d'acquérir leurs terrains	A compter d'un délai <b>d'un an</b> après la publication de la DUP Pas de délai maximum		L. 241-1 code de l'expro.
		L'expropriant doit <b>acquérir les terrains</b>	Dans les <b>2 ans</b> suivant le jour de la demande	A défaut d'accord amiable, le juge de l'expropriation saisi par le propriétaire prononce le transfert de propriété et fixe le prix du terrain	L. 241-1 code de l'expro.
		Ce délai de 2 ans peut être <b>prorogé</b> une fois	Prorogation pour une durée <b>d'un an</b>		L. 241-1 C ode de l'expro.
<b>Transmission du dossier au juge</b>	En cas de pièces manquantes au dossier transmis au juge par le préfet	Le juge peut demander au préfet de lui faire parvenir des <b>pièces manquantes</b>	Dans un délai <b>d'un mois</b>		R. 221-1 code de l'expro.
<b>Rétrocession des immeubles expropriés</b>	Si le bien exproprié n'a pas reçu la destination prévue dans un délai de 5 ans à compter de l'ordonnance d'expropriation	L'ancien propriétaire peut en demander la <b>rétrocession</b> dans un délai de 30 ans	L'expropriant dispose de <b>5 ans pour aménager</b> les terrains expropriés	Sinon l'exproprié peut exercer son droit de rétrocession (qui peut être repoussé de 5 ans en cas de nouvelle DUP)	L. 421-1 et s. code de l'expro.
			L'exproprié dispose de <b>30 ans pour demander rétrocession</b>	Après 30 ans, la rétrocession des biens n'est plus possible	