

Circulaire du 19/01/15 de présentation de 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 du décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014 relatif à la partie réglementaire du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

(BOMJ n° 2015-02 du 27 février 2015)

NOR : JUSC1501312C

La garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour information :

- Monsieur le premier président de la Cour de cassation
- Monsieur le procureur général près ladite Cour
- Monsieur le président de la troisième chambre civile de la Cour de cassation
- Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel et le président du tribunal supérieur d'appel
- Mesdames et messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel et le procureur près le tribunal supérieur d'appel
- Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance et des tribunaux de première instance
- Mesdames et messieurs les procureurs de la République

Textes sources :

- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- Ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- Décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014 relatif à la partie réglementaire du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

J'ai l'honneur d'appeler votre attention sur la publication au Journal officiel du 11 novembre 2014 de 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 de son décret d'application n° 2014-1635 du 26 décembre 2014 au Journal officiel du 28

décembre 2014.

Cette ordonnance, ce décret et leurs annexes constituent le nouveau code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

I. Objectifs et principes de la recodification

Si de nombreux textes sont venus régir le droit de l'expropriation depuis 1810, la codification de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires en la matière n'est intervenue qu'en 1977, par deux décrets n° 77-392 et n° 77-393 du 28 mars 1977 publiés au Journal officiel le 14 avril suivant. Depuis lors, notamment en raison du développement du droit de l'environnement, la matière a connu d'importantes évolutions (loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 et ses décrets du 23 avril 1985 pris pour son application ; loi n° 2002-276 du 27 février 2002, décret n° 2005-467 du 13 mai 2005 et enfin, plus récemment, loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II).

Les réformes successives sans réorganisation globale ont abouti à un code comportant des références obsolète et difficile à lire (certains articles ont été rédigés selon la technique du code suiveur, reproduisant ainsi intégralement des dispositions d'autres codes). Aussi, une nouvelle codification avec une mise en cohérence du plan est apparue nécessaire à la bonne compréhension de ce droit complexe.

L'article 5 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens a donc autorisé le Gouvernement à procéder par ordonnance à la modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin d'y inclure des dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées, d'améliorer le plan du code et de donner compétence, en appel, à la juridiction de droit commun.

L'habilitation permet également d'apporter les modifications nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions devenues sans objet. Enfin, elle autorise le Gouvernement à étendre les dispositions du code de l'expropriation à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie.

L'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique devait intervenir dans les douze mois suivant la promulgation de la loi n° 2013-1005, c'est-à-dire avant le 12 novembre 2014.

Ce travail de recodification a été mené par la direction des affaires civiles et du sceau, avec la participation du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, du ministère des finances, du ministère de la défense, du ministère de l'intérieur, du ministère du logement, du ministère de l'agriculture et du ministère des outre-mer.

Afin de mener un travail complet, la partie législative et la partie réglementaire du code ont fait l'objet d'une recodification simultanée.

Le nouveau code de l'expropriation est désormais organisé en six livres : utilité publique (livre Ier), juridiction de l'expropriation, transfert judiciaire de propriété et prise de possession (livre II), indemnisation (livre III), suites de l'expropriation (livre IV), procédures spéciales (livre V) et dispositions relatives à l'outre-mer (livre VI).

Le travail de recodification a été l'occasion de reclasser en partie législative des dispositions qui figuraient en partie réglementaire et de déclasser en partie réglementaire des dispositions qui figuraient en partie législative.

L'adoption d'un nouveau plan a par ailleurs conduit à scinder ou à regrouper de nombreux articles du code afin d'en améliorer la lisibilité et la cohérence.

La modification de la structure du code s'accompagne enfin d'un changement de numérotation.

II. Présentation des principales modifications intéressant le contentieux judiciaire

Les évolutions apportées par la recodification, qui ont un impact direct sur le contentieux judiciaire de l'expropriation, se situent pour l'essentiel dans les livres II et III du code. Il convient toutefois de préciser que le titre II de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre (dite loi Vivien) a été abrogé par l'ordonnance et est désormais codifié au titre Ier du livre V.

- Livre II : Juridiction de l'expropriation, transfert judiciaire de propriété et prise de possession

Partie législative :

Article L. 211-1 : les règles relatives à la désignation des juges de l'expropriation étant dérogoires aux règles du code de l'organisation judiciaire, les dispositions qui figuraient initialement aux articles R. 13-2 et R. 13-3 alinéa 1 sont reclassées au niveau législatif.

Article L. 211-3 : cet article précise que les jugements rendus par le juge de l'expropriation sont susceptibles d'appel devant la cour d'appel, ce pour formaliser la compétence de la cour d'appel de droit commun. Il rappelle par ailleurs que l'ordonnance d'expropriation ainsi que la décision fixant les indemnités provisionnelles dans le cadre de la procédure d'urgence ne sont pas susceptibles d'appel. Article L. 221-2 : cet article intègre dans le code de l'expropriation une disposition propre aux immeubles en copropriété qui figurait à l'article L. 16-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. L'article L. 16-2 de la loi du 10 juillet 1965 a par ailleurs été modifié afin de renvoyer au code de l'expropriation.

Article L. 223-2 : les termes « sans préjudice de l'article L. 223-1 » ont été insérés pour articuler l'article L. 223-2 avec l'article L. 223-1 : en effet, l'ordonnance d'expropriation peut être attaquée soit par pourvoi en cassation soit par recours devant le juge d'expropriation. A également été reclassée en partie législative la disposition prévoyant que le juge statue sur les conséquences de son annulation (le principe de la rétrocession n'était prévu qu'en partie réglementaire à l'article R. 12-5-4 de l'ancien code).

Article L. 232-1 : est reclassé, en partie législative, le fait que l'urgence est constatée par l'autorité administrative.

Ce reclassement est apparu nécessaire dès lors que le juge n'a pas de pouvoir d'appréciation sur l'urgence.

Les dispositions relatives au droit de délaissement et à la demande d'emprise totale d'un bien partiellement exproprié ont été regroupées pour davantage de clarté. Les articles relatifs à ces deux sujets ont été reformulés,

réorganisés et scindés, mais sans changement de fond.

Partie réglementaire :

Article R. 223-1 : cet article reprend l'article R. 12-5-1. A toutefois a été supprimée la disposition imposant à l'exproprié de produire, au soutien de sa demande visant à faire constater le manque de base légale de l'ordonnance d'expropriation, le certificat de non recours contre la décision fixant l'indemnité. Cette pièce, dont l'exproprié n'est pas toujours en possession au moment de la saisine du juge, n'est pas apparue nécessaire dès le stade de la demande d'annulation de l'ordonnance.

Articles R. 223-2 et R. 223-3 : ces articles précisent que l'exproprié dispose de deux mois pour faire constater l'absence de base légale de l'ordonnance. Lorsque l'exproprié a été partie à la procédure administrative, le délai de deux mois court à compter de la notification de la décision définitive du juge administratif annulant la déclaration d'utilité publique ou l'arrêté de cessibilité. Le délai étant décompté à compter de la notification de la décision définitive, il appartiendra à l'expropriant de procéder à cette notification dès lors que la décision sera devenue définitive⁽¹⁾. Ainsi, si l'expropriant a fait procéder à la signification de la décision de la juridiction administrative, il devra procéder à une nouvelle notification de la décision devenue définitive pour faire courir le délai de deux mois prévu à l'article R. 223-2.

Lorsque les expropriés n'ont pas été partie à la procédure administrative, il appartient à l'expropriant de les informer de la décision définitive d'annulation de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité.

Il est par ailleurs expressément précisé que l'irrecevabilité sanctionne le non respect du délai de deux mois.

Article R. 223-4 : cet article précise que la preuve du caractère définitif de la décision du juge administratif est apportée par l'une ou l'autre des parties en cours de procédure. L'article R. 12-5-2, interprété à la lumière de la circulaire du 3 octobre 2005 (CIV/16/05), prévoyait que le greffe convoque les parties à une audience de procédure afin de leur permettre d'échanger sur le caractère définitif ou non de la décision de la juridiction administrative. Ce nouvel article permet aux parties d'informer le juge sans que cela ne donne lieu à une audience.

- Livre III : Indemnisation

Partie législative :

Les articles ont été réorganisés, reformulés, scindés pour davantage de clarté.

Article L. 311-8 : cet article propose une rédaction plus lisible de l'article L. 13-8 en mentionnant expressément le caractère alternatif des indemnités en fonction des hypothèses envisageables. Il s'agit d'une reprise de l'un des moyens soulevés dans un arrêt de la troisième chambre civile de la Cour de cassation (Civ. 3ème, 2 juillet 2003, n° 02-70.102).

Article L. 322-9 : la réserve d'interprétation de l'article L. 13-17 par le Conseil constitutionnel dans sa QPC n° 2012-236 du 20 avril 2012 (cons. 7) est intégrée au premier alinéa. Les mots : « sauf à ce que l'exproprié apporte la preuve que l'estimation de l'administration ne prend pas correctement en compte l'évolution du marché » traduisent cette réserve d'interprétation.

Article L. 322-10 : cet article est complété par la référence à l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales qui donne accès aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation aux informations détenues par l'administration fiscale.

Article L. 322-13 : cet article créé fait référence aux dispositions de l'article L. 563-1 du code rural et de la pêche maritime afin de compléter les dispositions sur la fixation des indemnités.

Article L. 331-3 : cet article relatif à la consignation de l'indemnité d'expropriation en cas d'appel du jugement donne compétence au premier président de la cour d'appel pour statuer, celui-ci étant plus généralement compétent pour connaître du contentieux de l'exécution provisoire.

(1) En application de l'article R. 811-2 du code de justice administrative, le délai d'appel est de deux mois et court à compter de la notification faite par le greffe ou de la signification faite par acte d'huissier à l'initiative des parties.

Partie réglementaire :

Article R. 311-9 : cet article relatif à la saisine du juge de l'expropriation précise que le délai d'un mois à l'expiration duquel le juge peut être saisi par la partie la plus diligente court non seulement à compter de la notification des offres de l'expropriant effectuée conformément aux articles R. 311-4 et R. 311-5 ou de la mise en demeure

prévue à l'article R. 311-7 mais encore à compter de la notification du mémoire prévue à l'article R. 311-6. Cette précision est apparue nécessaire pour articuler les dispositions des articles R. 311-9 et R. 311-6.

Article R. 311-10 : cet article prévoit que le demandeur notifie à la partie adverse la copie du mémoire qu'il adresse au juge. Cette notification doit être simultanée avec la communication au juge. L'ancien article R. 13-22 imposait au demandeur d'inscrire sur le mémoire de saisine la date de la notification à la partie adverse, sous peine d'irrecevabilité. Cette obligation n'est pas reprise à l'article R. 311-10, l'irrecevabilité étant apparue une sanction trop lourde au regard de la formalité demandée.

Article R. 311-11 : cet article ne reprend que le premier alinéa de l'article R. 13-23. Le second alinéa de cet article, qui précise que « faute par l'exproprié d'avoir notifié son mémoire dans ledit délai, sa réponse à l'offre de l'expropriant est réputée en tenir lieu » n'est pas repris car les conséquences de l'absence de notification du mémoire en réponse par le défendeur sont développées au dernier alinéa de l'article R. 311-22.

Article R. 311-21 : cet article reprend le premier alinéa de l'article R. 13-34. Le second alinéa relatif à la date de délibéré n'est pas repris car il n'y a pas lieu ici de déroger aux règles de droit commun prévues à l'article 450 du code de procédure civile.

Article R. 311-25 : cet article rétablit expressément le caractère non suspensif de l'appel dirigé contre le jugement fixant les indemnités, cohérent avec l'article L. 331-3 qui ouvre la possibilité à l'expropriant, en cas d'appel, de prendre possession après consignation. Le deuxième alinéa rappelle que le jugement fixant les indemnités ne peut être exécuté (et par conséquent la prise de possession ne peut intervenir) avant que le transfert de propriété ne soit définitif.

Articles R. 311-26 à R. 311-29 : ces articles précisent les règles procédurales applicables devant la cour d'appel.

Il est fait application des règles de procédure de droit commun sous réserve des dispositions propres à la procédure d'expropriation. La procédure reste une procédure écrite (article R. 311-26), sans mise en état, ni représentation obligatoire (article R.311-27 alinéa 2). La notification des pièces est effectuée par le greffe (dernier alinéa de l'article R. 311-26).

Article R. 311-30 : cet article est relatif aux notifications des jugements, arrêtés et autres actes prévus par le livre III. Ces règles sont clarifiées pour tenir compte de la suggestion faite par la Cour de cassation depuis son rapport pour l'année 2009, et mettre fin à la difficulté d'articulation des articles R.13-41 et R.13-42. Les modalités de notification des jugements et arrêts et celles des autres notifications sont désormais clairement définies.

Article R. 322-3 : Cet article reformule l'article R. 13-44 pour tenir compte des modifications apportées à l'article L. 322-9.

- Dispositions définitivement abrogées par la recodification

Partie législative :

- article L.11-7, alinéa 5 : il s'agit d'une disposition transitoire qui ne se justifie plus ;
- article L. 12-4, alinéas 1 et 2 : leur abrogation se justifie par la disparition de la notion d'envoi en possession provisoire par la loi n° 77-1447 du 28 décembre 1977 portant réforme du titre IV du livre Ier du code civil : des absents ;
- article L. 13-22 : il s'agit de dispositions relatives à la chambre de l'expropriation qui n'ont plus lieu d'être compte tenu de la compétence donnée à la cour d'appel de droit commun ;
- article L. 16-4 : il s'agit d'une disposition relative à la récupération des plus-values sur les propriétés voisines, non reprise en raison de son fort risque d'incompatibilité avec les exigences posées par la Convention européenne des droits de l'Homme.

Partie réglementaire :

- articles R.13-5, R. 13-6, R. 13-11 et R. 13-50: il s'agit de dispositions relatives à la chambre de l'expropriation qui n'ont plus lieu d'être compte tenu de la compétence donnée à la cour d'appel de droit commun ;
- article R. 13-56 alinéa 2 : cet article relatif aux frais de déplacement engagés par les greffiers en chef fait référence au décret n° 67-902 du 12 octobre 1967, lequel a été abrogé par l'article 8 du décret n° 78-602 du 20 juin 1978 ;
- article R. 13-68 : cet article était un article d'application de l'article L. 15-2 dans sa version déclarée non conforme à la constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision QPC 2012-226 du 6 avril 2012 ;
- article R. 16-2 : cet article prévoit la compétence du juge de l'expropriation en lieu et place de la commission arbitrale d'évaluation. Cette commission a été supprimée par le décret n° 59-1335 du 20 novembre 1959. Ces dispositions transitoires n'ont

donc plus lieu d'être.

- Dispositions non reprises expressément dans le code de l'expropriation soit parce qu'elles sont étrangères à la matière de l'expropriation et figurent dans d'autres codes, soit parce que les exigences de la recodification ont abouti à leur suppression

Partie législative :

- article L. 13-21 : cet article qui prévoit que l'appel est porté devant la cour d'appel est repris en substance à l'article L. 211-3 mais n'est pas strictement repris. C'est la raison pour laquelle il apparaît comme abrogé dans la table de concordance. Le champ de l'article L. 211-3 est en effet plus large puisqu'il mentionne également les recours possibles contre l'ordonnance d'expropriation et contre la décision fixant les indemnités provisionnelles dans le cadre de la procédure d'urgence ;
- article L. 13-25 : cet article qui prévoit que l'arrêt peut être déféré à la Cour de cassation n'est pas repris car il s'agit là des dispositions du code de procédure civile ;
- articles L. 16-7 à L. 16-9 : ces articles reprennent des dispositions fiscales figurant dans le code général des impôts ou dans le livre des procédures fiscales. En outre, les règles de codification imposent de retirer des codes autres que les codes fiscaux les dispositions de nature fiscale.
- article L. 21-4 : cet article est inutile car il renvoie à un décret n° 55-216 du 3 février 1955 codifié à l'article R. 411-2 et aux annexes 1 à 5 du code ;
- article L. 24-1 : cet article liste des dispositions particulières concernant l'expropriation. Les dispositions auxquelles il est fait référence font l'objet de renvois dans les articles adéquats. La liste n'est, en outre, plus à jour ;
- article L. 16-5 : cet article, relatif aux conséquences des travaux publics sur la structure des parcelles, est sans rapport avec le code de l'expropriation et trouve son équivalent dans le code rural et de la pêche maritime.

Partie réglementaire :

- article R. 13-36 : l'article 455 du code de procédure civile s'appliquant aux juridictions de l'expropriation, il n'y a pas lieu de préciser ici que le juge motive son jugement ;
- article R. 13-77 : le contenu de cet article a été fusionné avec l'article R. 13-65 à l'article R. 323-8 ;
- article R. 14-2 : le décret auquel cet article fait référence est le décret n° 54-129 du

4 février 1954 codifié

aux articles R.14-3 à R.14-9, devenus R. 423-2 à R. 423-8.

- Application ultra-marine du nouveau code de l'expropriation

Le livre VI est consacré « aux dispositions relatives à l'outre-mer ». Ce livre contient quatre titres qui prévoient des adaptations pour Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon. La codification de ces adaptations améliore la lisibilité du droit de l'expropriation dans ces collectivités.

1) Mayotte :

Compte tenu de la départementalisation de Mayotte, les adaptations du code pour ce Département sont minimales mais l'application du droit de l'expropriation à Mayotte est profondément bouleversée puisque le décret du 6 janvier 1935 portant réglementation de l'expropriation pour cause d'utilité publique à Madagascar et dépendances applicable au département de Mayotte a été abrogé par l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 susvisée.

2) Saint-Barthélemy et Saint-Martin :

Les dispositions du code de l'expropriation sont adaptées pour tenir compte de la compétence de ces collectivités en matière d'habitat, de construction, d'urbanisme, d'environnement (uniquement pour Saint-Barthélemy) et en matière fiscale.

3) Saint-Pierre et Miquelon :

L'ordonnance et le décret de recodification du code de l'expropriation ont abrogé l'article 47 de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 modifiée portant dispositions diverses relatives aux départements d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon et le décret n° 94-409 du 18 mai 1994 portant extension et adaptation de la deuxième partie (Réglementaire) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon adaptant l'ancien code de l'expropriation à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les adaptations retenues dans le nouveau code sont moins nombreuses que celles retenues par la précédente réglementation, ceci s'expliquant principalement par l'obsolescence de nombreuses adaptations en raison tant de la recodification que des

évolutions du code depuis 1994 et 1995.

4) Polynésie française et Nouvelle-Calédonie :

Le livre VI ne contient aucune disposition particulière à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie. Il résulte de l'analyse des statuts organiques de ces deux collectivités que le droit de l'expropriation relève de leur compétence, sous réserve du respect d'une part, des dispositions de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789, et d'autre part, des dispositions en matière de défense nationale et des règles relatives à l'organisation judiciaire qui relèvent de la compétence exclusive de l'Etat.

Une adaptation du nouveau code sera conduite ultérieurement en tenant compte de la répartition des compétences.

Dans l'intermède, le décret du 16 mai 1938 portant réglementation de l'expropriation pour cause d'utilité publique en Nouvelle Calédonie et les articles 20 et 21 de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 susvisée ainsi que le décret n° 95-323 du 22 mars 1995 portant extension et adaptation de la deuxième partie (Réglementaire) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans le territoire de la Polynésie française demeurent donc toujours applicables dans ces deux collectivités.

III. Entrée en vigueur

Ce code est entré en vigueur le 1er janvier 2015. J'appelle néanmoins votre attention sur les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance et de l'article 6 du décret qui prévoient des mesures transitoires.

Le code ne s'applique donc pas aux procédures judiciaires en cours à la date de son entrée en vigueur, qui demeureront soumises aux anciennes dispositions, ce jusqu'à ce que la juridiction saisie soit dessaisie. Ainsi par exemple, une procédure en cours au 1er janvier 2015 devant la juridiction d'expropriation de première instance demeurera régie par les dispositions qui lui étaient applicables au moment de l'introduction de l'instance. En revanche, la procédure d'appel qui sera ultérieurement introduite sera soumise aux dispositions nouvelles.

Ces dispositions transitoires sont également applicables à Mayotte, l'ordonnance ayant abrogé le décret du 6 janvier 1935 portant réglementation de l'expropriation

pour cause d'utilité publique à Madagascar et dépendances applicable au Département de Mayotte.

Enfin, les ordonnances de désignation des juges de l'expropriation prises au visa des articles R. 13-2, R. 13-3 ou R. 13-4 du code de l'expropriation, antérieurement au 1er janvier 2015, demeurent valables pour la durée de la désignation des juges de l'expropriation. Le changement de numérotation dans le code d'une règle qui n'a pas été modifiée au fond (l'article R. 13-2 et devenu l'article L. 211-1) ne causant en effet aucun grief.

La directrice des affaires civiles et du sceau,
Carole CHAMPALAUNE

Source URL: <https://aida.ineris.fr/reglementation/circulaire-190115-presentation-lordonnance-ndeg-2014-1345-6-novembre-2014-relative-a>