



RAPPORT COMPLÉMENTAIRE DE Mme RAT, CONSEILLÈRE RÉFÉRENDARE

Arrêt n° 18 du 16 janvier 2025 (FS-B) – Troisième chambre civile

Pourvoi n° 23-21.174

**Décision attaquée : Tribunal judiciaire de Nice du 24 novembre
2022**

**la société Immobilière pour le commerce et la réparation
automobile**

C/

le préfet des Alpes maritimes

1 - Rappel des faits et de la procédure

Par un arrêté du 10 novembre 2015, dont les effets ont été prorogés par un arrêté du 25 août 2020 pour une durée de cinq ans, le préfet du département des Alpes maritimes a déclaré d'utilité publique le projet de réalisation de la ZAC [Localité 1], sur le territoire de la commune de [Localité 2].

En 2016, une première enquête parcellaire, portant sur la partie centrale de la ZAC, a été réalisée. Ensuite de l'arrêté de cessibilité du 19 avril 2016, des parcelles ont fait l'objet d'une ordonnance d'expropriation rendue le 26 mai 2016.

Par un arrêté du 18 février 2022, le préfet a prescrit l'ouverture de l'enquête parcellaire de la deuxième phase de la ZAC, qui s'est déroulée du 25 avril au 13 mai 2022.

Par un arrêté préfectoral du 22 septembre 2022, les immeubles désignés à l'état parcellaire, appartenant notamment aux conjoints [A], [E], et dont certains sont loués par la société Immobilière pour le commerce et la réparation automobile (la SIMCRA), titulaire d'un bail à construction, ont été déclarés cessibles au profit de l'établissement public foncier de [Localité 9] (l'EPF [LOCALITÉ 9]).

Par une requête enregistrée le 15 mars 2023, la SIMCRA a saisi le tribunal administratif de Nice d'un recours contre cet arrêté.

Par une **ordonnance du 24 novembre 2022**, le juge de l'expropriation du département des Alpes maritimes a déclaré expropriés pour cause d'utilité publique les immeubles dont l'acquisition est nécessaire pour parvenir à l'exécution de l'acte déclaratif conformément au plan parcellaire, au profit de l'EPF [LOCALITÉ 9].

C'est l'ordonnance attaquée par un pourvoi formé le 2 octobre 2023 par la SIMCRA. M. et Mme [P] ont formé un pourvoi incident le 11 mars 2024.

Procédure devant la Cour de cassation

- mémoire ampliatif déposé le 9 janvier 2024 (art. 700 cpc : 3600 euros) ;
- mémoire en défense de l'EPF [LOCALITÉ 9] déposé le 1^{er} mars 2024 (art. 700 cpc : 4000 euros).
- mémoire en défense de M. et Mme [P] déposé le 11 mars 2024 (art. 700 cpc : 3500 euros)
- mémoire complémentaire de la SIMCRA : 25 juin 2024

Par un arrêt du 4 avril 2024, la société immobilière pour le commerce et la réparation automobile s'est vue accorder un délai de quatre mois pour signifier son mémoire ampliatif aux héritiers d'[K] [E] et [G] [A].

Le préfet des Alpes maritimes et les conjoints [E]-[A] n'ont pas constitué avocat.

La demanderesse, qui a communiqué l'acte de notoriété dressé le 17 novembre 2016 suite au décès de [G] [A], ainsi qu'une attestation de notoriété dressée le 22 avril 2024 ensuite du décès d'[K] [E], justifie avoir signifié son mémoire à l'ensemble de leurs ayants-droit :

- ❖ ayants-droits d'[K] [E] : Mme [V] épouse [E], MM. [U], [R] et [X] [E] ;
- ❖ ayants-droits de [G] [A] : MM. [F] et [T] [A], Mme [S] [O] épouse [A] et Mme [Y] [E] épouse [A] ;

Le mémoire ampliatif a été signifié au préfet des Alpes maritimes le 2 juillet 2024.

⇒ Le dossier de la procédure, transmis par le tribunal judiciaire de Nice, a été réceptionné au greffe des pourvois le 29 mai 2024. Il est à la disposition des parties.

La procédure semble régulière et en état d'être jugée.

2 - Analyse succincte des moyens

2.1 - Pourvoi principal (SIMCRA)

Le pourvoi principal est constitué de deux moyens.

Le premier moyen fait grief à l'arrêt de déclarer expropriées les parcelles sur lesquelles la SIMCRA exploite un fonds de commerce et d'envoyer l'EPF [LOCALITÉ 9] en possession, alors « que l'annulation par le juge administratif de l'arrêté de cessibilité prive de base légale l'ordonnance d'expropriation prise sur le fondement de cet arrêté ; que, se fondant sur l'arrêté de cessibilité du préfet des Alpes maritimes du 22 septembre 2022, le juge de l'expropriation du tribunal judiciaire de Nice a prononcé, au profit de l'EPF [LOCALITÉ 9], l'expropriation de droits réels immobiliers détenus par la société SIMCRA ; que cette dernière justifie avoir frappé d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Nice l'arrêté de cessibilité du 22 septembre 2022 ; que l'annulation de cet arrêté qui sera prononcée par le juge administratif entraînera l'annulation, par voie de conséquence, de l'ordonnance d'expropriation pour défaut de base légale, en application des articles L. 1, L. 221- 1 et L. 223-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. »

Le second moyen fait le même grief à l'arrêt, alors :

1°/ que l'ordonnance portant transfert de propriété est rendue par le juge au vu des pièces constatant que les formalités prescrites par le livre I^{er} ont été accomplies ; que la notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie est faite par l'expropriant, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception aux propriétaires figurant sur la liste établie conformément à l'article R. 131-3, lorsque leur domicile est connu d'après les renseignements recueillis par l'expropriant ou à leurs mandataires, gérants, administrateurs ou syndics et, en cas de domicile inconnu, la notification est faite en double copie au maire, qui en fait afficher une, et, le cas échéant, aux locataires et aux preneurs à bail rural ; que l'ordonnance prononce l'expropriation au visa des avis de réception des lettres recommandées notifiant aux expropriés le dépôt du dossier d'enquête en mairie ; qu'en déclarant la société Simcra expropriée de ses droits réels immobiliers, au seul visa des récépissés constatant la notification de l'enquête complémentaire à la société SIMCRA et à son gérant, sans faire apparaître, dans sa décision, que cette notification avait été faite par l'autorité expropriante, le juge de l'expropriation a violé les articles L. 221-1, R. 131-6, R. 221-1 et R. 221-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

➤ proposition de rejet non spécialement motivé

Le grief n'est pas fondé : En application de l'article L. 221-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'ordonnance d'expropriation est

rendue au vu des pièces visées par l'article R. 221-1 du même code (3è Civ., 23 mars 2017 n° 15-28.062 D).

Il résulte du dossier de la procédure que l'arrêté préfectoral du 18 février 2022 portant ouverture de l'enquête parcellaire n°2 a été notifié à la SIMCRA par lettre recommandée avec demande d'avis de réception le 14 mars 2022 par l'EPF [LOCALITÉ 9].

2°/ que l'ordonnance portant transfert de propriété est rendue par le juge au vu des pièces constatant que les formalités prescrites par le livre 1er ont été accomplies ; que la notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie est faite par l'expropriant, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, aux propriétaires figurant sur la liste établie conformément à l'article R. 131-3, lorsque leur domicile est connu d'après les renseignements recueillis par l'expropriant ou à leurs mandataires, gérants, administrateurs ou syndics et, en cas de domicile inconnu, la notification est faite en double copie au maire, qui en fait afficher une, et, le cas échéant, aux locataires et aux preneurs à bail rural ; que l'ordonnance prononce l'expropriation au visa des avis de réception des lettres recommandées notifiant aux expropriés le dépôt du dossier d'enquête en mairie ; qu'en déclarant la société Simcra expropriée de ses droits réels immobiliers, au seul visa des récépissés constatant la notification de l'enquête complémentaire à la société SIMCRA et à son gérant, sans faire apparaître, dans sa décision, que cette notification portait mention du dépôt du dossier d'enquête à la mairie, le juge l'expropriation a violé les articles L. 221-1, R. 131-6, R. 221-1 et R. 221-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

➤ proposition de rejet non spécialement motivé

Le grief n'est pas fondé : En application de l'article L. 221-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'ordonnance d'expropriation est rendue au vu des pièces visées par l'article R. 221-1 du même code (3è Civ., 23 mars 2017 n° 15-28.062 D).

Il résulte du dossier de la procédure que la lettre de notification du 14 mars 2022, réceptionnée par la SIMCRA et son gérant, précise que, pendant toute la durée de l'enquête, le dossier d'enquête est à disposition à la mairie de [Localité 2], ainsi que le registre destiné à recueillir toutes observations utiles.

3°/ que le commissaire enquêteur doit donner son avis et dresser procès-verbal de l'enquête parcellaire après transmission du registre d'enquête ; qu'en se bornant à viser un rapport d'enquête parcellaire en date du 3 juin 2022, sans vérifier que le commissaire enquêteur avait rendu son avis et ses conclusions et qu'il l'avait fait après transmission du registre d'enquête, le juge de l'expropriation a violé les articles L.221-1, R. 131-9 et R. 221-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

➤ proposition de rejet non spécialement motivé

Le grief n'est pas fondé : l'ordonnance d'expropriation est rendue au vu des pièces visées par l'article R. 221-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et notamment du procès-verbal établi à la suite de l'enquête parcellaire.

L'ordonnance attaquée vise « *le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sur l'enquête parcellaire en date du 3 juin 2022* » et « *l'avis favorable du commissaire enquêteur en date du 3 juin 2022* ».

Il résulte du dossier de la procédure que le commissaire enquêteur a donné son avis après s'être vu transmettre les documents constitutifs du dossier d'enquête et avoir analysé les observations recensées au cours de l'enquête, ainsi qu'il ressort du rapport (p. 12).

2.2 - Pourvoi incident (M. et Mme [P])

Le pourvoi incident est constitué de deux moyens, qui font grief à l'ordonnance de déclarer expropriées les parcelles appartenant à M. et Mme [P] et d'envoyer l'EPF [LOCALITÉ 9] en possession.

Ces moyens sont rédigés dans les mêmes termes que ceux du pourvoi principal.

Le second moyen fait donc l'objet d'une proposition de rejet non spécialement motivé pour les motifs précédemment exposés s'agissant du second moyen du pourvoi principal.

3 - Identification du ou des points de droit faisant difficulté à juger

Recevabilité du pourvoi formé contre une ordonnance d'expropriation et tendant à la cassation par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté de déclaration d'utilité publique ou de cessibilité.

4 - Discussion citant les références de jurisprudence et de doctrine

article L. 223-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« L'ordonnance d'expropriation ne peut être attaquée que par pourvoi en cassation et pour incompetence, excès de pouvoir ou vice de forme. »

article L. 223-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« Sans préjudice de l'article L. 223-1, 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.

Après avoir constaté l'absence de base légale de l'ordonnance portant transfert de propriété, le juge statue sur les conséquences de son annulation. »

article R. 223-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« Dans les cas prévus à l'article L. 223-2, l'exproprié qui entend faire constater par le juge le manque de base légale de l'ordonnance portant transfert de sa propriété transmet au greffe du juge qui a prononcé l'expropriation un dossier qui comprend les copies :

1° De la décision d'annulation de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité ou du courrier d'information reçu en application de l'article R. 223-3 ;

2° De l'ordonnance d'expropriation ;

3° Le cas échéant, de la convention ou de la décision fixant les indemnités d'expropriation.

Le dossier peut comprendre tous autres documents ou pièces que le demandeur estime utiles. »

article R. 223-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« A peine d'irrecevabilité de sa demande tendant à faire constater le manque de base légale de l'ordonnance d'expropriation, l'exproprié saisit le juge dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision définitive du juge administratif annulant la déclaration d'utilité publique ou l'arrêté de cessibilité.

Si l'exproprié n'a pas été partie à la procédure devant la juridiction administrative, le délai de deux mois court à compter de la réception de la lettre d'information prévue à l'article R. 223-3. »

article R. 223-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« La demande est formée, instruite et jugée conformément aux dispositions des articles R. 311-10 à R. 322-6. »

article R. 223-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« Le juge constate, par jugement, l'absence de base légale du transfert de propriété et en précise les conséquences de droit.

I. – Si le bien exproprié n'est pas en état d'être restitué, l'action de l'exproprié se résout en dommages et intérêts.

II. – S'il peut l'être, le juge désigne chaque immeuble ou fraction d'immeuble dont la propriété est restituée. Il détermine également les indemnités à restituer à l'expropriant. Il statue sur la demande de l'exproprié en réparation du préjudice causé par l'opération irrégulière. Il précise que la restitution de son bien à l'exproprié ne peut intervenir qu'après paiement par celui-ci des sommes mises à sa charge, après compensation.

En cas de restitution, lorsque des ouvrages ou plantations ont été réalisés, le juge peut décider, à la demande de l'exproprié et sous réserve des exigences de l'intérêt général ou de l'impossibilité tenant à la nature de l'ouvrage :

1° Soit leur suppression aux frais de l'expropriant ;

2° Soit leur maintien et leur remboursement par l'exproprié à l'expropriant. Ce remboursement est effectué, au choix de l'exproprié, soit par le versement d'une somme égale au montant de la plus-value dégagée par ce bien, soit sur la base du coût des matériaux et du prix de la main-d'œuvre estimés à la date du remboursement, compte tenu de l'état dans lequel se trouvent ces ouvrages ou plantations. »

article R. 223-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« L'appel du jugement est interjeté par les parties ou par le commissaire du Gouvernement dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement mentionné à l'article R. 223-6. »

Sur la genèse de l'article L. 223-2, la doctrine¹ rappelle que :

« La possibilité pour tout exproprié de faire constater par le juge de l'expropriation que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale, prévue par l'article L. 223-2, et qui s'ajoute à la possibilité d'intenter un pourvoi en cassation contre ladite ordonnance prévue par l'article L. 223-1, vise à résoudre ce qui a pendant longtemps été l'un des problèmes majeurs du droit de l'expropriation : l'incidence sur l'ordonnance d'expropriation de l'annulation de la DUP et/ou de l'arrêté de cessibilité par une décision définitive du juge administratif.

Il va de soi que, si l'ordonnance d'expropriation n'a pas encore été rendue, elle ne peut pas l'être. Il va également de soi que, si elle a été rendue mais n'est pas encore définitive parce qu'un pourvoi en cassation contre elle est pendant, elle sera annulée par la Cour de cassation lorsque cette dernière examinera le pourvoi, l'annulation de la DUP et/ou de l'arrêté de cessibilité provoquant par voie de conséquence l'annulation de l'ordonnance (Civ. 3e, 4 févr. 1987: Bull. civ. III, no 18; Civ. 3e, 30 nov. 2004, Clomes c/ EPF de Lorraine, no 02-70.134: AJDI 2005. 493, obs. Hostiou).

En revanche, si l'ordonnance d'expropriation est définitive, soit qu'un pourvoi en cassation n'a pas été formé, soit qu'il a été rejeté, l'annulation de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité n'ouvrait traditionnellement aucune possibilité nouvelle de contestation de l'ordonnance d'expropriation : l'ordonnance d'expropriation devenue irrévocable transférait définitivement la propriété de l'immeuble qui en est l'objet à la personne publique bénéficiaire en dépit de l'annulation ultérieure de la déclaration d'utilité publique (Civ. 3e, 14 déc. 1982: Bull. civ. III, no 250; Civ. 3e, 5 oct. 1983: Bull. civ. III, no 180).

L'annulation de la DUP et/ou de l'arrêté de cessibilité n'ouvrait non plus aucune possibilité de contestation du jugement procédant à la fixation des indemnités. Ainsi, une cour d'appel qui refusait de prononcer l'annulation d'un arrêt fixant le montant des indemnités d'expropriation, par voie de conséquence de l'annulation de la DUP par la juridiction administrative, justifiait légalement sa décision dès lors que l'exproprié n'avait pas régulièrement formé un pourvoi en cassation contre l'ordonnance portant transfert de propriété, laquelle était en conséquence devenue irrévocable à son égard et constituait le support régulier de la demande en fixation d'indemnités (Civ. 3e, 6 nov. 1991, no 90-70.303: Bull. civ. III, no 266). De même, aucun pourvoi en cassation n'ayant été formé contre l'ordonnance d'expropriation, celle-ci devenait irrévocable et constituait le support régulier de la demande en fixation d'indemnités qui devaient, malgré l'annulation de l'arrêté déclarant le projet d'utilité publique, être fixées selon la procédure et les règles définies par le code de l'expropriation (Civ. 3e, 17 mai 1995, no 94-70.056: Bull. civ. III, no 124). De même enfin, toujours pour les mêmes raisons, l'annulation de la DUP par la juridiction administrative était dépourvue d'effet sur la décision par laquelle avait été judiciairement fixée l'indemnité (Civ. 3e, 2 juill. 2002, no 01-70.213: AJDI 2003. 284, note Hostiou; RDI 2002. 377).

L'annulation de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité ne rendait pas non plus irrégulière la prise de possession. Ainsi, encourait la cassation l'arrêt qui, pour faire défense à l'expropriant de prendre possession, retenait que l'arrêté déclaratif d'utilité publique avait été annulé et que l'ordonnance d'expropriation était d'ores et déjà privée d'effet faute de fondement juridique tout en constatant que l'ordonnance d'expropriation, qui avait opéré le transfert de propriété, n'avait pas été annulée et que l'expropriant avait consigné l'indemnité

¹Dalloz, commentaire sous art. L 223-2 du code de l'expropriation

d'expropriation (Civ. 3e, 28 juin 1995, no 93-70.088: Bull. civ. III, no 161; JCP 1999. II. 22531, note Bernard).

L'annulation de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité n'ouvrait pas non plus droit à indemnisation devant le juge judiciaire pour emprise irrégulière. Ainsi, était cassé tout arrêt déclarant recevable et bien fondée l'action en indemnisation des expropriés pour emprise irrégulière au motif qu'à la suite de l'annulation des arrêtés préfectoraux l'autorité expropriante a poursuivi l'occupation des parcelles litigieuses, car une ordonnance d'expropriation, non frappée de pourvoi en cassation, constituait un titre légal de propriété (Civ. 3e, 27 nov. 1990, no 89-13.820: Bull. civ. III, no 252). La position du juge administratif était toutefois différente, ce dernier considérant qu'il y avait emprise irrégulière qu'il revenait au juge judiciaire de réparer (CE 4 janv. 1956, Sté Stella: Lebon 1; CE 6 janv. 1956, Cts Mathiot: Lebon T. 748; CE 8 nov. 1963, Cts Merlin: Lebon 536; JCP 1964. II. 13483, note Homont). Le Tribunal des conflits avait également ouvert une possibilité d'action en dommages-intérêts non devant le juge de droit commun mais devant le juge de l'expropriation (T. confl. 26 juin 1989, Mme Plouin et a.: Lebon 294; CJEG 1990. 213, note Lavialle; Quot. jur. 2 août 1990. 4, note Rouault; D. 1991. 57, note Carrias; JCP 1991. II. 21606, obs. Bernard).

Pour éviter une telle situation qui était sans conteste constitutive d'un déni de justice scandaleux, l'annulation de la DUP et/ou de l'arrêté de cessibilité n'ayant ainsi que des effets platoniques, un palliatif, dû à la bienveillance de la Cour de cassation, avait été mis en place à partir de 1989. En effet, lorsqu'un pourvoi en cassation était formé contre une ordonnance d'expropriation alors qu'un recours pour excès de pouvoir contre la DUP ou (et) l'arrêté de cessibilité est pendant devant le juge administratif, les dossiers faisaient l'objet d'une ordonnance de retrait de rôle signée par le président de la troisième chambre civile de la Cour de cassation, suspendant le délai de deux ans de péremption des instances fixées par l'article 386 du code de la procédure civile. Ils étaient conservés au greffe des arrêts. Il appartenait à la partie la plus diligente de demander le rétablissement au rôle de l'affaire lorsqu'une décision définitive du juge administratif était intervenue. Elle devait le faire dans un délai de deux ans à compter de ladite décision définitive sous peine de péremption de l'instance (Civ. 3e, 17 déc. 1996, no 88-70.033: AJPI 1997. 570, note A.B.; Civ. 3e, 7 juin 2011, no 99-70.266: RDI 2011. 442, obs. Hostiou). »

C'est donc pour résoudre cette difficulté que, dans un premier temps, la Cour de cassation a admis qu'un pourvoi puisse être formé avant que ne soit rendu une décision définitive sur l'annulation des arrêtés administratifs (DUP et/ou cessibilité), et qu'un retrait du rôle soit prononcé dans l'attente, et que, dans un second temps, l'ordonnance 2014-1345 du 6 novembre 2014, a créée l'article L. 12-5 alinéa 2 (devenu L. 223-2) du CECUP, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Cette disposition n'a été complétée par les textes réglementaires permettant sa mise en oeuvre que par le décret n° 2005-467 du 13 mai 2005, qui a créé les articles R.12-5-1 à R.12-5-6, devenus R. 223-1 à 233-8, du même code.

Depuis l'entrée en vigueur de l'article L. 223-2 du code de l'expropriation, la jurisprudence n'a pas connu d'évolution, et il est jugé de manière constante que la faculté pour l'exproprié de faire constater par le juge de l'expropriation la perte de fondement légal de l'ordonnance en cas d'annulation par la juridiction administrative de l'arrêté de cessibilité ou de celui portant déclaration d'utilité publique, ne fait pas obstacle à la possibilité de former un pourvoi en cassation avant le prononcé de cette annulation, pour demander la cassation par voie de conséquence de

l'annulation à intervenir (3^e Civ., 12 oct. 2005, n° 99-70.214, Bull. N 192 ; 3^e Civ., 18 déc. 2007, n° 06-21.967 ; 3^e Civ., 17 déc. 2008, n° 07-17.739, Bull. N 208).

❑ Le demandeur au pourvoi fait valoir qu'il a saisi le tribunal administratif de Nice d'un recours en annulation de l'arrêté préfectoral du 22 septembre 2022 portant cessibilité des parcelles nécessaires à la réalisation de la ZAC [Localité 1], et demande en conséquence qu'il soit sursis à statuer dans l'attente d'une décision définitive.

❑ L'EPF [LOCALITÉ 9] demande une évolution de la jurisprudence, rappelant que l'article L. 12-5 al. 2, dans sa rédaction issue de la loi n° 95-101 du 2 février 1995, devenu L. 223-2, a ouvert une nouvelle voie de recours spécifique destinée à permettre au juge de l'expropriation de tirer les conséquences légales de l'éventuelle annulation de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité.