

**Conflictualité et biens fonciers:
réflexions sur les litiges relatifs à l'indemnisation des expropriés**

Romain MELOT
Chargé de recherche en sociologie.
INRA-Sadapt 16, rue C. Bernard 75005 PARIS
romain.melot@agroparistech.fr



3èmes journées de recherches en sciences sociales

INRA SFER CIRAD

09, 10 & 11 décembre 2009 –Montpellier, France

Résumé

Le recours à la déclaration d'utilité publique est un instrument couramment mobilisé par l'administration pour mettre en œuvre des opérations d'aménagement de dimension variable. L'expropriation en tant que telle est au cœur de ce dispositif dans la mesure où la reconnaissance de l'utilité publique revient à autoriser un transfert de propriété au profit d'une personne publique (ou d'une personne privée ayant délégation de service public), dans l'hypothèse d'une absence de consentement du propriétaire. Par conséquent, même lorsque l'autorité en charge de l'aménagement acquiert à l'amiable des biens fonciers entrant dans le périmètre de l'utilité publique, la négociation qui a lieu est forcément marquée par la possibilité dont dispose cette autorité de recours *in fine* à l'expropriation. La présente communication se propose d'analyser de manière concise les quelques données statistiques (relativement éparées et limitées) dont on dispose pour analyser le phénomène de l'expropriation en France. On s'intéressera principalement à la question du contentieux judiciaire.

Mots-clefs

Foncier, conflit, infrastructures, droit, justice, expropriation, négociation.

Le recours à la déclaration d'utilité publique est un instrument couramment mobilisé par l'administration pour mettre en œuvre des opérations d'aménagement de dimension variable. L'expropriation en tant que telle est au cœur de ce dispositif dans la mesure où la reconnaissance de l'utilité publique revient à autoriser un transfert de propriété au profit d'une personne publique (ou d'une personne privée ayant délégation de service public), dans l'hypothèse d'une absence de consentement du propriétaire. Par conséquent, même lorsque l'autorité en charge de l'aménagement acquiert à l'amiable des biens fonciers entrant dans le périmètre de l'utilité publique, la négociation qui a lieu est forcément marquée par la possibilité dont dispose cette autorité de recours *in fine* à l'expropriation.

La présente communication se propose d'analyser de manière concise les quelques données statistiques (relativement éparses et limitées) dont on dispose pour analyser le phénomène de l'expropriation en France. On s'intéressera principalement à la question du contentieux judiciaire. Les analyses que nous présentons ici constituent une étude préliminaire à une recherche plus vaste, menée actuellement sur l'ensemble des décisions rendues durant une année en France par les juges de l'expropriation, et qui aura pour finalité d'explorer les profils d'acteurs et de biens concernés, les registres d'argumentation des parties, ainsi que les motifs à l'appui des décisions des juges.¹

1. Utilité publique et expropriation, justice administrative et justice civile

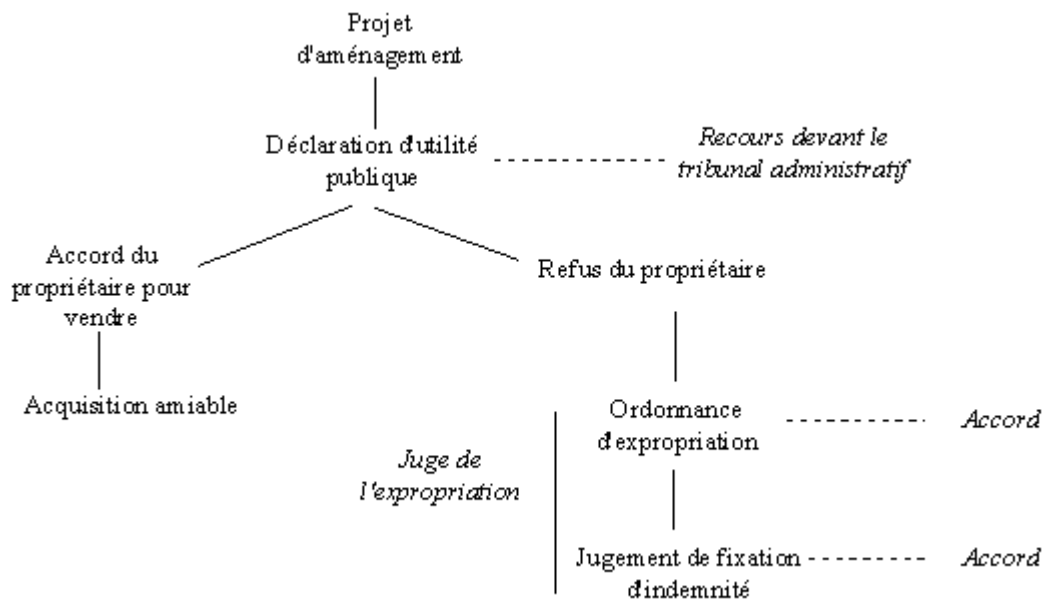
Il convient dans un premier temps de rappeler la procédure existante en France en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, procédure synthétisée dans le schéma ci-après. A l'origine du processus se trouve un projet d'aménagement dont le bénéficiaire peut être l'Etat, une collectivité locale, ou une personne privée ayant délégation de service public. Si l'acquisition amiable des terrains s'avère trop complexe ou difficile, la décision de déclarer d'utilité publique l'aménagement concerné permet au responsable de l'opération, en cas de refus de vente par les propriétaires concernés, de solliciter l'expropriation. Suivant l'importance de l'opération d'aménagement, la déclaration d'utilité publique sera prise par l'administration locale (préfet) ou au niveau national. Cette décision administrative peut être contestée par les personnes concernées justifiant d'un intérêt à agir (propriétaires, mais aussi riverains et associations). Une fois l'utilité publique prononcée, une alternative se présente. Soit les propriétaires concernés négocient à l'amiable l'acquisition de leurs biens immobiliers, soit ils contestent le prix d'acquisition proposé par le responsable de l'aménagement.

Ce n'est que dans ce second cas que survient la procédure d'expropriation proprement dite. Le bénéficiaire de l'utilité publique, en qualité « d'autorité expropriante », n'a cependant pas la faculté de prononcer lui-même l'expropriation. Cette tâche est confiée à la justice, non pas administrative, mais civile: le juge de l'expropriation (magistrat du Tribunal de Grande Instance) rédige l'ordonnance d'expropriation qui a pour effet de transférer la propriété. Il intervient également pour fixer l'indemnité d'expropriation, c'est-à-dire le prix d'acquisition sur lesquels les parties prenantes n'ont pu s'accorder de manière amiable. A tous les stades de la procédure, la possibilité d'un accord interrompant le processus est possible. Nous verrons que cette possibilité est fréquemment activée par les acteurs en présence.

¹

Le matériau de l'étude est constitué par les décisions rendues par les juridictions de l'expropriation (Tribunaux de grande instance) durant l'année 2007 (approximativement 3000 affaires). La Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la Justice, commanditaire de l'étude, a sollicité par circulaire les différentes juridictions pour qu'elles adressent copie de leur décisions au Ministère.

Schéma 1. Utilité publique et expropriation: schéma de procédure.



2. Le recours à l'utilité publique: des aménagements routiers locaux

L'ampleur du phénomène d'expropriation peut être mesurée à l'aide de trois types de données:

- 1) le nombre de décisions prises par l'administration validant un projet d'expropriation (arrêtés préfectoraux ou ministériels de déclaration d'utilité publique ou de cessibilité),
- 2) la surface des biens immobiliers concernés (à laquelle on pourrait ajouter un autre type de données, qui serait la valeur cumulée de ces biens)
- 3) le nombre de personnes finalement expropriées

Comme l'explique une des responsables des données statistiques sur cette question (Huss, 1989), le travail de centralisation des données locales initié par le Ministère de l'Équipement n'a pas été poursuivi sur la durée (il a été progressivement abandonné à partir des années 1980) et seules des estimations à partir de données partielles sur certaines parties du territoire permettent d'avoir une image du phénomène. De plus, les statistiques agrégées issues de ces données nous informent sur les catégories d'aménagements concernés, mais ces catégories (au nombre de trois : « équipements publics », « opérations d'aménagement », « réserves foncières ») restent trop générales pour avoir une idée précises des types d'opération engagés.

En dépit de ces restrictions, ces données fournissent une photographie de la répartition générale des aménagements faisant l'objet d'expropriation. En effet, une catégorie domine nettement les autres, celle des "équipements publics": cet intitulé très général, qui recouvre en partie les aménagements routiers et de voiries, correspond à 87% des décisions administratives et 71% des surfaces concernées. La catégorie des "opérations d'aménagement" renvoie à des politiques locales de zonage visant des projets à visée économique (zones d'aménagement concerté) ou simplement immobilières (lotissements), et représentent respectivement 10 % des décisions et 19% des surfaces. Enfin, la dernière catégorie est celle des réserves foncières constituées par les collectivités locales, et qui ne totalisent que 3% des décisions et 10% des surfaces². Au sein des

²

Sur l'année 1988, le nombre de déclarations d'utilité publique est estimé à 2 566, correspondent à 12 222 ha.

catégories d'acteurs initiateurs des opérations d'aménagement de bénéficiaires des expropriations (les « autorités expropriantes »), les collectivités locales occupent une place prépondérante (elles sont autorités expropriantes dans 91% des opérations – 65% pour les communes et 26 % pour les départements). Les deux autres catégories d'acteurs sont l'Etat, les établissements publics et les concessionnaires. L'Etat n'intervient comme autorité expropriante que dans 6% des cas, mais cette proportion monte à 14% si l'on prend le critère des surfaces impliquées : cette différence souligne la dimension sensiblement plus importante des projets organisés par l'administration étatique (autoroutes,...).

De ces informations, on peut tirer deux ou trois caractères principaux du recours à l'utilité publique:

- les initiateurs des projets sont essentiellement des collectivités locales
- les projets les plus fréquents sont liés à des infrastructures de transports

Ces informations dressent un portrait type de l'aménagement d'utilité publique: la plupart des projets concernés sont de taille souvent réduite et concernent des emprises limitées pour chaque propriétaire, mais étendues dans l'espace (caractéristique des axes routiers).

3. Une pression à la négociation efficace ?

Il est important de ne pas assimiler recours à l'utilité publique et expropriation effective, dans la mesure où les chiffres disponibles soulignent un paradoxe. La raison d'être de la déclaration d'utilité publique est de donner le pouvoir d'exproprier. Mais ce pouvoir intervient davantage à titre de menace crédible que de réalité effective, dans la mesure où plus de 90 % des biens immobiliers faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique font l'objet de cessions amiables en l'absence d'ordonnance d'expropriation (Huss, 1989).

L'expropriation effective est donc un phénomène très marginal. Ce qui ne signifie pas bien sûr que l'expropriation « virtuelle » (la menace d'expropriation) ne pèse pas sur la négociation. On peut cependant dire que les propriétaires expropriés représentent la très petite frange de ceux qui « résistent » à un cadre de négociation « amiable ».

Cela signifie-t-il que lorsqu'entre en scène le juge de l'expropriation, la négociation s'arrête ? Une telle image ne correspond manifestement pas à la réalité, si l'on analyse les données statistiques sur le contentieux civil produite par le Ministère de la justice (répertoire des affaires civiles)³. Le juge est saisi lorsqu'une offre n'a pas fait l'objet de fixation amiable dans un cadre pré-contentieux (dans le délai d'un mois à partir de l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, - cf. art. R.13-21) : la situation dans laquelle le juge intervient apparaît donc comme le terme ultime d'un processus qui consiste en une succession de filtres. Mais une fois la saisine du juge engagée la négociation continue, « devant le juge » ou, suivant l'expression célèbre, « à l'ombre du juge ».

En effet, on observe une proportion très importante de sorties d'affaires sans décisions statuant sur le fond de la demande. Les manières dont le juge est dessaisi de la demande sans décision juridictionnelle sont en effet multiples.

Cf. Huss, Hélène, op. cit.

³

Seules les données pour l'année 2005 étaient disponibles au moment de la rédaction de ce texte, la collecte d'information sur les années antérieures ayant été insuffisante pour établir des données précises.

- le juge peut acter de manière explicite un accord: peu utilisée, cette possibilité n'est cependant pas exceptionnelle (une centaine de transactions ou accords de nature diverse sont homologués sur les quelques 3000 affaires enregistrées en 2005)
- il peut, plus fréquemment, constater un abandon de procédure, lequel se traduit empiriquement le plus souvent par une solution amiable trouvée par les parties. Ces abandons de procédure revêtent des formes multiples: dépassement « volontaire » des délais de procédure par les parties (radiation, caducité), retrait sur demande conjointe des parties, désistement, acquiescement à la demande.

Au total, concernant les seules affaires de fixation d'indemnité d'expropriation, c'est une sortie d'affaire sur quatre (24,6 %) qui correspond à une situation où le juge ne tranche pas le litige, mais constate un accord ou un abandon de procédure.

Il faut également mentionner que les abandons de procédures se produisent aussi en amont de la procédure de fixation d'indemnités: il peut ainsi arriver que l'expropriation soit prononcée sans que l'ordonnance de transfert de propriété soit suivie d'une instance relative à la fixation d'indemnité, la seule décision d'expropriation ayant enclenché un processus de négociation.

Peut-on interpréter ce phénomène comme le résultat d'un rapport de force introduit par le juge, rapport de force favorable à l'exproprié et lui permettant d'ouvrir une négociation sur des bases plus intéressantes, sans avoir besoin d'attendre que le juge fixe le montant de l'indemnité ? Peut-on considérer au contraire que ces chiffres traduisent d'une pression à la négociation efficace exercée par l'expropriant sur l'exproprié, pression qui s'exerce à tous les niveaux de la procédure ? En l'absence de données sur les montants alloués par les juges (dont nous ne disposerons qu'à l'issue de l'étude), il reste difficile de se prononcer.

Il est vrai que si pression à la négociation il y a, cette pression est sans doute d'autant plus efficace que les prétentions des expropriés sont fréquemment rejetées.

La procédure de saisine du juge de l'expropriation fait que le demandeur, c'est-à-dire l'auteur de la saisine, peut être aussi bien l'expropriant que l'exproprié (il s'agira en l'occurrence de la personne « la plus diligente »). Les statistiques de la Chancellerie ne distinguent pas les parties suivant leur qualité d'expropriant ou d'exproprié, mais seulement suivant celle de demandeur et de défendeur. Cependant, une analyse exploratoire réalisée sur des échantillons locaux nous amène à penser que dans la grande majorité des cas, le demandeur est l'autorité d'expropriante.

On peut alors extrapoler sur les données fournies concernant l'issue des affaires et le sens de la décision des juges. Celles-ci indiquent que dans une affaire sur deux (45 %), le demandeur obtient entièrement satisfaction (« décision faisant droit à l'ensemble des demandes » assortie ou non de délais d'exécution). Si l'on fait l'hypothèse théorique, mais sans doute proche de la réalité, que tous les demandeurs sont des expropriants, alors cela signifie que dans un cas sur deux, l'exproprié n'obtient pas, même de manière marginale, de gain financier par rapport aux prix proposés initialement par le demandeur, le juge estimant que l'estimation proposée ne souffre pas de discussion. On peut considérer de manière symétrique, que dans un cas sur deux, l'exproprié « obtient quelque chose ». Comme ce « quelque chose » peut parfois se révéler très marginal, la proportion des affaires se traduisant par une décision proche des prétentions de l'exproprié est sans doute beaucoup plus faible.

4. L'évaluation du préjudice entre négociation et indemnisation judiciaire : le cas des évictions agricoles

Un premier élément de la complexité propre aux expropriations d'agriculteurs réside dans le fait que, loin de se limiter à un face à face individuel entre l'aménageur et l'exproprié, les évictions agricoles sont également caractérisées par une articulation complexe entre négociation collective et négociation privée. L'administration fiscale (service des domaines) conclut ainsi localement des accords avec des organismes professionnels agricoles (chambre d'agriculture, syndicats d'exploitants) en vue de fixer des barèmes d'indemnisations destinés à servir d'éléments de référence pour des expropriations futures, sans que ces accords n'aient cependant de caractère contraignant pour les juges⁴.

La portée de ces accords est doublement limitée. Ils ne peuvent s'imposer au juge, qui conserve un pouvoir d'appréciation souverain des cas d'espèces, mais ils ne s'imposent pas non plus aux exploitants agricoles qu'ils soient ou non membres des organisations représentées. Comme le stipule les dispositions que l'on retrouve dans plusieurs accords départementaux, ce type de protocole « vise l'ensemble des opérations soumises à une procédure d'expropriation et a pour but de permettre la libération en temps utile des emprises nécessaires à leur réalisation. Les parties signataires s'engagent à mettre en œuvre tous moyens utiles pour informer leurs mandants et obtenir leur adhésion à ses dispositions ». Les individus impliqués dans les litiges se retrouvent ainsi fréquemment dans la situation de faire référence devant le juge à des négociations passées menées dans un cadre collectif, si possible en faisant valoir les éléments les plus avantageux de ces accords (lesquels sont spécifiques à des zones agricoles précises et à des productions ciblées en fonction du revenu qu'elles génèrent). Un exploitant de la commune de Nemours (Seine-et-Marne) se réfère ainsi devant le juge à l'accord négocié entre les représentants des agriculteurs et l'administration fiscale dans le département voisin de l'Eure-et-Loir, pour appuyer sa revendication quant à la valeur de ses terres de culture céréalière⁵.

D'une manière générale, le champ d'application des litiges relatifs aux évictions agricoles concerne l'ensemble de ce que le droit de l'expropriation reconnaît comme « les préjudices indemnissables », c'est-à-dire l'ensemble des préjudices directs, matériels et certains consécutifs à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'exclusion de toute forme de préjudice moral, le *pretium doloris* n'étant pas susceptible d'être apprécié dans le cadre de ces procédures. Les personnes concernées par les évictions agricoles sont à la fois les propriétaires fonciers de terres agricoles et leurs usufruitiers, et les exploitants de terres agricoles, touchés par la réalisation des ouvrages⁶. Les préjudices liés à la propriété agricole et à l'activité agricole font donc l'objet d'une indemnisation distincte, et suivant les cas les personnes concernées seront les mêmes (un propriétaire foncier qui exploite lui-même ses terres, et qui dans ce cas cumule les deux types

⁴ Ces protocoles sont le fruit de négociations entre l'administration fiscale (en l'occurrence, la trésorerie général du département concerné), et les « organismes professionnels agricoles ». Sous cette dernière appellation, sont regroupés à la fois la Chambre d'agriculture et les principaux syndicats agricoles du département, auxquels il faut ajouter les représentants de propriétaires fonciers. Ils sont généralement négociés sur une durée pluri-annuelle, et renouvelés annuellement par tacite reconduction. Ils font l'objet d'une actualisation annuelle au vu des comptes d'exploitation-type de l'administration tels qu'ils sont présentés à l'administration fiscale (Commission Départementale des Impôts Directs).

⁵ Tribunal de grande instance de Melun, 16 avril 2007.

⁶ Par exploitants agricoles, il faut entendre toute personne physique ou morale, qui peut justifier de ses droits soit par l'existence d'un bail écrit, soit par d'autres documents attestant de sa qualité d'exploitant (attestation d'affiliation à la mutualité sociale agricole, preuve de paiement d'un loyer ou fermage).

d'indemnités) ou seront des personnes distinctes (un agriculteur exploitant en fermage ou métayage les terres d'un propriétaire foncier).

Le principe général est celui d'une compensation liée à la perte de revenus générée par la cession amiable ou forcée des terrains. Il s'agit de permettre à l'exploitant de retrouver une situation économique équivalente à celle qu'il avait préalablement à son éviction. La difficulté de cet exercice d'évaluation consiste à apprécier conjointement plusieurs éléments de valeur : la perte de revenu⁷, liée au fait que l'exploitant ne pourra pas systématiquement transférer son activité et poursuivre à l'identique les mêmes productions sur d'autres terres, mais aussi l'appréciation des investissements multiples qu'il a dû consentir pour son exploitation. La complexité de cette évaluation amène parfois les agriculteurs à réclamer une évaluation non pas sur la base de barèmes collectifs et forfaitaires, mais une évaluation individualisée : l'enjeu consiste alors pour eux à faire preuve de leur capacité à soutenir une argumentation financière sur la base de documents comptables consistants. Or, cet exercice n'a rien d'évident surtout lorsque l'exploitant fait face à des professionnels de l'évaluation foncière (le service des domaines en l'occurrence)⁸.

En outre, à l'occasion des procédures judiciaires, les préjudices que les agriculteurs sont susceptibles de mettre en évidence en vue d'une indemnisation se caractérisent par une impressionnante diversité. Ainsi, dans les différents jugements de fixation d'indemnités concernant des agriculteurs dans les juridictions d'Ile-de-France, apparaissent aussi bien des prétentions relatives aux modalités de rupture des contrats de fermage, que la revendication de préjudices liés aux dommages subis par les terrains, ou encore des questions concernant les perturbations subies par l'activité de l'agriculteur. Certains exploitants revendiquent par exemple une indemnité spécifique en raison de la perte d'une situation stable (c'est le cas des agriculteurs en contrat de fermage bénéficiant de la sécurité juridique d'un bail à long terme). D'autres exigent que soient prises en compte les différentes opérations de mise en valeur des terrains qu'ils ont pu réaliser dans la durée (indemnité pour « amélioration foncière et culturale »). Trois affaires évoquent également les difficultés induites par le redécoupage du parcellaire. Dans la première, une indemnité est demandée pour « configuration gênante des terrains après emprise »⁹. Dans les deux autres, c'est la distance supplémentaire que l'agriculteur doit parcourir qui est en cause, dans la mesure où l'emprise d'un groupe de parcelles du fait de la réalisation d'aménagements routiers, modifie de manière conséquente le trajet à effectuer par rapport au siège de l'exploitation : les exploitants concernés réclament alors avec succès une indemnité pour « allongement de parcours »¹⁰.

La situation des terres agricoles sous influence des aires urbaines (en particulier les espaces agricoles péri-urbains) n'est pas exempte de paradoxes. En effet, face à la situation des propriétaires-exploitants concernés par les aménagements d'utilité publique, les critères qui président à l'évaluation de leur indemnisation sont tiraillés entre deux exigences contradictoires : 1) refuser de consentir à ces propriétaires des indemnités au titre de l'activité agricole lorsque les terrains de ces derniers bénéficient, en raison de leur situation particulière, d'une appréciation avantageuse qui les assimilent pratiquement à des terrains constructibles ; 2) prendre en compte la situation d'exploitants qui, parce que leur situation se situe dans des zones de tension foncière (à proximité des villes) risquent d'avoir des difficultés à retrouver des terrains équivalents.

L'exemple des pratiques existantes en matière de droit de l'expropriation en région Ile-de-France est sans doute exemplaire de cette situation traversée par des contradictions. Ainsi, les

⁷ L'indemnité d'exploitation est fixée en fonction de la marge brute d'exploitation. Cette marge est généralement définie comme la différence entre le produit brut de l'exploitation et les charges nécessaires à ces productions

⁸ Dans l'accord conclu entre la trésorerie générale de Seine-et-Marne et les représentants agricoles du département, il est par exemple stipulé que « chaque exploitant agricole évincé conserve la faculté de demander que le calcul des indemnités lui revenant soit effectué, en fonction des principes définis par la présente convention, sur la base des caractéristiques de sa propre exploitation, sous réserve qu'il puisse fournir les justifications nécessaires et notamment comptables ».

⁹ Tribunal de grande instance de Pontoise, 22 mars 2007.

¹⁰ Tribunal de grande instance de Versailles, 5 janvier 2007. Tribunal de grande instance de Pontoise, 24 juillet 2007.

accords négociés entre l'administration fiscale et représentants du monde agricole relatifs aux barèmes des évictions agricoles, incluent en principe tous les biens non bâtis à usage effectif agricole. Mais dans la pratique, les termes des accords négociés conduisent bien souvent à exclure du champ des barèmes collectifs les propriétaires ayant bénéficié d'une indemnisation avantageuse. En effet, certains propriétaires sont susceptibles de tirer leur épingle du jeu si leurs terrains agricoles, en dépit de leur caractère inconstructible, sont estimés à une valeur bien supérieure à celle de terrains de cette catégorie en raison de leur proximité de terrains bâtis ou d'infrastructures routières leur conférant une plus-value. Ainsi, ces terrains, lorsqu'ils ne sont pas susceptibles de recevoir la qualification de « terrain à bâtir », peuvent néanmoins être évalués par le service des domaines à un prix avantageux en raison de leur situation, en particulier lorsque le marché immobilier du secteur est très dynamique (ce qui est souvent le cas des zones péri-urbaines). Par conséquent, les accords conclus collectivement avec l'administration fiscale tendent à considérer que les propriétaires concernés par cette appréciation généreuse de leurs terrains ne peuvent bénéficier de surcroît de la prise en compte de préjudices spécifiques à l'activité agricole, prise en compte qui vise précisément à pallier la faible valeur marchande de ces terrains. A l'inverse, le fait pour un agriculteur d'avoir une exploitation dans une zone où le marché foncier est particulièrement dynamique et les prix demeurent tendus peut être source de handicap, notamment lorsqu'il s'agit de retrouver à proximité des terres équivalentes. De ce fait, les accords négociés entre agriculteurs, propriétaires fonciers et administration fiscale prévoient de définir des « zones de pression foncière » à proximité des villes, dans lesquelles les indemnités d'éviction seront majorées¹¹.

L'autre conséquence de la proximité des espaces agricoles par rapport aux zones urbaines caractéristique des aires métropolitaines comme celle de la région francilienne est l'extension continue des infrastructures liées à la progression du front urbain. Le « grignotage » des terres agricoles s'effectue en effet tout aussi bien par la diffusion parfois mal contrôlée de nouvelles constructions fortement consommatrices d'espace (ce qu'on appelle « l'étalement urbain ») que par la densification progressive du maillage routier qui va parfois jusqu'à enserrer les espaces agricoles dans un étaiu inextricable. Une illustration frappante de cette situation nous est donnée par les litiges générés par le développement du contournement de l'agglomération parisienne par la ceinture autoroutière de la « Francilienne », dans des zones où la superposition des phases de construction routière aboutit à des situations extrêmes.

Dans une affaire concernant une exploitation située dans la commune de Tremblay-en-France (Seine-St-Denis), une agricultrice réclame une indemnité pour « emprise successive » en raison de la succession de trois phases d'expropriation sur son exploitation sur une période quinze ans. L'accumulation des opérations d'aménagement se traduit en effet par une diminution de 40% de la surface utilisée par l'exploitante¹² ! Dans une autre affaire du département, un céréalier estimant ne plus pouvoir être en situation d'exploiter les parcelles d'une exploitation réduite à sa portion congrue, exige avec succès que l'autorité expropriante procède à « l'emprise totale », c'est-à-dire à l'acquisition de l'ensemble des parcelles qu'il détient, y compris celles qui n'entrent pas

¹¹ L'existence d'un marché foncier dynamique permet, dans la mesure où les termes de comparaison sont nombreux, une appréciation relativement fine de la valeur du bien. A l'inverse, dans les zones rurales reculées où le marché des terres agricoles est atone, cette évaluation peut s'avérer difficile. Paradoxalement, l'absence de termes de comparaison peut alors constituer un avantage pour le propriétaire foncier, dans la mesure où il pourra prétendre à une indemnisation suivant d'autres critères (appréciation directe de la valeur des productions).

¹² Ces situations de réduction drastique de la surface agricole, en raison du cumul dans le temps d'opérations d'aménagement, sont d'ailleurs prévues par les accords entre l'administration fiscale et les représentants des agriculteurs, puisque ces documents évoquent même le cas d'une majoration des indemnités d'éviction lorsque la taille de l'exploitation à la suite des emprises successives descend en dessous de la surface minimale exigée pour l'installation d'un agriculteur !

dans le périmètre de l'opération projetée¹³. Ces situations extrêmes dans lesquelles la déstructuration des exploitations est très importante en raison de la succession des emprises foncières, jusqu'à compromettre la poursuite de l'activité elle-même, ont pour résultat de déplacer le litige. D'une confrontation ponctuelle entre un aménageur et un exploitant, il se trouve réinscrit dans le temps long propre à l'évolution d'un territoire d'espaces ouverts sous influence urbaine, peu à peu rognés par l'amoncellement des ouvrages publics.

Conclusion

Le recours à l'expropriation trouve sa place dans des situations extrêmement ciblées, qui sont le fruit d'une succession de filtres opérées dans les pratiques de négociation entre autorités expropriantes et personnes expropriées, les propriétaires expropriés ne représentant que la très petite frange de ceux qui « résistent » à un cadre de négociation « amiable ». Le juge est alors amené à trancher lorsque la négociation se bloque entre l'autorité publique à l'origine du projet d'aménagement et l'exproprié. Cependant, loin de s'arrêter aux portes du tribunal, les pratiques de négociation au cours des instances judiciaires constituent un arrière-plan important des procès en cours. L'étude empirique de ce contentieux révèle un nombre important d'abandons de procédures qui cachent très souvent des négociations « en coulisse du tribunal », si bien que le recours à la justice apparaît à bien des égards comme un levier pour contraindre les aménageurs à négocier, le juge tendant ainsi à jouer fréquemment le rôle de modérateur des prétentions de ces derniers.

Les litiges traités par les tribunaux se focalisent généralement sur l'appréciation de la valeur du bien dont l'exproprié est dépossédé. Cependant, dans le cas des évictions agricoles, ces litiges revêtent un caractère d'une particulière acuité. En premier lieu, l'agriculture étant une activité ayant une cohérence à l'échelle d'un territoire (bassin versant par exemple), c'est-à-dire à une échelle supérieure à celle de l'unité de la propriété privée qu'est la parcelle, et la profession agricole étant organisée également à une échelle territoriale, les litiges individuels en matière d'éviction agricole sont toujours marqué par l'arrière-plan collectif que revêtent les accords-cadres négociés avec l'administration fiscale. En outre, comme nous l'indiquons plus haut, lorsqu'une expropriation vise un bien agricole, ce n'est plus seulement la dépossession d'une résidence immobilière qui est en cause, mais celle d'un outil de travail. De ce fait, la mise en controverse de la valeur des dommages subis s'avère beaucoup plus complexe : appréciation de perte de revenu, reconnaissance préjudices spécifiques, prise en compte de la pluralité des modes de production. C'est précisément cette complexité des controverses qui permet, selon nous, de faire du recours à la justice en la matière un observatoire social révélateur des mutations de ces territoires ruraux aux prises avec une influence urbaine, influence qui structure de plus en plus le rapport à la terre au sein du monde agricole.

¹³ Le mécanisme de réquisition d'emprise totale est prévu par le droit de l'expropriation « lorsqu'une emprise partielle compromet la structure d'une exploitation agricole en lui occasionnant un déséquilibre grave » (décret n° 68-333 du 05/04/1968). Il est à noter que si l'exploitant n'est pas lui-même propriétaire, et qu'il refuse de continuer à exploiter les terrains, il peut exiger de l'autorité expropriante les indemnités auxquelles il aurait pu prétendre dans le cas où la totalité de l'exploitation aurait été expropriée.

ANNEXES.

Tableau 1. L'expropriation dans la nomenclature des affaires civiles (NAC)

70 - Propriété et possession immobilières

70G	Demande d'ordonnance d'expropriation
	Art. L. 12-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
70H	Demande de fixation de l'indemnité d'expropriation
	Art. L. 13-1 et s. du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
70I	Demande de rétrocession d'un immeuble exproprié
	Art. L. 12-6 et s. du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
70K	Demande de constatation d'absence de base légale du transfert de propriété et sur ses conséquences
	Art. L. 12-5 al.2 et R.12-5-1 et s. du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Tableau 2. Le contentieux civil de l'expropriation: données de synthèse

<i>Nature de la décision</i>	Nature de la demande (nomenclature des affaires civiles)						
	Demande d'ordonnance d'expropriation	%	Demande de fixation de l'indemnité d'expropriation	%	Demande de fixation du prix d'un bien préempté par une commune, autres demandes	%	Total
<i>Décisions statuant sur la demande</i>	1088	90	2277	69	566	70	3931
<i>Décisions ne statuant pas sur la demande</i>	118	10	1032	31	239	30	1389
Total	1206	100	3309	100	805	100	5320

Tableau 3. Le contentieux civil de l'expropriation: décisions statuant sur la demande

Nature de la décision	Nature de la demande (nomenclature des affaires civiles)			Total
	Demande d'ordonnance d'expropriation	Demande de fixation de l'indemnité d'expropriation	Demande de fixation du prix d'un bien préempté par une commune, autres demandes (70 Z)	
Décisions statuant sur la demande				
Déboute le ou les demandeurs de l'ensemble de leurs demandes	20	45	154	219
Confirme la décision déferée dans toutes ses dispositions, à l'égard de toutes les parties au recours	1	0	0	1
Fait droit à l'ensemble des demandes du ou des demandeurs sans accorder de délais d'exécution au défendeur	791	1287	220	2298
Fait droit à l'ensemble des demandes du ou des demandeurs en accordant des délais d'exécution au défendeur	239	223	44	506
Fait droit à une partie des demandes du ou des demandeurs sans accorder de délais d'exécution au défendeur	25	577	115	717
Fait droit à une partie des demandes du ou des demandeurs en accordant des délais d'exécution au défendeur	1	136	26	163
Ordonne l'expulsion au fond sans accorder de délais de paiement ni de délais pour l'évacuation des locaux	0	1	2	3
Rétracte une décision antérieure	1	0	0	1
Statue à nouveau en faisant droit à la demande en tout ou partie	0	1	0	1
Interprète la décision, rectifie ou complète le dispositif d'une décision antérieure	10	7	5	22

Tableau 4. Le contentieux civil de l'expropriation: décisions ne statuant pas sur la demande

Nature de la décision	Nature de la demande (nomenclature des affaires civiles)			Total
	Demande d'ordonnance d'expropriation	Demande de fixation de l'indemnité d'expropriation	Demande de fixation du prix d'un bien préempté par une commune, autres demandes	
Décisions ne statuant pas sur la demande				
Retire l'affaire du rôle sur demande conjointe des parties	2	39	19	60
Radie l'affaire pour défaut de diligence des parties	10	12	46	68
Constate une interruption de l'instance	0	5	2	7
Prononce la jonction entre plusieurs instances	22	279	56	357
Déclare l'instance périmée	0	1	0	1
Constate ou prononce le désistement d'instance et/ou d'action	3	131	64	198
Constate l'existence d'une transaction ou d'un accord, sans donner force exécutoire à l'acte	2	42	5	49
Constate ou homologue l'accord des parties et donne force exécutoire à l'acte	0	74	3	77
Constate la conciliation et établit un procès-verbal	0	0	1	1
Donne force exécutoire à la transaction soumise au juge saisi sur requête	0	7	0	7
Constate l'acquiescement du défendeur à la demande	0	7	0	7
Se dessaisit ou est dessaisi au profit d'une autre juridiction	1	0	2	3
Autres décisions constatant le dessaisissement en mettant fin à l'instance et à l'action	75	416	12	503
Déclare la demande ou le recours irrecevable	3	17	11	31
Se déclare incompétent	0	2	16	18
Dit n'y avoir lieu à prendre une mesure en raison du défaut de pouvoir	0	0	2	2

Tableau 5. Activité des juridictions de l'expropriation en matière de fixation des indemnités (2005). Classement par nombre d'affaires. (Source : répertoire général).

Tribunal de grande instance (TGI)	Nbre d'affaires	TGI	Nbre d'affaires	TGI	Nbre d'affaires	TGI	Nbre d'affaires
Chambery	307	Lille	48	Colmar	22	Poitiers	7
Toulouse	175	Angers	46	Avignon	21	Chalons-en-Champagne	7
Rennes	162	Pau	45	Orleans	21	Aurillac	7
Bordeaux	156	la Rochelle	44	Beauvais	20	Besancon	6
Nantes	128	Saint-Brieuc	41	Laon	18	Chartres	6
Bastia	119	Amiens	40	Perpignan	18	Basse-Terre	6
Tours	109	Lorient	40	Evreux	18	Laval	5
Creteil	108	Mans	35	Ajaccio	16	Rodez	5
Gap	99	Evry	33	Angouleme	16	Tarbes	5
Melun	99	la Roche-sur-Yon	33	Saint-Etienne	16	Puy	5
Montpellier	98	Nimes	32	Brest	16	Vesoul	4
Nanterre	90	Moulins	32	Chateauroux	15	Chaumont	4
Toulon	86	Albi	32	Bourg-en-Bresse	14	Macon	4
Saint-Denis-de-la-Reunion	69	Annecy	31	Nancy	14	Auxerre	4
Grenoble	68	Rouen	31	Carcassonne	13	Mont-de-Marsan	4
Privas	63	Tulle	30	Coutances	12	Alencon	3
Metz	60	Caen	28	Agen	11	Dijon	3
Marseille	56	Troyes	26	Valence	8	Belfort	2
Cahors	51	Arras	24	Epinal	8		
Bobigny	50	Limoges	24	Niort	7		

Bibliographie

- Aznar, Olivier ; Pivot Jean-Marc (2001), Quels instruments pour la coordination locale en faveur de la gestion de l'espace ? Une expérience originale de maîtrise foncière en situation de fort enjeu environnemental, IN Sfer, Face au droit rural et à ses pratiques. Une approche conjointe des juristes, des économistes et des sociologues, Paris, L'Harmattan, 2001, 331-346
- Cavaillé, Fabienne (1999). *L'expérience de l'expropriation. Appropriation et expropriation de l'espace*. Paris: ADEF.
- Catalano Francis (1997), " Rôle (Le) du juge de l'expropriation. " In *Etudes foncières*, Paris, ADEF, no 76, sept. 18-21
- Cypher, Mathew L and Fred A Forgery (2003). "Eminent Domain: An Evaluation Based on Criteria Relating to Equity, Effectiveness, and Efficiency". *Urban Affairs Review* 39-2.
- Dillange, Pierre (1989), " Le rôle du juge de l'expropriation " *Etudes Foncières*, 42, march.
- Falque Max (1997), " Etats-Unis : l'indemnisation de l'expropriation : une législation en devenir ", *Etudes foncières*, Paris, ADEF, no 75, juin pp. 52-53
- Fischel, William (1985), *The Economics of Zoning Laws. A Property Rights Approach to American Land Use Controls*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Friedman, Gerald (2001), "The Sanctity of Property in American History" PERI Working Paper No. 14. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=333282>
- Friedman, Lawrence (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation.
- Garner, J. F. (1975), *Compensation for Compulsory Purchase. A Comparative Study*. London: The United Kingdom National Committee of Comparative Law.
- Gordon Hylton, Joseph (2000). "Prelude to Euclid. The United States Supreme Court and the Constitutionality of Land Use Regulation", *Washington University Journal of Law and Policy*, Volume 3, Chapter 1
- Graëffly, Romain (2006), "Le droit de l'expropriation dans l'Union Européenne: panorama d'une prérogative foncière locale " in *Études Foncières* 121, May-June, Pp. 24-29.
- Harouel, J.L., (2000), Histoire de l'expropriation, Que sais-je? n° 3580.
- Hostiou, René (1990), Deux siècles d'évolution de la notion d'utilité publique in *Un droit inviolable et sacré. La propriété*, ADEF 1990, p. 30.).
- Hostiou, René (2005), " L'expropriation aux normes européennes ", *Etudes foncières*, Paris, ADEF, No 115, May-June. Pp. 7-12.
- Hostiou, René (1983), " Le droit de l'expropriation en quête de légitimité." In *Etudes foncières*, Paris, ADEF, no 20, mars.- pp. 1-5
- Hostiou, R., Struillou, J-F. (2001), *Expropriation et préemption*. Paris : Litec.
- Huss Helene (1989), " Combien d'expropriations? " In *Etudes foncières*, Paris, ADEF, no 45, déc. pp.11-13
- Kirat, T., Melot, R. (2005), « Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux ». *Développement durable et territoire (revue électronique)*.
- Klemenstrud, J. M. (1999), "The Use of Eminent Domain for Economic Development". *North Dakota Law Review*, 75.

- Krotoszynski Jr., Ronald J., (2002), "Expropriatory Intent: Defining the Proper Boundaries of Substantive Due Process and the Takings Clause". *North Carolina Law Review*, Vol. 80, No. 3, March 2002 Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=286638>
- Melot, R., Paoli, J-C. (2006), "Conflicts and concertations on the use of littoral spaces in Corsica. Communication pour le colloque international » "Environnement et identités en Méditerranée", Corte.
- Melot, R. (2005), « Le capitalisme entre communauté et société. Retour sur les travaux d'histoire du droit de Max Weber ». *Revue française de sociologie*, 46-4, 2005, 745-766.
- Moor, Pierre (1978), " L'expropriation : Contitions d'utilisation et procedure " in Fromont, Michel. 1978. *Les instruments juridiques de la politique foncière des villes. Etudes comparatives portant sur quatorze pays occidentaux*. Brussels : Etablissements Emile Bruylant.
- Renard, Vincent, and Joseph Comby (Eds.) (1990), *Land Policy in France*. Paris: ADEF.
- Serverin, Evelyne (1985), *De la jurisprudence en droit privé. Théorie d'une pratique*. Lyon : Presses Universitaires de Lyon.. 458 p
- Struillou Jean-Francois (1992), " L'expropriation contraire aux droits de l'homme ? ", *Etudes foncières*, Paris, ADEF, no 56, septembre. pp.34-37
- Talley, Brett (2006), "Restraining Eminent Domain through Just Compensation: Kelo V. City of New London". *Harvard Journal of Law & Public Policy* 29, no. 2: 759+. <http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=5014310444>.
- VV. AA.. (1990), *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, préface de Jean Frébault. Paris : ADEF.