

**Les expropriations de terres agricoles :  
une analyse du contentieux civil en Ile-de-France**

Proposition de communication pour les 5èmes journées de la SFER  
Dijon, 8-9 décembre 2011

Romain MELOT  
Chargé de recherche en sociologie, INRA-Sadapt  
16, rue Claude Bernard  
75005 PARIS  
[Romain.melot@agroparistech.fr](mailto:Romain.melot@agroparistech.fr)

## **Résumé**

Dans les zones périurbaines françaises, la dynamique d'artificialisation des terres agricoles est due à la conjonction de deux phénomènes : l'étalement urbain et la consommation foncière générée par les équipements liés à la ville (infrastructures de transport notamment). Or, l'outil de l'expropriation pour cause d'utilité publique est aussi bien mis en œuvre pour la réalisation d'infrastructures de transports (autoroutes, lignes à grande vitesse) que pour la gestion de « l'urbanisation ordinaire » (aménagement des zones à urbaniser). Les formes de mise en œuvre de ce droit par les autorités publiques locales et nationales, les modalités d'argumentation et de contestation des propriétaires et occupants des terrains visés par les projets d'utilité publique constituent par conséquent des points d'observation privilégiés des dynamiques d'urbanisation et de « déstructuration » de l'espace rural.

A partir d'une étude de sociologie juridique réalisée sur la base d'un échantillon de deux cents affaires collectées auprès des tribunaux civils, nous souhaitons montrer en quoi le cas francilien illustre ces évolutions avec une particulière acuité. En effet, la superposition à un rythme soutenu des réalisations d'ouvrages publics (axes routiers peu à peu mis en réseau dans le cadre de la Francilienne) et des ouvertures successives à l'urbanisation a pour conséquence de soumettre bon nombre d'exploitations agricoles à des amputations successives. Le propre des conflits fonciers liés à l'expropriation est alors de confronter le temps court des litiges individuels (un désaccord sur l'indemnisation des expropriés à l'occasion d'une opération ponctuelle) au temps long des transformations d'un territoire (quel prix donner au préjudice spécifique que constitue la déstructuration progressive du parcellaire agricole ?)

**Mots clefs** : périurbain, urbanisation, infrastructures, expropriation, sociologie du droit.

## Introduction

Le recours à l'instrument que constitue « l'utilité publique » fait partie du quotidien des politiques publiques d'aménagement, au côté des autres outils de régulation foncière comme la planification d'urbanisme. La généralisation du recours à l'utilité publique est illustrée par le fait que les collectivités locales en sont devenues, de loin, les principales utilisatrices, que l'on s'attache au nombre de projets ou aux surfaces concernées. Si la prérogative de déclarer l'utilité publique demeure formellement celle de l'Etat, les collectivités (communes, départements ou leurs groupements et délégataires) sont en effet le plus souvent les bénéficiaires des projets et assurent à ce titre la maîtrise foncière des opérations. Un autre phénomène concourt à la banalisation de l'utilité publique. Le recours au droit de l'expropriation n'est plus depuis longtemps l'apanage des opérations visant la réalisation de grandes infrastructures, mais il est régulièrement mobilisé pour la gestion de l'urbanisation ordinaire, en complément et en articulation avec la planification d'urbanisme. On comprend dès lors que la façon dont ce droit est mis en œuvre, les controverses qu'il génère dans le débat local et les contestations qu'il suscite de la part des résidents et des agriculteurs, forment un ensemble qui résume de nombreux aspects des transformations à l'œuvre dans les espaces ruraux et périurbains<sup>1</sup>. En effet, le recours à l'utilité publique a pour particularité de pouvoir s'appliquer à deux phénomènes qui concourent massivement à l'artificialisation des terres agricoles : l'étalement urbain (à travers la progression du bâti d'habitation et des locaux professionnels et industriels) et la réalisation d'infrastructures liées à la ville (infrastructures de transport, assainissement).

### 1. Le contexte des expropriations de terres agricoles

#### *1.1. Le droit d'exproprier, un droit le plus souvent virtuel.*

Dans ce contexte de consommation croissante des terres agricoles dans les espaces périurbains, a fortiori dans la région capitale sur laquelle porte notre étude, les conflits qui portent sur l'indemnisation des biens expropriés dans un cadre d'utilité publique constituent un point d'observation privilégié des enjeux liés à la pression qui s'exerce sur l'agriculture<sup>2</sup>. Le paradoxe du droit de l'expropriation est que le recours au juge civil pour contester l'offre d'indemnisation des autorités expropriantes ne concerne qu'une part réduite des biens visés par le régime d'utilité publique, estimée en moyenne à 10% des surfaces concernées<sup>3</sup>. A bien des égards, la prérogative de puissance publique que constitue le droit d'exproprier est en outre la plupart du temps une prérogative virtuelle, qui ne vient à s'appliquer que lorsque le propriétaire refuse l'acquisition amiable et provoque alors le transfert de propriété par

---

<sup>1</sup> Fabienne Cavaille, *L'expérience de l'expropriation*. Paris, Adef, 1999. Plus largement sur le recours à l'analyse des conflits d'usage, voir : Torre, Kirat (dir.), *Territoires de conflits. Analyse des mutations de l'occupation de l'espace*, Paris, L'Harmattan, 2008.

<sup>2</sup> Sur l'histoire de la procédure d'indemnisation, ayant oscillé entre justice profane et justice professionnelle, voir : Jean-Louis Harel, *Histoire de l'expropriation*, Paris, PUF, 2000

<sup>3</sup> Hélène Huss, « Combien d'expropriations ? » In *Etudes foncières*, no 45, déc. pp.11-13, 1989

ordonnance judiciaire, l'expropriation à proprement parler. Si ce droit ne vient à s'exercer qu'à la marge, c'est précisément l'existence de ces situations marginales (la possibilité, toujours présente dans la négociation, d'une expropriation) qui conditionne l'ensemble des acquisitions amiables, de même que le contenu des débats judiciaires est conditionné en retour par le profil des accords négociés dans le cadre de l'opération. En outre, l'ensemble de ces situations marginales n'en constituent pas moins un contentieux volumineux à l'échelle nationale, avec en moyenne trois mille affaires annuelles.

A partir du moment où la position occupée par le recours au juge s'avère stratégique pour l'ensemble de la chaîne de négociation, une des questions que peut se poser l'analyse empirique du contentieux civil, dans une perspective de sociologie du droit, est précisément de savoir si le cadre judiciaire constitue ou non un véritable espace de contestation. A cet égard, un certain nombre d'éléments peuvent a priori laisser à penser que les affaires d'expropriation s'apparentent au profil des affaires où la « partie forte », l'autorité expropriante, est le vainqueur attendu. C'est tout d'abord le fait que la phase administrative de ce contentieux, en l'occurrence les recours visant l'annulation des déclarations d'utilité publique, est caractérisée par un très fort taux d'échec des requérants, comme ont pu le montrer les travaux statistiques menés sur les procédures d'appel<sup>4</sup>. La remise en cause de l'utilité publique s'avère en effet un exercice périlleux et peu souvent couronné de succès et par assimilation, il est tentant de porter la même appréciation sur la phase judiciaire.

Le rééquilibrage des prérogatives de l'administration fiscale au profit de l'exproprié, en second lieu, imposé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, a pu également accréditer l'idée d'une procédure déséquilibrée et défavorable à l'exproprié : les agents des services des domaines, dont le rôle est de fournir une estimation indépendante des indemnités, ont vu ainsi leur position dans la procédure alignée sur celle des autres parties et sont à présent intégralement soumis au règles du contradictoire et à l'obligation de transmettre les informations fiscales dont ils disposent<sup>5</sup>. La question sous-jacente est par conséquent celle de la fonction jouée par les tribunaux en la matière. Or, l'examen des affaires d'expropriation agricole en Ile-de-France aboutit à dresser un tableau beaucoup plus contrasté que l'image parfois véhiculée du tribunal comme simple chambre d'enregistrement des offres de l'expropriant.

---

<sup>4</sup> Thierry Kirat, Romain Melot. Du réalisme dans l'analyse des conflits d'usage: les enseignements de l'étude du contentieux. *Développement durable et territoire* (en ligne : <http://developpementdurable.revues.org>), 2006.

<sup>5</sup> René Hostiou, « L'expropriation aux normes européennes », *Etudes Foncières*, n°115, Mai-Juin, 2005. Voir aussi René Hostiou, Jean-François Struillou, *Expropriation et préemption*, Paris, Litec, 2001. Les textes visés sont les suivants : Article 34 du décret n° 2005-467 du 13 mai 2005 portant modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Article 21 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et instruction n°116 du 23 octobre 2007 publiée au Bulletin officiel des impôts

## 1.2. *Que signifie exproprier une « terre agricole » ?*

Le droit appréhende la question du foncier agricole de multiples manières, dont au moins deux peuvent être recensées ici pour cerner la notion de "terre agricole". Des parcelles peuvent en premier lieu être classées en "zone agricole" du point de vue de la réglementation des documents d'urbanisme, ce qui n'exclut pas que se trouvent dans ces zones agricoles des parcelles bâties, à usage d'habitation ou d'exploitation. Si l'on déplace le regard vers la question de l'évaluation du bien, ce sont alors les règles du droit de l'expropriation et surtout du droit fiscal qui sont convoquées pour déterminer la qualité des biens concernés. En effet, le domaine de l'évaluation des biens est essentiellement de la compétence de l'administration fiscale, qu'elle agisse dans le cadre de sa mission de publicité foncière et de perception des droits et taxes (conservation des hypothèques) ou dans le cadre de sa mission d'évaluation des biens relevant du domaine public, notamment ceux acquis lors d'opérations déclarées d'utilité publique (service des domaines).

La valeur de "l'exploitation agricole" pourra alors être évaluée en tant que telle en référence au revenu généré par ses productions ou alors, ce qui est le cas le plus fréquent, en référence au marché foncier local par comparaison des biens de nature similaire. Or, dans ce dernier cas, la qualité de "terres de culture" ou de "bien rural" est moins le fruit d'une qualification positive que d'une définition négative : relèvent du marché des terres de culture ou des autres biens ruraux les biens non bâtis qui ne bénéficient pas de la qualité de "terrains à bâtir". Suivant les conditions posées par la législation en matière d'expropriation, les terrains à bâtir, en plus d'un zonage constructible, doivent être effectivement dotés des différents équipements nécessaires à leur viabilisation (voirie, électricité, eau et assainissement)<sup>6</sup>. Ce n'est que lorsque le test de ces conditions s'avère négatif, que peut se poser la question des qualités intrinsèques des terres concernées au regard de leur usage "agricole" (configuration des parcelles, potentiel agronomique, équipements nécessaires à la production).

La question généralement sous-jacente à cet exercice de classification est donc celle du segment de marché à retenir pour l'évaluation par comparaison et c'est en référence à sa position dans le marché que l'on définira les biens fonciers étudiés ici de "biens agricoles". Cette classification, commode pour les besoins de l'enquête, n'en recouvre pas moins des sous-secteurs de marchés extrêmement hétérogènes. Le marché des « terrains bruts de l'urbanisation » (terrains urbanisables sur le plan réglementaire, mais non équipés) évolue à des prix sensiblement plus élevés que le marché des terres non constructibles sur le plan réglementaire<sup>7</sup>. De même, le marché des parcelles boisées se situe dans notre échantillon à des niveaux inférieurs au marché des terres exploitées pour l'agriculture.

De ce point de vue, ces biens ne sont pas définis par leur consistance matérielle ou le fait qu'ils soient effectivement exploités (un terrain en friche peut d'ailleurs être potentiellement utile pour l'agriculture). Il est d'ailleurs significatif que certains jugements ne donnent que des

---

<sup>6</sup> Article L.13-15 du Code de l'expropriation

<sup>7</sup> Comby J. (2007), « Evaluer un terrain », Dossier (1<sup>ère</sup> partie), *Etudes foncières*, 25-32, 130, nov.-déc.

indications très lacunaires sur la nature des activités et productions existantes sur les parcelles concernées. Il faut ajouter à cela que ces biens peuvent être bâtis, lorsqu'une parcelle supporte un bâtiment d'exploitation ou d'habitation. L'expropriation de bâtiments agricoles demeurant exceptionnelle dans notre échantillon, nous n'avons traité ici que des biens non bâtis. L'expression "bien agricole" englobe aussi par assimilation les autres biens ruraux qui relèvent de marchés spécifiques, comme les espaces boisés (une opération d'expropriation concernée par l'enquête vise par exemple la protection d'un massif en vue de la constitution d'une forêt domaniale). La définition du bien agricole ne se réduit pas non plus au zonage agricole, le propre des zones à urbaniser à moyen ou long terme étant d'être souvent constituées de terres agricoles peu ou pas encore équipées pour l'urbanisation. En outre, des terres cultivées peuvent également se trouver en zone urbaine : en raison de sa position très particulière dans le marché, ce type de bien (au demeurant fort peu représenté dans l'échantillon d'affaires étudié) a été également exclu du champ de l'enquête.

#### *Champ de l'étude*

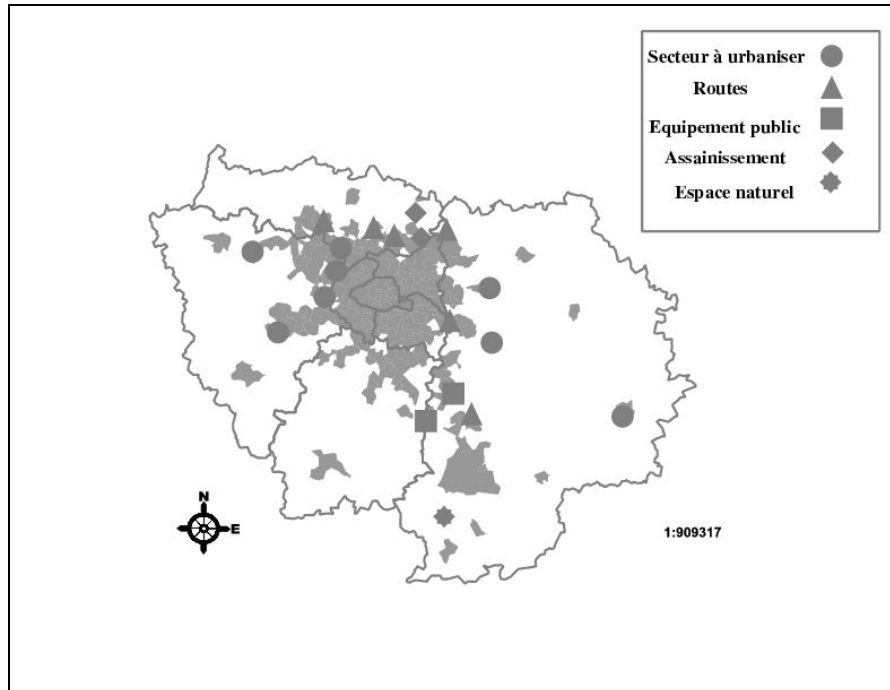
Le champ de l'étude est constitué au total des 170 affaires d'indemnisation visant des biens agricoles, traitées par les juridictions d'Ile-de-France - Melun, Versailles et Pontoise, aucune affaire agricole n'ayant été identifiée dans les autres juridictions de petite couronne - durant une année de référence (jugements rendus au cours de l'année 2007). L'ensemble des emprises concernées correspond à un peu moins de deux cents hectares, expropriés dans le cadre de vingt déclarations d'utilité publique différentes (soit l'équivalent du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris). Cette étude s'intègre dans le cadre d'une recherche plus large, menée avec le concours de la Direction des affaires civiles du Ministère de la Justice, sur l'activité des juridictions de l'expropriation sur l'ensemble du territoire national durant cette période de référence. Le cadre de la présente recherche se limite à l'analyse des demandes relatives à l'indemnisation des expropriés, à l'exclusion des autres types d'affaires traités par les juridictions de l'expropriation (fixation du prix des biens préemptés, indemnisation des servitudes, demandes relatives au droit de délaissement, etc.).

#### *1.3. Expropriation et consommation des terres agricoles : des grandes infrastructures ... à l'urbanisation ordinaire*

Les enjeux d'expropriation en milieu rural sont généralement associés à la réalisation d'infrastructures de transport. Les images impressionnantes de chantiers et d'ouvrages d'art de grande ampleur (lignes à grande vitesse ou axes routiers) transperçant des paysages agricoles contribuent sans doute à cette association d'idées. Cependant, si les projets d'utilité publique liés à des aménagements routiers consomment des surfaces agricoles importantes, la mécanique plus classique, bien que moins spectaculaire, de l'urbanisation, occupe également une place non négligeable. Elle prend la forme de déclarations d'utilité publique visant des zones d'aménagement concerté ou autres opérations réalisées sur des zones à urbaniser. A cet égard, le droit de l'expropriation n'est en rien un outil réservé à la réalisation d'infrastructures, mais apparaît comme un levier important de « l'urbanisation ordinaire ». Qu'il s'agisse des opérations liées à l'urbanisation ou des infrastructures de transports, la plupart des projets d'utilité publique se situent quoi qu'il en soit sous influence urbaine

proche ou immédiate, en bordure de l'agglomération parisienne et à la limite de l'avancée du front urbain comme le montre la carte de la localisation des affaires (figure 1).

**Figure 1. Localisation des opérations déclarées d'utilité publique en lien avec les affaires étudiées** (les zones grisées correspondent aux communes de plus de dix mille habitants).



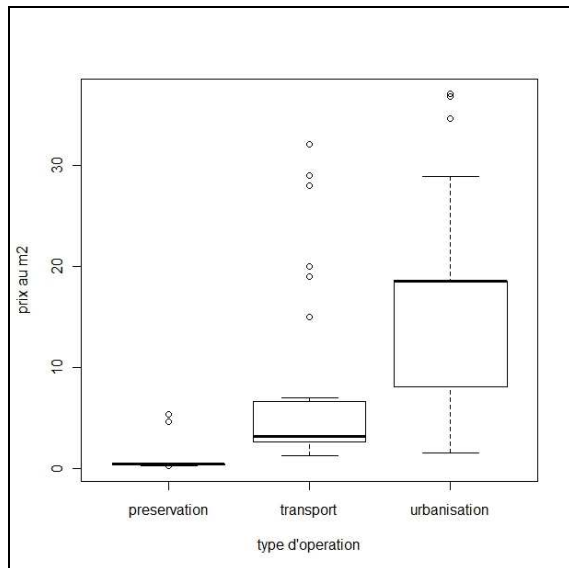
Même si nous ne traitons ici que des emprises expropriées et non des surfaces globales concernées par les déclarations d'utilité publique, certaines indications méritent d'être soulignées. En premier lieu, les parcelles expropriées dans le cadre de ces opérations d'urbanisation sont généralement du même ordre de grandeur que celles qui sont expropriées à l'occasion de la réalisation d'infrastructures routières (la médiane des emprises expropriées par affaire se situe dans les deux cas autour de 0,2 ha). Si au total les expropriations consécutives à des projets routiers concernent des surfaces globales plus importantes, c'est avant tout parce que les personnes expropriées dans le cadre de ce type d'opération sont deux fois plus nombreuses que celles concernées par des opérations d'ouverture à l'urbanisation. Par ailleurs, les zones d'aménagement destinées aux entreprises ou au logement ne sont pas les seuls vecteurs d'artificialisation. S'y ajoutent également la réalisation d'équipements d'intérêt général autres que les infrastructures de transport, peu nombreux, mais qui peuvent être de gros consommateurs de foncier (c'est le cas d'un établissement pénitentiaire ou encore d'une station d'épuration dans notre échantillon). Si on les additionne, les emprises expropriées au titre de ces projets d'urbanisation (16% des surfaces) et d'équipements publics (42%) sont plus importantes que celles des projets routiers (32%).

Mais c'est surtout sur le plan financier que les aménagements liés à l'ouverture à l'urbanisation occupent une place prépondérante dans les litiges. Les trois quarts des sommes allouées par les tribunaux sont absorbées par les sept opérations d'aménagement urbain

concernées par l'enquête, contre seulement environ 10% pour les infrastructures routières, derrière les équipements d'intérêt général (15%). Une opération en particulier, la réalisation d'une zone d'activités, donne lieu à l'indemnisation d'une personne morale pour des montants très élevés et totalise à elle seule un tiers de l'ensemble des indemnités allouées, en raison notamment de l'importance des surfaces en jeu. Même en faisant abstraction de ce cas exceptionnel, les opérations liées aux zones à urbaniser prévalent en termes de montants alloués.

Comme nous l'indiquons plus haut, ce résultat s'explique par le caractère hétérogène des sous-secteurs de marchés qui composent l'ensemble que nous avons défini de « terres agricoles » pour les besoins de l'étude. Les terres agricoles concernées par des projets d'ouverture à l'urbanisation se situent à proximité des centres urbains. La probabilité qu'elles bénéficient, à la date de référence retenue pour l'indemnisation (soit un an avant l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique) soit d'un zonage leur conférant un caractère constructible sur le moyen ou long terme ("à urbaniser"), soit d'une situation privilégiée au regard du marché agricole, est donc relativement forte. A l'inverse, les parcelles jouxtant des infrastructures de transports ne sont pas nécessairement situées à proximité immédiate des zones urbanisées. Dans l'échantillon de l'enquête, le prix au mètre carré des indemnités de dépossession fixé par le juge est en moyenne deux fois plus élevé dans les affaires concernant des aménagements urbains (17,6 euros le m<sup>2</sup>) que dans celles concernant des infrastructures routières (7,7 euros le m<sup>2</sup>). C'est ce même critère de localisation par rapport aux zones urbanisées qui explique que les opérations "protectrices" visant les espaces naturels éloignés des zones bâties et équipées ne représentent qu'une masse financière très réduite (1%) en proportion des surfaces concernées (7%). Une représentation de la dispersion des prix des terres suivant le type d'opération concernée (figure 2) résume bien le caractère hétérogène des situations dans lesquelles surviennent les litiges, la médiane des prix étant proche de vingt euros le mètre carré dans les affaires liées à des ouvertures à l'urbanisation, contre moins de cinq euros le mètre carré dans le cas des affaires liées à des infrastructures de transport. On remarque en outre que les médianes des prix (matérialisées par la ligne horizontale des boîtes de dispersion) se situent aux extrémités pour ces deux types d'opération. Ce résultat s'explique par le recours massif au juge pour homologuer des accords dans le cas de deux déclarations d'utilité publique.

**Figure 2. Valeur des terres suivant le type d'opération d'utilité publique concernée (boîtes de dispersion).**



## 2. L'instance judiciaire comme cadre de confrontation des offres

### 2.1. Le tribunal, espace de contestation ?

Une analyse empirique du recours au droit ne peut aboutir à des hypothèses valides que si l'on se pose la question du profil et des motivations qui sont propres aux acteurs qui mobilisent des ressources juridiques. Dans le cas du recours à la justice - mais ce raisonnement peut s'appliquer également à d'autres formes d'action orientées par le droit comme la résolution de litiges en dehors d'instances judiciaires -, le profil des personnes qui mobilisent le droit est déterminant pour porter une appréciation sur la fonction sociale et économique que joue l'institution judiciaire. Comme l'ont montré dès les années soixante-dix les enquêtes statistiques menées aux Etats-Unis, confirmées sur ce point par les études menées en France sur le même sujet, l'essentiel de l'activité des tribunaux dans le domaine du contentieux des contrats est absorbée par des demandes que l'on peut qualifier de « non contestées » (Melot, Pelisse<sup>8</sup>). Un certain nombre de caractéristiques définissent le profil type de ces affaires : les demandeurs sont des usagers réguliers de l'institution judiciaire, la plupart du temps des personnes morales en position de force sur le plan économique (établissements bancaires ou de crédit, assureurs). Ils obtiennent très souvent gain de cause face à des défendeurs peu combattifs (rarement présents lors des audiences et encore plus rarement défendus par un avocat), généralement des personnes physiques.

A bien des égards, le contentieux de l'expropriation peut sembler proche de ce cas de figure. Il oppose une personne morale en position de force sur le plan économique (l'autorité expropriante ou ses délégataires) à des expropriés qui sont généralement des personnes physiques. Les affaires d'expropriation se situent également dans la configuration, décrite par la sociologie du droit, où face à des individus plus ou moins isolés et confrontés de manière exceptionnelle à la justice, un usager régulier du tribunal définit ses prétentions en fonction

<sup>8</sup> Romain Melot, Jérôme Pelisse, « Prendre la mesure du droit. Enjeux de l'observation statistique pour la sociologie juridique ». *Droit et société*, vol. 69-70, 331-346, 2008.

d'une stratégie plus globale, d'un « intérêt à la règle » sur le long terme. L'offre financière présentée par l'Etat ou une collectivité dans un cadre contentieux est en effet fonction d'un cadre qui dépasse l'instance en cours : elle prend en compte les négociations menées ou achevées dans un cadre amiable et c'est par rapport à ces transactions amiables que se positionne l'expropriant. La législation organise d'ailleurs elle-même et de manière explicite cette articulation entre l'affaire isolée et la toile de fond que constituent les multiples négociations amiables préalablement menées par l'expropriant. A partir d'un certain seuil de surfaces ou d'un certain nombre de propriétaires concernés par une négociation amiable, la loi impose en effet au juge de « prendre pour base » les références de ces transactions dans son appréciation du litige. En plus de l'impact des négociations sur un recours isolé, la stratégie de l'expropriant est par ailleurs susceptible d'aller bien au-delà que l'opération d'utilité publique en cours. Consentir une indemnisation généreuse, reconnaître certains chefs de préjudice, c'est prendre le risque de faire jurisprudence pour des opérations futures menées sur le même territoire.

Outre le déséquilibre entre les parties expropriante et expropriée, entre l'usager régulier et l'usager occasionnel de la justice, la fort taux d'échec, évoqué plus haut, des contestations de déclarations d'utilité publique dans le cadre du contentieux administratif laisse mal augurer des chances de succès des expropriés dans le cadre du contentieux civil. A cet égard, isolés de leur contexte, certains résultats synthétiques isolés de leur contexte donnent le sentiment d'un déséquilibre en défaveur des expropriés. Le fait que 61% des décisions se soldent par un jugement faisant droit aux prétentions de l'expropriant ou par un accord auquel celui-ci a donné son aval, peut être en effet interprété en ce sens. Mais une réflexion plus détaillée sur les configurations de recours peut donner lieu à d'autres pistes d'analyse.

Tout d'abord, un certain nombre de litiges correspondent précisément au profil des affaires « non contestées » évoquées plus haut. Peuvent être qualifiées comme telles les situations dans lesquelles le tribunal fait droit en totalité aux demandes de l'expropriant en l'absence de prétentions alternatives formulées par l'exproprié, celui-ci n'étant ni comparant ni représenté à l'audience. Contrairement à certains domaines du contentieux civil, ce profil d'affaires est loin d'être la norme en matière d'expropriation (23% des affaires). La procédure d'expropriation et de fixation judiciaire des indemnités semble souvent découler dans ce cas de l'absence de réponse de l'exproprié aux offres notifiées, que celui-ci ait été identifié tardivement ou que son intérêt financier soit limité (ce qui est souvent le cas des exploitants locataires, comme nous le verrons par la suite).

Par ailleurs, il n'apparaît en rien évident de considérer les décisions constatant l'accord des parties (21% de l'ensemble des affaires) comme des situations favorables à l'autorité expropriante. Il est vrai que, pour une part d'entre elles, elles correspondent à des situations où l'on ne peut parler à proprement parler de débat judiciaire : le juge est d'emblée saisi par l'expropriant dans le seul but d'homologuer une transaction. L'expropriant cherche ainsi à donner plus de poids à une transaction réalisée dans un cadre amiable, qui aura ainsi valeur de référence. Cependant, le juge peut tout aussi bien être amené à constater un accord qui résulte d'une négociation en cours d'instance, à l'issue de laquelle l'expropriant accepte de réviser

son offre à la hausse. Le recours au juge s'avère alors gagnant pour l'exproprié, qui par le biais du levier contentieux a pu faire évoluer en sa faveur une négociation mal engagée.

Si l'on s'intéresse plus spécifiquement aux chances de succès des expropriés en cas de confrontations de leurs prétentions avec les offres de l'expropriant, il est plus cohérent pour l'analyse de ne retenir que les situations qui relèvent à proprement parler de « *l'espace de contestation* ». Par cette expression, nous entendons l'ensemble des affaires où s'affrontent des prétentions opposées et dans lesquelles le juge doit véritablement trancher entre des scénarios distincts. Si l'on écarte ainsi les affaires où l'expropriant triomphe sans gloire et sans que lui soit opposée une offre alternative, pour ne retenir que les décisions où le juge tranche face à plusieurs scénarios d'évaluation (soit un peu plus de la moitié des affaires), les situations dans lesquelles le tribunal révisé à la hausse l'offre de l'expropriant apparaissent très fréquentes (68%). A cela s'ajoute également un petit nombre d'affaires (7% de l'ensemble des affaires) dans lesquelles, en dépit de l'absence de conclusions déposées par l'exproprié, le juge augmente les sommes allouées en suivant l'estimation du commissaire du gouvernement.

## *2.2. Un contentieux de l'expropriation... souvent sans propriétaires*

Pour apprécier si le tribunal constitue un véritable espace de contestation en matière d'expropriation, d'autres éléments relatifs au profil des parties et des situations de litige sont à prendre en considération. En effet, la complexité du droit de l'expropriation est qu'il ne s'adresse pas, loin s'en faut, aux seuls propriétaires, même si par facilité de langage, nous avons employé l'expression de « personnes expropriées » pour désigner les différentes personnes indemnisées dans le cadre de ce contentieux. Le droit à indemnisation concerne tout préjudice matériel dont le lien avec l'expropriation est direct et certain. Ce critère exclut la compensation financière du préjudice moral (le « *pretium doloris* »), mais il inclut en revanche tous les préjudices de personnes concernées par le transfert de propriété. A ce titre, un même bien foncier peut être le support de préjudices distincts, celui du propriétaire privé de la valeur de son bien, mais aussi celui de la personne privée du revenu que lui procure une activité économique dont ce bien est le support<sup>9</sup>. Ces préjudices distincts (la perte d'un patrimoine et la perte d'un revenu) peuvent en outre concerner la même personne morale ou physique, laquelle sera alors indemnisée à plusieurs titres. Elles peuvent à l'inverse, et c'est de loin le cas le plus fréquent, concerner des personnes différentes, lesquelles sont susceptibles d'avoir des comportements également différents à l'égard des offres de l'expropriant.

Dans le cas des transferts de propriété impliquant des « terres agricoles » (au sens que nous avons défini plus haut), cette nuance est d'une importance déterminante. En effet, les terres agricoles sont par nature susceptibles d'être le support d'une activité de production, même si, comme nous l'indiquons plus haut, il est tout à fait possible de qualifier d'agricole au sens du droit de l'expropriation un terrain en friche sur lequel plus rien n'est produit. A fortiori, cette

---

<sup>9</sup> Jacques Ferbos, Antoine Bernard, *L'expropriation et l'évaluation des biens*, Paris, Ed. du Moniteur, 1992.

problématique est incontournable dans une région comme l'Ile-de-France, où plus de 80% de la surface agricole utile est exploitée en faire valoir indirect<sup>10</sup>.

Les affaires impliquant des exploitants agricoles non propriétaires occupent une place à part dans le contentieux civil de l'expropriation<sup>11</sup>. Dans notre échantillon, une affaire sur trois traitée par les juridictions de l'expropriation est une affaire « d'éviction agricole » ou l'exploitant, n'étant que locataire, est compensé au seul titre de la perte de revenu, par une indemnité « d'exploitation » et non de dépossession. Or, c'est essentiellement dans le cas des évictions que la question du préjudice économique lié à la perturbation de l'activité agricole est soulevée. En effet, très rares sont les propriétaires revendiquant, en plus de leur indemnité de dépossession, une indemnité d'exploitation au titre de la perte de revenu agricole, soit qu'ils soient étrangers au monde agricole, soit qu'ils aient cessé cette activité.

Les affaires d'éviction agricole ont par ailleurs un profil particulier dans la mesure où c'est dans ce domaine que le rôle joué par la négociation collective, comme toile de fond des litiges individuels, est le plus important. En effet, l'administration fiscale conclut localement des protocoles accords avec les représentants du monde agricole (chambre d'agriculture, syndicats d'exploitants) en vue de fixer des barèmes d'indemnités destinés à servir d'éléments de référence pour des expropriations futures. Ces barèmes négociés sont susceptibles de concerner aussi bien les indemnités de dépossession que d'exploitation. Mais alors que la méthode par comparaison reste encore fréquemment utilisée par les autorités expropriantes pour l'évaluation de l'indemnité de dépossession, elles recourent systématiquement à ces barèmes négociés pour leurs offres d'indemnité d'exploitation. De fait, les contestations soulevées par les exploitants évincés portent plus souvent sur d'autres chapitres d'indemnisation, déplaçant le cadre des litiges comme il en sera question plus loin.

Le fait qu'une personne soit indemnisée à titre d'exploitant et non de propriétaire a bien sûr un impact sur le montant des prétentions financières, plus faibles dans le premier que dans le second cas. Mais il détermine également un profil contentieux relativement différent. Le champ des affaires relevant d'une véritable contestation est plus réduit dans le cas des évictions agricoles (43%) que dans celui des dépossessions (52%). Par ailleurs, lorsqu'ils soulèvent des prétentions distinctes de celles de l'expropriant, les exploitants évincés obtiennent moins souvent gain de cause (62%) que les propriétaires (72%). Cependant, le rôle joué par la qualité de propriétaire ou d'exploitant s'avère encore plus important pour comprendre les stratégies contentieuses lorsque l'on se penche sur le détail de ce qui est demandé aux juges. Ceci nous amène à préciser la question des différentes indemnités sollicitées dans un cadre contentieux.

### *2.3. Ce qui est accessoire n'est pas pour autant secondaire ...*

---

<sup>10</sup> Structure de l'ensemble des exploitations : SAU, OTEX, statut juridique, mode de faire-valoir. <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/en-region/ile-de-france/>

<sup>11</sup> Par exploitant agricole, 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)

Le principe suivant lequel tout préjudice matériel ayant un lien direct et certain avec le transfert de propriété doit être réparé justifie que des personnes sans titres de propriété puissent être indemnisées au titre des conséquences que l'opération d'expropriation exercent sur une activité qui leur procure un revenu (un revenu agricole en l'espèce, mais le raisonnement s'applique aussi bien aux activités commerciales et industrielles). Ce même principe justifie également que, pour une même personne, des préjudices autres que la dépossession ou l'éviction proprement dites puissent être susceptibles de réparation financière. L'indemnisation de ces préjudices, qualifiés « d'accessoires », s'ajoutent à l'indemnité dite « principale » qui compense la dépossession ou l'éviction<sup>12</sup>.

Dans les affaires impliquant des terres agricoles, les demandes d'indemnités accessoires sont souvent liées à la dévalorisation du surplus des terrains restants : c'est le cas notamment des expropriations ayant déstructuré l'exploitation agricole en rendant plus complexe ou plus coûteuse la poursuite de l'activité. Les moyens de légalité des requérants qui reviennent le plus fréquemment sont ceux relatifs au déséquilibre d'exploitation ou à la perte de potentiel cultural. Le déséquilibre d'exploitation est souvent argumenté sur la base du préjudice généré par la succession des emprises. La superposition à un rythme soutenu des réalisations d'ouvrages publics (axes routiers peu à peu mis en réseau dans le cadre de la Francilienne) et des ouvertures successives à l'urbanisation a pour conséquence de soumettre bon nombre d'exploitations agricoles à des amputations répétées. La perte de potentiel cultural renvoie quant à elle à la difficulté pour l'exploitant de maintenir un type de production dans un état de rentabilité similaire (surdimensionnement des installations, configuration gênante des parcelles, surfaces insuffisantes).

Lorsque les expropriés formulent des prétentions financières, celles-ci sont assorties dans un cas sur quatre de demandes accessoires. Les indemnités que les expropriés retirent de ce type de prétentions demeurent en définitive limitées, puisque leur montant cumulé ne représente en moyenne que 14% de l'ensemble des sommes allouées par affaire. Mais l'enjeu de ces indemnités accessoires n'en reste pas moins stratégique dans la mesure où il constitue sans doute une des éléments importants que les expropriés prennent en compte dans leur décision de refuser la négociation (et donc, indirectement, de provoquer un contentieux). En effet, si les indemnités finalement allouées par le tribunal au titre des préjudices accessoires sont proportionnellement modestes, elles représentent une part importante des prétentions soumises par les expropriés (28% en moyenne, soit deux fois plus que les montants retenus par les juges), ce qui tend à montrer l'importance qu'elles jouent un rôle clé dans les stratégies de contestations des offres de l'expropriant. La revendication d'une réparation pour des préjudices autres que l'indemnisation du bien lui-même occupe même une place centrale dans le cas des évictions agricoles, puisque ce type d'indemnités représente alors en moyenne près de la moitié (45%) du total des prétentions financières des occupants évincés. Cette situation

---

<sup>12</sup> Le terme d'indemnité principale est parfois défini de manière étroite en référence à l'indemnisation de la seule dépossession. Dans le cas des affaires d'évictions visant des exploitants locataires, les juridictions désignent cependant couramment l'indemnité d'exploitation par le terme d'indemnité principale, par opposition aux autres préjudices susceptibles de réparation, lesquels seront eux qualifiés « d'accessoires ». Dans le cas où le propriétaire est lui-même exploitant, l'indemnité principale sera donc équivalente au bloc composé de l'indemnité de dépossession et de celle d'exploitation.

spécifique des évictions agricoles traduit d'une part par le faible niveau des indemnités principales (les indemnités principales dites « d'exploitation » étant par nature plus réduites que les indemnités principales de « dépossession »). Mais elle s'explique également par le nombre important de demandes accessoires qui accompagnent les recours contentieux dans ce cas. Dans un certain nombre d'affaires d'éviction, en outre, la seule véritable prétention financière concerne les préjudices accessoires, l'exploitant évincé ne contestant pas le niveau de l'indemnité principale d'exploitation, lequel est le plus souvent conforme au barème collectif.

### **3. La réussite des expropriés devant les tribunaux : un tableau contrasté**

#### ***3.1. Le juge face aux scénarios d'évaluation***

Les indemnités accessoires ne correspondent donc souvent qu'à une portion réduite des sommes allouées à l'exproprié. En revanche, elles semblent cristalliser beaucoup plus les litiges que les indemnités principales. C'est ce que montre une analyse des écarts entre les évaluations financières réalisées par l'exproprié d'une part, les deux autres parties à l'instance (l'expropriant, le représentant des domaines) et le juge d'autre part. Dans la mesure où les parties se situent dans un cadre contentieux, l'évaluation de l'expropriant est par nature soit inférieure à celle de l'exproprié, soit égale si les deux parties ont trouvé un arrangement en cours d'instance. C'est également le cas de l'évaluation du service des domaines et de celle du juge, lesquelles se positionnent dans la limite des évaluations litigieuses, les règles de procédure civile interdisant au juge de statuer au-delà des prétentions des parties.

L'évaluation de l'exproprié constitue donc la limite supérieure, par rapport à laquelle il est possible d'estimer l'écart avec les autres évaluations. Ainsi, lorsque dans le cadre d'une affaire, le juge est saisi d'une demande de fixation du prix de l'indemnité, on peut déterminer si l'évaluation de l'exproprié est supérieure de 10, 50 ou 70 % à celle de l'expropriant, l'écart étant nul lorsque les parties s'accordent sur l'évaluation. Le même calcul peut être réalisé pour estimer l'écart entre l'évaluation de l'exproprié d'une part, celle des domaines et du tribunal, d'autre part. On peut représenter la dispersion de ces écarts par rapport à l'estimation de l'exproprié (figure 3), en distinguant suivant le type d'indemnités litigieuses, principales ou accessoires. Seules ont été retenues les affaires relevant de ce que nous avons défini comme « l'espace de contestation », c'est-à-dire les instances répondant à deux conditions : l'exproprié formule une évaluation (ce qui exclut les cas où il est fait droit aux demandes de l'expropriant en l'absence de l'exproprié) et cette évaluation diverge de l'offre de l'expropriant (ce qui exclut, cette fois, les cas d'accord). Nous avons par ailleurs écarté les valeurs aberrantes comme les situations de désaccords extrêmes (affaires dans lesquelles l'évaluation de l'exproprié est supérieure à plus de trois fois celle de l'expropriant)<sup>13</sup>.

En ce qui concerne les indemnités principales (graphe de gauche), il est frappant de constater que la médiane (figurée par la ligne horizontale dans les boîtes de dispersion) se situe à peu près au même niveau de 40% environ pour les trois évaluations. Qu'il s'agisse de l'évaluation

---

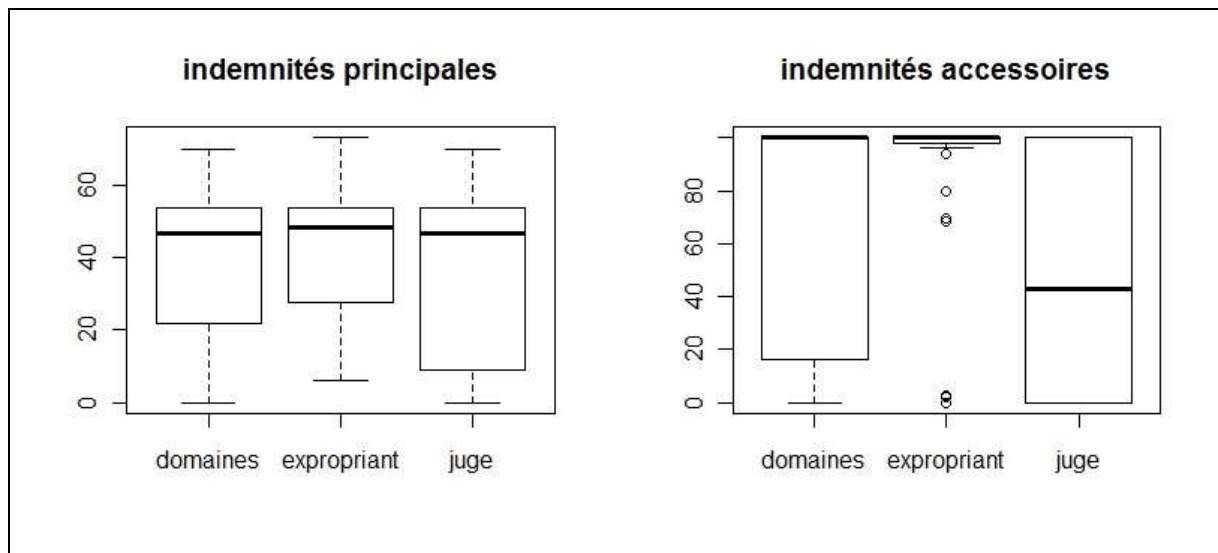
<sup>13</sup> Les valeurs retenues pour les indemnités principales sont présentées en faisant abstraction de l'indemnité de dite de « remploi » allouée par le tribunal. Cette indemnité forfaitaire, qui ne fait pas généralement pas l'objet de contestation, vise à couvrir les frais d'acquisition d'un bien similaire par l'exproprié.

de l'expropriant, des domaines ou de celle du juge, elles divergent donc toutes les trois de plus de 40% par rapport à celle de l'exproprié dans un cas sur deux. L'analyse de la dispersion correspondant aux évaluations du juge montre cependant une plus grande amplitude que dans les autres évaluations. S'il suit le plus souvent l'évaluation de l'expropriant et celle des domaines, le juge ne s'interdit pas en revanche d'allouer des indemnités principales plus proches de l'évaluation de l'exproprié dans un certain nombre de cas (quartile des valeurs inférieures à la médiane). Les situations dans lesquelles le tribunal épouse le plus étroitement l'évaluation de l'exproprié correspondent généralement aux affaires où est jugée recevable la revendication d'une plus-value de situation. Cette plus-value s'applique alors au prix d'un bien dont les caractéristiques de localisation et de configuration le rapprochent du marché des terrains à bâtir, sans que les conditions ne soient cependant réunies pour le qualifier juridiquement comme tel. La reconnaissance d'une situation privilégiée conduit alors généralement le juge soit à prendre pour base les termes de comparaison de parcelles considérées elles-mêmes en situation privilégiée, ou en l'absence de termes adéquats, à appliquer une augmentation forfaitaire aux prix constatés sur des références du marché ne bénéficiant pas de cette plus-value.

Le tableau des divergences d'évaluation apparaît en revanche très différent dans le cas des indemnités accessoires. Cette différence s'explique par le caractère spécifique de l'indemnisation des préjudices accessoires. A la différence des indemnités principales, qui peuvent faire l'objet d'appréciations divergentes, mais dont le principe n'est pas en lui-même contestable (sauf cas très particuliers), les indemnités accessoires peuvent faire l'objet de contestations touchant leur fondement. Pour cette raison, les écarts d'appréciation sont dans ce cas susceptibles d'être plus importants. L'expropriant pourra par exemple estimer qu'une indemnité pour déséquilibre d'exploitation n'est pas justifiée : son estimation de l'indemnité sera alors égale à zéro et l'écart par rapport à la prétention de l'exproprié sera de cent pour cent.

A des écarts d'évaluation relativement uniformes succèdent donc des dispersions très hétérogènes et surtout une position singulière de l'estimation du juge par rapport à celles de l'expropriant et du représentant des domaines. Concernant les évaluations des tribunaux, la médiane reste sensiblement la même que dans le cas des indemnités principales (plus de la moitié des évaluations sont environ de 40% inférieures à celle de l'exproprié), mais la dispersion est beaucoup plus homogène : les situations extrêmes sont plus répandues (absence d'écart par rapport aux prétentions de l'exproprié ou, inversement, écart très important). En revanche, le représentant des domaines, et surtout l'expropriant, se montrent dans un cas sur deux réticents sur le principe même de l'indemnité accessoire, dont ils refusent l'allocation (la médiane des écarts se situe à 100%). Les offres émanant des autorités expropriantes sont même particulièrement défavorables en la matière, puisque rares sont celles qui présentent un écart inférieur de 80% par rapport aux prétentions de l'exproprié.

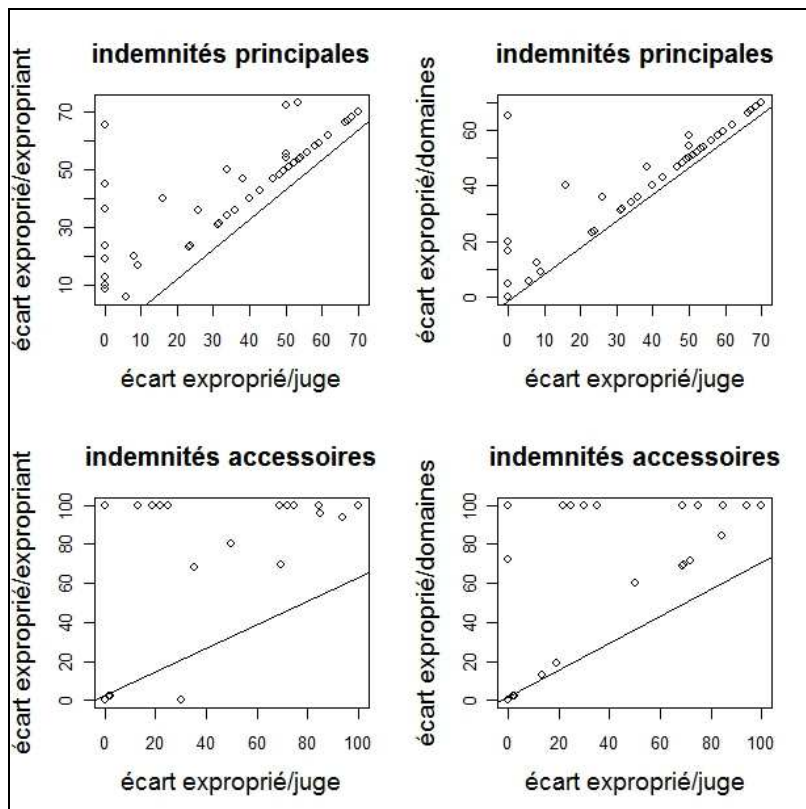
**Figure 3. Ecart des évaluations du service des domaines, de l'expropriant et du juge, par rapport à l'évaluation de l'exproprié (en %). Représentation par boîtes de dispersion.**



Une représentation différente des mêmes résultats (figure 4) permet d’apprécier la corrélation entre les évaluations de l’expropriant, du juge et des domaines, en utilisant toujours la mesure de l’écart à l’estimation de l’exproprié. Dans les cas des indemnités principales, les estimations du juge et celles de l’expropriant (graphe en haut à gauche) sont relativement bien corrélées : le nuage de points fait apparaître de nombreuses affaires dans lesquelles le juge se calque sur l’estimation de l’expropriant, puisque toutes les deux présentent le même écart par rapport aux prétentions de l’exproprié. Mais cette corrélation est d’autant plus forte que les écarts sont importants : au-delà de 30%, les deux estimations se rejoignent beaucoup plus souvent, ce qui signifie que le juge est réticent à faire droit aux prétentions de l’exproprié lorsque ce dernier s’écarte nettement de l’offre de l’exproprié. On peut noter à l’inverse un certain nombre d’affaires dans lesquelles le juge fait droit totalement aux prétentions de l’exproprié sur les indemnités principales. La corrélation entre les estimations du juge et celles des domaines (graphe en haut à droite) apparaît nettement plus forte : dans la grande majorité des cas, le juge suit l’estimation des domaines concernant l’indemnité principale, même si là encore, des divergences peuvent apparaître parfois.

Lorsque l’on se penche sur les indemnités accessoires, cette analyse comparative fait apparaître de manière plus nette une opposition entre le profil des évaluations des tribunaux, d’une part, et celui des évaluations de l’expropriant et des domaines d’autre part. En effet, les évaluations des tribunaux et celles de l’expropriant sont peu corrélées dans le cas des indemnités accessoires. Mais de surcroît, elles ne recourent pas davantage les appréciations des domaines, ce qui n’était pas le cas concernant les indemnités principales.

**Figure 4. Ecart des évaluations du service des domaines, de l’expropriant et du juge, par rapport à l’évaluation de l’exproprié (en %). Représentation par nuages de points.**



## Conclusion

Dans le cadre des acquisitions foncières réalisées à l'occasion des opérations d'utilité publique, les situations de contentieux ont un caractère doublement marginal. Marginal sur le plan du ratio entre le nombre des recours et le nombre des acquisitions amiables, tout d'abord. Il est symptomatique que les recours contentieux soient considérés par les représentants des expropriants comme des cas isolés, souvent perçus comme irrationnels. Le caractère de ce contentieux est en second lieu marginal au sens des gains que les expropriés obtiennent à l'issue des affaires. La réussite des expropriés (au sens large de l'expression, incluant propriétaires dépossédés et exploitants évincés) n'apparaît en effet que comme une réussite « à la marge », dans la mesure où la révision à la hausse des offres de l'expropriant par le juge se traduit bien souvent par un écart d'indemnisation relativement faible.

Cependant, dans les deux cas, cette marge a son importance. Il est fort probable que la petite frange de ceux qui « résistent » à la négociation joue un rôle qui dépasse la portée de leur nombre réduit. En effet, le prix fixé dans un cadre judiciaire est une référence qui peut valoir à l'avenir pour d'autres opérations et de ce fait, l'autorité expropriante sera tentée de la considérer sous l'angle de ses projets futurs, ce qui définit son « intérêt à la règle » sur le long terme. En témoigne le fait que la négociation, loin de s'opposer schématiquement au contentieux, se poursuit souvent dans le cadre des instances judiciaires, comme l'illustre le taux élevé d'homologation d'accords. Par ailleurs, si les gains obtenus par les expropriés à l'issue de leur recours s'avèrent souvent limités, ces derniers obtiennent très majoritairement une meilleure prise en compte de leurs prétentions dans un cadre judiciaire à partir du moment

où ils formulent une offre alternative à celle de l'expropriant. De ce point de vue, l'espace de contestation que constitue le tribunal joue en matière d'expropriation pleinement son rôle de lieu de confrontation des droits.

## **Bibliographie**

Bernard A., Ferbos J., 1992, *L'expropriation et l'évaluation des biens*, Paris, Ed. du Moniteur.

Cavaillé F., 1999, *L'expérience de l'expropriation*, Paris, Adef.

Comby J. (2007), « Evaluer un terrain », Dossier (1<sup>ère</sup> partie), *études foncières*, 25-32, 130, nov.-déc.

Darly S., Torre A., 2008, « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France », *Géocarrefour*, 83-4, 307-319.

Hostiou R., 2005, « L'expropriation aux normes européennes », *études foncières*, n°115, mai-juin,

Huss H., 1989, « Combien d'expropriations ? » *études foncières*, no 45, déc. pp.11-13

Kirat T., Melot R., 2006, « Du réalisme dans l'analyse des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux », *Développement durable et territoires* (en ligne, <http://developpementdurable.revues.org>),

Melot R., Pelisse J., 2008, « Prendre la mesure du droit. Enjeux de l'observation statistique pour la sociologie juridique ». *Droit et société*, vol. 69-70, 331-346.