

Indemnité d'expropriation et droit au respect des biens : quel contrôle pour la Cour européenne des droits de l'homme ?

Arrêt rendu par Cour européenne des droits de l'homme

4 novembre 2010

n° 40975/07

Sommaire :

Saisie d'un recours contre la décision des juridictions de l'expropriation fixant le montant de l'indemnité qui lui était due, la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales considère que cette indemnité n'a pas fait supporter au requérant une charge excessive et qu'elle a ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général de la communauté et les droits fondamentaux de celui-ci, justifiant ainsi cette ingérence dans le droit au respect de ses biens.

Texte intégral :

En l'affaire *Dervaux c. France*,

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, président,

Renate Jaeger,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Rait Maruste,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Zdravka Kalaydjieva, juges,

et de Claudia Westerdiek, greffière de section,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 12 octobre 2010,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (no 40975/07) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Gérard Dervaux (« le requérant »), a saisi la Cour le 11 septembre 2007 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e B. Mandeville, avocat à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait en particulier que le montant de l'indemnité d'expropriation qui lui a été alloué était sans rapport au regard de la valeur réelle de son terrain.

4. Le 6 mars 2009, le président de la cinquième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant est né en 1945 et réside à Lutzelhouse.

6. Il était propriétaire d'une parcelle agricole de 3,68 hectares située sur la commune d'Onnaing, dans le département du Nord.

7. En décembre 1996, la communauté de communes de la vallée de l'Escaut (CCVE) proposa à l'entreprise T. d'installer sur son territoire une usine de production automobile d'une superficie de 110 hectares. L'emplacement de l'usine recouvrait l'intégralité du terrain du requérant, situé à proximité d'un échangeur autoroutier et d'une zone d'aménagement concerté (ZAC).

8. Pour la réalisation de cette opération, la communauté d'agglomération de Valenciennes, venant aux droits de la CCVE, décida d'étendre la ZAC existante en expropriant les propriétaires de plusieurs parcelles, dont le requérant.

9. Le 18 mars 1998, un arrêté préfectoral prescrivit l'ouverture d'une enquête d'utilité publique.

10. 81,82 % des propriétaires concernés conclurent des accords amiables avec la communauté de communes sur la base d'une indemnité principale d'expropriation de 0,37 € (EUR) par m². Le requérant refusa cette somme.

11. Le 11 mai 1998, la communauté d'agglomération saisit le juge de l'expropriation de Lille afin que soit fixée l'indemnité d'expropriation due au requérant pour la dépossession de sa parcelle. Au cours de la procédure, le requérant fit valoir la destination industrielle de sa parcelle puisque celle-ci avait vocation à accueillir une chaîne de montage d'automobiles. Il précisa également que ce terrain était proche d'un échangeur autoroutier, et contigu à la ZAC, ce qui lui conférait une certaine valeur. Il sollicita en conséquence une indemnité principale de 3,81 € par m² ainsi qu'une indemnité de remploi de 1,33 € par m².

12. De son côté, la communauté de communes sollicita du juge de l'expropriation l'application de l'article L. 13-16 du code de l'expropriation (voir la partie « Droit interne pertinent ») prévoyant que le juge devait tenir compte des accords amiables conclus avec d'autres propriétaires après la déclaration d'utilité publique pour fixer le montant de l'indemnité.

13. Le 4 juin 1998, l'extension de la ZAC fut déclarée d'utilité publique par arrêté préfectoral.

14. Par un jugement du 10 juillet 1998, le juge de l'expropriation refusa l'application de l'article L. 13-16 du code de l'expropriation au motif que la plupart des accords amiables avaient été conclus antérieurement à la déclaration d'utilité publique. Il refusa également de tenir compte de la destination industrielle du terrain au motif que seul l'usage du terrain, un an avant l'ouverture de l'enquête d'utilité publique, devait être pris en compte.

15. Le juge de l'expropriation fixa l'indemnité principale due au requérant à 0,37 € par m², l'indemnité de remploi à 0,0925 € par m² et lui accorda une indemnité spéciale de rapidité de dépossession de 0,23 € par m². Le requérant perçut donc une indemnité globale de 25 293 € pour son terrain, soit près de 0,7 € par m².

16. Le 7 avril 1999, la parcelle litigieuse fut revendue par la communauté de communes à l'entreprise T. après avoir été viabilisée. L'acte de vente, soumis à la Cour par le gouvernement dans le cadre de ses observations, mentionne que la transaction fut conclue moyennant un prix de 1,52 € par m² auxquels s'ajoute la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) calculée par le service des domaines sur la base d'une valeur vénale du terrain de 6,55 € du m².

17. Par un arrêt du 18 juin 1999, la cour d'appel de Douai réforma le jugement du 10 juillet 1998, mais seulement en ce qu'il avait écarté l'application de l'article L. 13-16 du code de l'expropriation. Elle considéra qu'il importait peu que les accords amiables aient été conclus antérieurement à la déclaration d'utilité publique. Cette interprétation fut censurée par la Cour de cassation dans un arrêt du 10 janvier 2001.

18. Sur renvoi, le 12 mars 2003, la cour d'appel d'Amiens confirma intégralement le jugement rendu par le juge de l'expropriation de Lille. Le requérant forma un pourvoi en cassation contre cette décision dans lequel il invoquait une rupture de l'égalité des armes sur le fondement de l'article 6 de la Convention et se plaignait de l'insuffisante indemnisation perçue au regard de la valeur réelle de son terrain.

19. Par un arrêt du 22 septembre 2004, la Cour de cassation cassa l'arrêt rendu par la cour d'appel d'Amiens au motif que la position du commissaire du gouvernement dans la procédure en fixation des indemnités d'expropriation créait un déséquilibre incompatible avec le respect du principe d'égalité des armes et ce, au détriment de l'exproprié. Elle renvoya l'affaire devant la cour d'appel de Reims, sans se prononcer sur le grief tiré d'une atteinte au droit de propriété du requérant.

20. Par un arrêt du 22 mars 2006, cette juridiction confirma le montant de l'indemnité fixé par le juge de l'expropriation. Le troisième pourvoi en cassation du requérant, fondé sur les articles 6 de la Convention et 1^{er} du protocole n° 1, fut déclaré non admis le 13 mars 2007. Il reposait principalement sur l'absence de prise en compte par la cour d'appel de la localisation privilégiée du terrain pour évaluer l'indemnité de dépossession accordée au requérant.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

21. Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique se lit ainsi :

Article L. 11-1

« L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers, ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête et qu'il aura été procédé contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier, ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés [...] »

Article L. 13-15

« [...] Les biens sont estimés à la date de la décision de première instance ; toutefois, [...] sera seul pris en considération l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L. 11-1 [...] »

Article L. 13-16

« [...] La juridiction [de l'expropriation] doit tenir compte des accords réalisés à l'amiable entre l'expropriant et les divers titulaires de droits à l'intérieur du périmètre des opérations faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique [...] »

EN DROIT

22. Le requérant se plaint du montant de l'indemnité qui lui a été alloué par rapport à la

valeur réelle de son terrain. Il estime notamment que les conditions de son expropriation lui ont imposé une charge disproportionnée et a affirmé que son terrain a été revendu à la société T. pour 15 € du m², soit vingt fois plus que l'indemnité qui lui a été versée. Il invoque l'article 1 du Protocole no 1 qui se lit comme suit :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

I. SUR LA RECEVABILITE

A. Sur la qualité de victime du requérant

23. Le Gouvernement soutient en premier lieu que le requérant n'aurait pas la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention. Il fait notamment valoir que le prix de vente du terrain litigieux à l'entreprise T. n'était pas de 15 € du m² comme le soutient le requérant dans sa requête, mais de 1,52 €. Il fournit à cet égard la copie du contrat de vente du 7 avril 1999 (paragraphe 16 ci-dessus) qui confirme ce chiffre.

24. Le requérant reconnaît que le chiffre initialement mentionné dans son formulaire de requête est erroné. Il observe toutefois que dans le contrat de vente susmentionné, l'Etat a bien revendu ledit terrain pour une somme de 1,52 € par m², mais que le service des domaines, chargé de calculer la TVA due par l'acquéreur a retenu une valeur vénale du terrain de 6,55 € par m². Il fait ainsi valoir que l'indemnité qu'il a perçue ne constitue que le tiers du montant auquel son terrain a ensuite été revendu à T. et est quatorze fois inférieure à la valeur réelle du terrain telle que calculée par le service des domaines de l'Etat. Il conclut donc au rejet de cette exception d'irrecevabilité.

25. La Cour constate qu'il existe bien une différence entre le prix de revente du terrain annoncé à l'origine par le requérant et le prix réel, tel qu'il figure dans l'acte de vente produit par le Gouvernement. Toutefois, cette différence de prix ne saurait faire perdre au requérant la qualité de victime dans la mesure où il se plaint de l'insuffisance de l'indemnisation perçue eu égard à la valeur alléguée de son terrain.

26. Partant, la Cour rejette cette exception d'irrecevabilité.

B. Sur le caractère abusif de la requête

27. Le Gouvernement estime que les inexactitudes factuelles contenues dans la requête, notamment quant au prix de revente du terrain à l'entreprise T., étaient destinées à tromper la Cour. Il invoque donc le caractère abusif de la requête.

28. Le requérant réitère ses observations présentées ci-dessus (paragraphe 24) et conclut au rejet de l'exception d'irrecevabilité.

29. La Cour relève avant tout que la requête initiale soumise par le requérant, dûment représenté par un avocat, indiquait clairement que le prix de revente du terrain était de 15 € par m². Or, à la lecture du contrat de vente fourni par le Gouvernement suite à la communication de la requête, ce chiffre s'est avéré inexact et nettement supérieur à la réalité. La Cour ne peut que souligner qu'il est indispensable que les requérants lui fournissent des informations précises et fiables, pouvant être exploitées.

30. Toutefois, elle constate que le requérant se plaint principalement d'avoir perçu une indemnisation largement inférieure à la valeur vénale de son bien et d'avoir ainsi dû subir une

charge disproportionnée. Le prix de revente à l'entreprise T., tel qu'annoncé à l'origine par le requérant, ne constitue donc qu'un argument à l'appui de sa démonstration. Par conséquent, l'inexactitude du montant annoncé par le requérant ne saurait suffire, à elle seule, à conclure au caractère abusif de la requête.

31. Partant, la Cour considère que cette requête ne saurait être déclarée abusive au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle rejette donc l'exception d'irrecevabilité du Gouvernement sur ce point.

C. Sur le caractère manifestement mal fondé de la requête

32. Le Gouvernement considère que le requérant, en invoquant des chiffres inexacts, ne cherche en réalité qu'à demander à la Cour de contrôler le contenu des décisions rendues par les juridictions internes. Il rappelle que le prix de revente du terrain à l'entreprise T. est dix fois inférieur à ce que prétendait le requérant dans sa requête initiale et estime dès lors que celui-ci ne saurait se prévaloir d'avoir été contraint de subir une charge disproportionnée au sens de l'article 1 du Protocole no 1. Il en conclut que la requête est manifestement mal fondée.

33. Le requérant réitère ses observations présentées ci-dessus (paragraphe 24) et conclut au rejet de l'exception d'irrecevabilité.

34. La Cour estime, eu égard à la nature du grief présenté par le requérant, que celui-ci pose des questions de fait et de droit qui nécessitent un examen au fond. Il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

35. La Cour relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité et le déclare donc recevable.

II. SUR LE FOND

A. Arguments des parties

36. Le requérant réitère ses observations présentées ci-dessus quant à la valeur réelle du terrain en cause (paragraphe 24). Il allègue que cette différence entre le prix de vente à T. et la valeur vénale retenue par le service des domaines constitue en réalité une subvention déguisée à l'entreprise T. et en déduit que la valeur réelle du terrain dont il a été exproprié s'élevait à 6,55 € par m².

37. Le requérant remarque également qu'au cours de la procédure interne, les juridictions nationales n'ont jamais retenu un quelconque motif d'intérêt public pour justifier une indemnisation inférieure à la valeur vénale de son bien.

38. Il rappelle que le rôle de la Cour en pareille situation est de veiller à ce que la mesure d'expropriation ait ménagé un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les droits fondamentaux de l'individu. Or, ce contrôle suppose un examen *in concreto* des circonstances particulières de l'espèce et du caractère raisonnable de l'indemnisation qui lui a été versée.

39. A cet égard, le requérant souligne que son terrain n'était pas isolé comme l'ont retenu les juridictions internes mais qu'il bénéficiait d'une situation hautement privilégiée puisqu'il permettait l'implantation de l'usine T. sur le site. Il en déduit que l'indemnisation qui lui a été versée n'est manifestement pas proportionnée avec la valeur réelle de son terrain.

40. Il rappelle également que le service des domaines avait procédé à une première estimation de la valeur vénale des parcelles un an avant la procédure d'expropriation et que la valeur retenue était alors de 0,33 € par m². Il en conclut que la différence entre ce chiffre et celui de 6,55 € par m² retenu un an après ne peut se justifier que par les travaux effectués par la communauté de communes avant la mise à disposition du terrain à l'entreprise T. Or,

selon le requérant, le montant de ces travaux, 6,22 € par m² soit 14,5 millions d'euros au total, serait manifestement surévalué et n'a pas été justifié par le gouvernement.

41. Il conclut à la violation de l'article 1^{er} du protocole n° 1 en raison de la charge exorbitante qu'il aurait subie.

42. Le gouvernement souligne d'emblée que le prix de revente du terrain à l'entreprise T. a été fixé à 1,52 € par m², soit dix fois moins que ce que soutenait le requérant à l'origine.

43. Il reconnaît, qu'en l'espèce, la mesure d'expropriation du requérant est constitutive d'une ingérence et estime que celle-ci poursuivait un but légitime de développement économique de la région et qu'elle ménageait le juste équilibre requis entre les intérêts en présence. Il fait notamment valoir que tout au long de la procédure devant les juridictions internes les indemnités versées au requérant ont été dûment examinées et raisonnablement évaluées par les juges. En particulier, il souligne le fait que lesdites juridictions ont toujours considéré que le terrain du requérant était isolé et ne bénéficiait pas d'une situation privilégiée.

44. Le gouvernement rappelle que la grande majorité des propriétaires fonciers concernés par la mesure d'expropriation a accepté la somme qui lui a été proposée par l'autorité expropriante, à savoir 0,37 € par m², ce qui tendrait à prouver qu'elle était manifestement proportionnée au regard de la situation des terrains.

45. Se fondant également sur la large marge d'appréciation dont les Etats membres jouissent en la matière, il conclut à la non-violation de l'article 1^{er} du protocole n° 1.

B. Appréciation de la Cour

46. La Cour relève qu'il n'est pas contesté que l'expropriation en question s'analyse en une privation de propriété au sens de la seconde phrase du premier paragraphe de l'article 1^{er} du protocole n° 1, ni que cette mesure était légale au regard du droit français. En revanche, le requérant considère que la mesure litigieuse n'était pas conforme à l'« intérêt public ».

47. La Cour estime que grâce à une connaissance directe de la société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est « d'utilité publique ». Elle rappelle que, dans le mécanisme de protection créé par la Convention, il appartient aux autorités nationales de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des privations de propriété. Elles jouissent ici, dès lors, d'une certaine marge d'appréciation (*Jahn et autres c/ Allemagne* [GC], n^{os} 46720/99, 72203/01 et 72552/01, § 91, CEDH 2005 VI).

48. En l'espèce, l'extension de la ZAC concernée, et les expropriations qui en découlaient, ont été déclarées d'utilité publique par un arrêté préfectoral du 4 juin 1998 dans la mesure où elles devaient permettre l'implantation d'une usine de production automobile. Elles visaient ainsi à accroître le développement économique de la région en créant des emplois. La Cour estime par conséquent qu'elles étaient justifiées par une cause d'utilité publique.

49. Quant à la justification de l'ingérence, la Cour rappelle qu'une mesure telle que l'expropriation litigieuse, doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété (voir, parmi d'autres, *Les saints monastères c/ Grèce*, 9 décembre 1994, § 70, série A n° 301 A). Cet équilibre est rompu « si la personne concernée a eu à subir "une charge spéciale et exorbitante" » (*James et autres c/ Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 50, série A n° 98). A ce titre, la Cour a précisé que l'individu exproprié doit en principe obtenir une indemnisation « raisonnablement en rapport avec la valeur du bien » dont il a été privé, même si « des objectifs légitimes » d'utilité publique « [...] peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande » ; elle a ajouté que son contrôle « se borne à rechercher si les modalités choisies excèdent la large marge d'appréciation dont l'Etat jouit en la matière » (v.,

par exemple, *Lallement c/ France*, n° 46044/99, § 18, 11 avril 2002 et *SA Elf Antar c/ France* [déc.], n° 39186/98, 2 mars 1999).

50. En l'espèce, les parties s'opposent sur le montant de la valeur vénale du terrain dont le requérant a été exproprié. Il n'appartient pas à la Cour de trancher la question de savoir quel chiffre aurait dû être pris en compte par les juridictions internes, ni de statuer sur les allégations de subvention déguisée formulées par le requérant, mais de contrôler si l'indemnisation qui lui a été versée a ménagé un « juste équilibre » entre les intérêts en présence. De même, il n'appartient pas à la Cour d'examiner si le terrain litigieux bénéficiait d'une situation privilégiée comme le soutient le requérant, les juridictions nationales étant les mieux placées pour connaître de cette question.

51. La Cour constate d'emblée qu'au cours de la procédure, le requérant a plusieurs fois modifié la valeur alléguée de son terrain. En effet, devant le juge de l'expropriation, le requérant invoquait une valeur réelle de 3,81 € par m². Il a ensuite soutenu devant la Cour que cette valeur était celle du prix de revente à l'entreprise T., dont il prétendait qu'elle était de 15 € par m², avant de conclure, au vu des pièces produites par le gouvernement devant la Cour, que la valeur vénale se situe aux alentours de 6,55 € par m².

52. La Cour observe que la plupart des propriétaires de parcelles dont les caractéristiques étaient similaires à celle du requérant ont conclu un accord amiable avec l'autorité expropriante sur la base d'une indemnité principale évaluée à 0,37 € par m², identique à celle qui a finalement été accordée au requérant par les juridictions internes. Elle note d'ailleurs que le requérant ne prétend pas que les autres parcelles seraient d'une valeur inférieure à la sienne.

53. La Cour observe également que le terrain litigieux a été revendu à l'entreprise T. pour un montant hors taxe équivalent au double de l'indemnité globale accordée au requérant, à savoir 0,7 € par m². Toutefois, comme l'a précisé le gouvernement, le prix de revente tient compte d'aménagements réalisés par la communauté de communes, notamment de travaux nécessaires à la viabilisation du site (raccordements aux réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité). Au demeurant, la Cour constate que le requérant n'allègue pas que ce doublement du prix ne serait pas justifié par la réalisation des travaux de viabilisation. Il ne produit pas davantage de commencement de preuve à cet égard.

54. Compte tenu de ce qui précède, et notamment du contexte de développement économique de la région de Valenciennes dans lequel s'inscrit cette affaire, la Cour considère que l'indemnité allouée au requérant ne lui a pas fait supporter une charge excessive et qu'elle a ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général et ses droits fondamentaux, justifiant ainsi l'ingérence dans le droit au respect de ses biens.

55. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 1^{er} du protocole n° 1.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITÉ,

1. Déclare la requête recevable ;

2. Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1^{er} du protocole n° 1.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 4 novembre 2010 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Demandeur : Dervaux

Défendeur : France

Mots clés :

EXPROPRIATION * Indemnisation * Fixation * Conventionnalité