

# Risques naturels et expropriation

**Hervé ARBOUSSET**

**Maître de conférences HDR en droit public, Université de Haute-Alsace, CERDACC (UR 3992)**

En 1995, Claude Lienhard, fort de ses années au service de la cause des victimes, notamment par le biais de l'INAVEM (dont il fut le président fondateur) devenu depuis France victimes, fut l'auteur d'un article majeur par sa dimension tout à la fois pragmatique dans son thème et prospective dans sa vision : « *Pour un droit des catastrophes* »<sup>1</sup>. Face « *au constat de la fragmentation du droit de l'indemnisation et à son traitement sur la périphérie du judiciaire* » notamment, il s'agissait pour celui pour lequel ces modestes lignes sont écrites de marquer les esprits par un plaidoyer en faveur de la création d'une nouvelle branche du droit, par le biais d'une interrogation « *sur une modélisation globale, juridique et judiciaire du traitement* » des catastrophes. Depuis lors, les catastrophes (naturelles et anthropiques) et autres accidents collectifs n'ont cessé de survenir sur tous les continents. Le droit ou peut-être devrait-on écrire les droits, qu'ils soient nationaux et supranationaux, écrits et jurisprudentiels, ont dû s'adapter à ces événements sinon anticiper leur survenance. La création concomitamment à la publication de cet article, par trois enseignants chercheurs de l'IUT de Colmar dont Claude Lienhard, du Centre Européen de Recherche sur le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes (CERDACC) rattaché à l'université de Haute-Alsace, a permis à de nombreux enseignants chercheurs d'apporter leurs connaissances et leurs compétences à une matière dont le spectre initial (catastrophes et accidents collectifs) a été étendu à l'étude des risques quels qu'ils soient, à la réparation des dommages subis par le biais de l'assurance, de la solidarité ou de la recherche de responsables et à l'analyse des situations factuelles appréhendées sous l'angle de la sécurité mais aussi de la sûreté. C'est ainsi que ce laboratoire de recherche est devenu en 2010 (il était alors dirigé par le professeur Marie-France Steinlé-Feuerbach) le Centre Européen de recherche sur le Risque, le Droit des accidents Collectifs et des Catastrophes, conservant ainsi son acronyme originel.

Présentant le champ d'application du droit qu'il qualifiait lui-même de « *droit des catastrophes* » et soulignant le « *traitement collectif à tous les niveaux* » qui s'imposent une fois la catastrophe survenue, Claude Lienhard exposait les branches du droit concerné. Il écrivait alors : « *le droit public, au travers de la responsabilité administrative et de la responsabilité du pouvoir politique est également sommé de se positionner* ». S'il existait ainsi à l'époque une diversité de règles de droit public de nature à être mises en œuvre une fois la catastrophe ou l'accident collectif survenu, on pense particulièrement aux règles de la responsabilité administrative qui ne concernaient pas et n'intéressent toujours pas exclusivement les catastrophes et accidents collectifs, au fil des années, un autre axe d'action *a posteriori* a pris de plus en plus d'ampleur : la solidarité. On se contentera ici de renvoyer le lecteur aux multiples textes législatifs prenant appui sur la solidarité par le biais, par exemple, de fonds d'indemnisation ou du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires

---

<sup>1</sup> Dalloz, 1995, p. 91 et s.

français<sup>2</sup>. Au demeurant, l'affirmation de la valeur constitutionnelle de la fraternité<sup>3</sup> par le Conseil constitutionnel en juillet 2018 reconnaissant « *la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national* »<sup>4</sup>, intéresse d'évidence le droit des catastrophes, entendu ici comme s'inscrivant dans un contexte de catastrophe humanitaire. Comme l'écrit Michel Borgetto : « *la fraternité recèle dans son concept et donc implique a minima, sauf à être une formule vide de sens, un certain nombre de conséquences parmi lesquelles l'exercice de la tolérance, la bienveillance pour autrui, le respect de l'Autre, l'aide et la sollicitude à l'égard de celui qui souffre...* »<sup>5</sup>. Ainsi, la décision du Conseil constitutionnel paraît avoir un retentissement important, au-delà de ses effets immédiats sur le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en matière d'aide aux migrants, sous réserve que ce soit à des fins humanitaires et ainsi totalement désintéressées sans considération de la nationalité de ceux-ci (solution logique pour Michel Borgetto<sup>6</sup> et inconcevable pour Anne-Marie Le Pourhiet<sup>7</sup>). Il s'agit d'ailleurs, en l'espèce, au nom du principe constitutionnel de fraternité d'éviter, à celui qui vient en aide à autrui (le Conseil constitutionnel n'utilisant à aucun moment le mot victime), la sanction prévue par l'article L. 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Au regard de la décision du Conseil constitutionnel, les personnes fuyant leur pays d'origine prises en charge sur le territoire français par des aidants bénéficient de manière indirecte de la consécration du principe constitutionnel de fraternité sans qu'« *aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national* ». Principe de fraternité que le législateur doit, toutefois, concilier avec la sauvegarde de l'ordre public impliquant la mise en œuvre de « *l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière [qui] participe de la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle* »<sup>8</sup>.

Or, sans doute plus qu'hier, agir avant, anticiper en amont la survenance d'une catastrophe ou d'un accident qu'il soit collectif ou non, doit être l'une des préoccupations des acteurs publics responsables de la sécurité des personnes vivant sur leur territoire de compétences. Cette évidence qui constitue une exigence n'a pas échappé au Conseil d'État. Dans son étude publiée le 25 juin 2018 intitulée « *La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse* », il insiste sur la nécessité, pour le gouvernement et les collectivités territoriales, d'anticiper la survenance de risques. Il souligne « *...faute d'être armé*

---

<sup>2</sup> CE, avis, n° 400375, 17 octobre 2016 : « *en confiant au CIVEN la mission d'indemniser, selon une procédure amiable exclusive de toute recherche de responsabilité, les dommages subis par les victimes de ces essais, le législateur a institué un dispositif assurant l'indemnisation des victimes concernées au titre de la solidarité nationale* ». Pour une analyse critique : H. Arbousset, « Indemnisation des victimes des essais nucléaires : une question de solidarité ? », *Petites Affiches*, 13 janvier 2017, n° 10, p. 6 et s.

<sup>3</sup> M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français, le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Bibliothèque de droit public, tome 170, L.G.D.J., 1993.

<sup>4</sup> CC, n° 2018-717/718 Q.P.C. du 6 juillet 2018.

<sup>5</sup> « *La fraternité devant le Conseil constitutionnel* », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 30-35, 23 juillet 2018, doct. 876.

<sup>6</sup> « *Ce principe va-t-il jusqu'à permettre que l'on apporte une aide à une personne étrangère en situation irrégulière ?... En réalité, il va sans dire que rien ne s'oppose, bien au contraire, à ce qu'il en aille ainsi...* », *idem*.

<sup>7</sup> « *...la fraternité n'a jamais expressément uni que les citoyens français appartenant à la « famille » nationale et ne s'étend certainement pas aux étrangers, a fortiori en situation irrégulière, c'est-à-dire entrés ou demeurés sur le territoire français au mépris des lois républicaines. C'est une falsification des principes républicains que de prétendre appliquer la fraternité à l'ensemble du « genre humain » à la façon de l'Internationale socialiste ou de la chrétienté et de décider, comme le fait le Conseil constitutionnel qu'il « découle » de la fraternité la « liberté d'aider des étrangers illégaux dans un but humanitaire* ». « Fraternité avec les migrants illégaux : le coup d'État du Conseil constitutionnel », *Le figarovoix*, 10 juillet 2018.

<sup>8</sup> CC, n° 2018-717/718 Q.P.C. du 6 juillet 2018 : « *Dès lors, en réprimant toute aide apportée à la circulation de l'étranger en situation irrégulière, y compris si elle constitue l'accessoire de l'aide au séjour de l'étranger et si elle est motivée par un but humanitaire, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre le principe de fraternité et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. Par conséquent...les mots « au séjour irrégulier » figurant au premier alinéa de l'article L. 622-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, doivent être déclarés contraires à la Constitution* ».

*pour agir en toute connaissance de cause, le décideur public peut être amené à privilégier le moindre risque. En outre, n'étant pas incité à faire preuve d'audace, du fait de la stigmatisation de l'échec, il ne prend pas toujours les décisions que commanderait l'intérêt général. Pour remédier à cette situation...en vue d'assurer plus efficacement la protection du public contre les risques exogènes, [il faut] anticiper, évaluer et gérer les risques, de manière plus objective et professionnalisée...que l'audace, qui suppose une prise de risque, soit favorisée et récompensée... »<sup>9</sup>. Il faut ainsi, selon cette étude, que les décideurs publics identifient les risques notamment par une expertise interne efficace et efficiente mais aussi qu'ils organisent « le retour d'expérience » pour, alors, prendre les décisions opportunes en ayant adapté l'organisation administrative aux risques existants. Puis, il leur faut informer, dialoguer, former le public et agir de manière audacieuse c'est-à-dire chercher à « oser des actions hardies en dépit des dangers ou des obstacles »<sup>10</sup>, ce qui exige « une culture nouvelle qu'il faut insuffler dans la sphère administrative »<sup>11</sup>. La prévention s'impose d'autant plus, même si elle ne permet jamais d'éviter la réalisation de tous les risques puisque le risque zéro est une chimère, qu'elle présente un coût financier généralement moins important que le recours à la solidarité ou aux règles de responsabilité et, *in fine*, qu'elle permet de réduire le nombre de victimes et corrélativement le nombre de leurs ayants droit.*

Le droit s'il doit ainsi organiser, de la plus harmonieuse des façons, la vie en société de tous les acteurs dont il va impacter la vie quotidienne (personnes de droit privé et personnes morales de droit public) impose d'agir sur le présent, d'anticiper le futur mais aussi en quelque sorte de solder le passé. On retrouve ici une thématique fondamentale tenant à l'exigence de mémoire puisque, dans certaines circonstances, il faut faire mémoire, constituer une mémoire, afin non seulement d'anticiper la réalisation d'un risque mais aussi parfois de penser aux générations futures<sup>12</sup>. Or, agir sur le présent en s'appuyant sur le passé concerne d'évidence un instrument juridique remarquable par son effet sur la propriété privée voire la propriété publique (mais alors seulement à l'égard de biens situés sur le domaine privé) : l'expropriation consacrée par l'article L. 561-1 du code de l'environnement. Ce type d'expropriation fut décliné en 2003 à l'hypothèse de risques industriels mais seulement alors lorsqu'il est question d'un territoire couvert par un plan de prévention des risques technologiques (L. 515-16 du code de l'environnement).

Nous voudrions par cette contribution intitulée « *Risques naturels et expropriation* », faire part de quelques remarques sur une technique juridique (l'expropriation pour cause d'utilité publique) appliquée à des situations particulières (amenant à faire état d'expropriation pour cause de sécurité publique alors que la formule n'est pas consacrée par le code de l'environnement, d'une expropriation « *sauvetage* »<sup>13</sup>, d'une expropriation « *sacrifice* »<sup>14</sup>), qui n'est pas l'objet d'une attention régulière de la doctrine depuis sa consécration par la loi du 2 février 1995 alors pourtant qu'elle doit participer à la sauvegarde des populations confrontées à certains risques naturels par le biais d'une action sur le foncier particulièrement volontariste.

---

<sup>9</sup> Étude adoptée par l'assemblée générale plénière le 26 avril 2018.

<sup>10</sup> *Dictionnaire de la langue française*, Hachette livre, 1993.

<sup>11</sup> H. Pauliat, « La prise en compte du risque dans la décision publique », *Semaine juridique, Administrations et collectivités territoriales*, n° 26, juillet 2018, Actualités, n° 552.

<sup>12</sup> Le CERDACC a ainsi organisé un colloque le 23 novembre 2018 sur « *La mémoire industrielle : facteur de prévention, le cas du démantèlement* » où furent abordées les dimensions philosophique, juridique, sémiologique et scientifique de la mémoire appliquée au monde industriel. Pour un compte-rendu, *Journal des accidents et des catastrophes*, n° 182, décembre 2018 ([www.jac.cerdacc.uha.fr](http://www.jac.cerdacc.uha.fr)).

<sup>13</sup> N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, Lexisnexis, 4<sup>ème</sup> édition, 2018, p. 600.

<sup>14</sup> « L'expropriation pour risque naturel », R. Hostiou, *AJDA* 2012, p. 1324 et s.

Cela s'explique sans doute par le renversement de perspective qui est apparu au fil du temps consistant à privilégier l'acquisition à l'amiable des biens exposés sur l'expropriation, au regard du traumatisme sinon de l'atteinte au droit de propriété, droit naturel s'il en est au regard de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qu'elle implique. L'acquisition à l'amiable fait d'ailleurs l'objet de précisions apportées par l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Ainsi, le fonds de prévention des risques naturels majeurs créé en 1995 (dit Fonds Barnier) peut, depuis 2003, contribuer au financement des mesures de prévention concernant deux types de situations d'acquisition<sup>15</sup>, sous réserve toutefois que les biens soient « *couverts par un contrat d'assurance mentionné au premier alinéa de l'article du code des assurances* ». Néanmoins, le texte de 1995 soulignait déjà le caractère exceptionnel dans l'usage qui devait en être fait puisque c'est seulement lorsque « *les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation* »<sup>16</sup> que cet instrument pouvait et peut toujours être utilisé.

Si d'évidence on peut être la victime d'un phénomène notamment naturel, est-il possible d'être victime ou d'être qualifié de la sorte parce qu'une procédure d'expropriation est utilisée ou parce qu'il est refusé de mettre en œuvre ce mécanisme ? Pour pouvoir répondre à cette question, il faut s'entendre sur la définition à donner au terme victime et sur son champ d'application. Faire état de sa qualité de victime consiste à s'inscrire dans une vision d'emblée liée à la responsabilité mais aussi à la solidarité et ainsi au sacrifice qui est infligé à celle-ci. Comment alors définir la victime ? Selon Gérard Cornu, c'est « *celui qui subit personnellement un préjudice par opposition à celui qui le cause, mais qui peut être victime directe ou indirecte* »<sup>17</sup>. Pour Anne-Laure Girard : « *la victime... désigne l'homme dont la souffrance puise sa source dans une cause particulière, qui émeut suffisamment la communauté nationale pour que l'État lui offre un dédommagement, au moins partiel* »<sup>18</sup>. Le terme vient du latin *victima* qui signifie « *animal destiné au sacrifice* »<sup>19</sup>. Par un abus de langage, le mot victime a dépassé son sens originel puisqu'il peut aussi être employé dans le langage courant pour signifier souffrir d'un comportement ou d'un acte que l'on considère injuste. Faut-il alors écarter cette dernière approche, parce que trop subjective, pour ne privilégier que celle consistant à affirmer qu'une victime subit un préjudice ? Il s'agirait alors de considérer qu'une personne ne peut être qualifiée de victime que si elle supporte un préjudice et qu'elle est reconnue comme telle par la société à travers les lois mais aussi la jurisprudence. Car dans le cas contraire, pourraient être qualifiées de victimes toutes personnes se prévalant, à son sens, d'un acte ou d'une action qui lui porte préjudice sans que la société lui ait reconnu ce titre, sinon ce statut. On pense par exemple aux mouvements des gilets jaunes se disant victimes notamment d'une fiscalité excessive et inégalitaire, mais aussi du propriétaire faisant l'objet

---

<sup>15</sup> « *L'acquisition amiable par une commune, un groupement de communes ou l'État d'un bien exposé à un risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide, de submersion marine menaçant gravement des vies humaines ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que le prix de l'acquisition amiable s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations* » et « *L'acquisition amiable, par une commune, un groupement de communes ou l'État, de biens à usage d'habitation ou de biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales et de leurs terrains d'assiette ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que les terrains acquis soient rendus inconstructibles dans un délai de trois ans, lorsque ces biens ont été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et indemnisés en application de du code des assurances* » : Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, JORF 28 février 2002, p. 3808. En 2016, le fonds a versé 30,8 millions d'euros au titre des acquisitions, ce qui représente beaucoup plus que pour les expropriations (7 millions).

<sup>16</sup> Art. L. 561-1. Formule ajoutée par l'Assemblée nationale et validée ensuite par le Sénat.

<sup>17</sup> PUF, Paris, 2011.

<sup>18</sup> « *L'efflorescence de la notion de victime en droit administratif* », in *L'avènement juridique de la victime*, sous la direction de Boris Bernabé, La documentation française, 2015, p. 17 et s., p. 35.

<sup>19</sup> Dictionnaire Gaffiot, Latin-français, Hachette, 1934, p. 1672.

d'une procédure d'expropriation dont il ne veut absolument pas ou, à l'inverse, du propriétaire à qui on refuse le bénéfice de l'expropriation. Ainsi, dans cette acception large, chacun d'entre nous peut se dire victime. Or, justement, il ne suffit pas d'invoquer cette qualité pour pouvoir prétendre endosser l'habit de la victime. Car alors nous serions tous, à un moment donné de notre existence au regard de circonstances plus ou moins graves, victimes, ici d'une fiscalité à nos yeux injuste ou là d'un comportement jugé *a minima* inadéquat.

L'application de l'article L. 561-1 du code de l'environnement a donné lieu à des solutions jurisprudentielles récentes soulignant que le droit à exproprier porte sur des hypothèses strictement limitées par la loi (I). Existe-t-il alors un droit à être exproprié (II) ?

### I) Un droit à exproprier entendu restrictivement

L'article 17 et dernier de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen formule un principe qui produit toujours ses effets en droit français contemporain. Il consacre ainsi la propriété comme un droit inviolable et sacré tout en précisant explicitement qu'il n'est pas un droit immuable. En effet, il peut être remis en cause au nom de la nécessité publique (qui doit alors l'exiger « *évidemment* »), identifiée par la loi, et sous « *la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Cette privation du droit de propriété (à ne pas confondre avec une atténuation de ce droit exigeant l'application de l'article 2 de la Déclaration des droits de 1789<sup>20</sup>) a conduit, au fil du temps, d'abord le législateur puis le juge administratif, à déterminer les hypothèses pour lesquelles une expropriation pouvait être entreprise. Ainsi, parmi d'autres textes législatifs adoptés, la **loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement**<sup>21</sup>, **tout en instituant les plans de prévention des risques naturels prévisibles, a consacré une procédure d'expropriation « atypique », « sui generis »**<sup>22</sup>. En effet, si l'article L. 561-1 du code de l'environnement renvoie aux conditions énoncées par le code de l'expropriation, l'instrument ainsi institué déroge au droit commun de l'expropriation sur plusieurs points. Tout d'abord, l'indemnité allouée aux expropriés doit permettre de remplacer le bien exproprié et ne doit pas tenir compte de l'existence du risque. Cette solution, certes bienvenue, puisque la seule existence d'un risque prévisible pour les vies humaines produit une dépréciation inexorable de la valeur du bien, peut toutefois inciter certaines personnes à vouloir obtenir le bénéfice de ce dispositif légal nouveau. On pourrait même envisager l'hypothèse d'un propriétaire qui vendrait son bien ne sachant pas si et quand il serait exproprié, risquant alors d'obtenir une indemnisation faible car tenant compte du risque. Le nouveau propriétaire pourrait, une fois l'expropriation menée, obtenir une indemnisation plus importante puisque l'existence du risque ne serait pas alors prise en compte... Ensuite, le fonds de prévention des risques naturels majeurs, créé par la même loi, est chargé d'assurer l'indemnisation des expropriations réalisées<sup>23</sup>, ce qui pourrait inciter les expropriants à souhaiter que cette procédure soit enclenchée afin que ce ne soit pas eux qui, *in fine*, assurent l'indemnisation des expropriés (en application du code de l'expropriation) puisque le fonds est notamment alimenté par « *un prélèvement sur le produit des primes ou*

---

<sup>20</sup> CC, 12 novembre 2010, n° 2010-60 Q.P.C., CC 13 janvier 2012, n° 2011-208 Q.P.C.

<sup>21</sup> Loi n° 95-101, JORF n° 29 du 3 février 1995, p. 1840 et s.

<sup>22</sup> « L'expropriation pour risque naturel », R. Hostiou, *op. cit.*

<sup>23</sup> Depuis sa création, le fonds a versé 102 397 923 euros au titre de l'expropriation dont 7 millions en 2016, cf. rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels prévisibles, annexe au projet de loi de finances pour 2018.

*cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles »* (article L. 561-3 du code de l'environnement).

L'expropriation telle que prévue par l'article L. 561-1 du code de l'environnement a donné lieu depuis 1995 à peu de modifications. La principale d'entre elles a porté sur son champ d'application<sup>24</sup>. En effet, au fil des années mais surtout en conséquence de la survenance d'événements naturels, précisément géologiques et météorologiques, le législateur a étendu les hypothèses de recours à l'expropriation. Ainsi, si l'expropriation de droit commun telle que définie par les articles L. 1 et suivants du code de l'expropriation doit être justifiée par l'existence d'une utilité publique, dont on connaît toutefois le caractère hétérogène des situations concernées, l'expropriation consacrée par le code de l'environnement ne concerne pas tous les risques naturels mais seulement certains sans qu'il soit question aujourd'hui comme hier de généraliser cette procédure qui doit ainsi rester ciblée à quelques hypothèses<sup>25</sup>. Cela en fait une procédure d'expropriation réellement spécifique, l'utilité publique toujours exigée étant en effet entendue restrictivement, l'unique objet étant de protéger des vies humaines face à « *certaines risques naturels majeurs* » (titre donné au chapitre du code de l'environnement). Ainsi, le champ de cette expropriation, qui concernait « *des risques localisés à dynamique rapide* »<sup>26</sup>, a été étendu au-delà des mouvements de terrains, des avalanches et crues torrentielles, hypothèses consacrées en 1995, aux affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière<sup>27</sup> et aux crues « *à montée rapide ou de submersion marine* »<sup>28</sup>.

Il est important de rappeler les conditions ayant abouti en 1995 à ce champ d'application restrictif. Le sénateur Dailly qui proposa de consacrer cette nouvelle forme d'expropriation à la place de la solution préconisée par le gouvernement, qui souhaitait créer un nouveau pouvoir de police (interdiction d'accès, d'occuper, droit de démolir), n'a pas voulu limiter les hypothèses de risques naturels, estimant que cela donnerait ainsi aux gouvernements successifs une marge de manœuvre moins contraignante que si le champ d'application était strictement déterminé par avance (il proposait la formule « *risque naturel majeur prévisible [qui] menace gravement des vies humaines* »<sup>29</sup>). C'est le sénateur Le Grand qui suggéra que cet outil puisse être utilisé seulement pour les mouvements de terrain, les avalanches ou crues torrentielles. Le changement de perspective est significatif. Il fut justifié par son auteur comme caractérisant une procédure d'un usage exceptionnel, concernant « *des risques dont le périmètre est bien défini... Les risques dont l'étendue spatiale est difficile à cerner-les séismes, les cyclones, les éruptions volcaniques- sont...écartés par la rédaction retenue* »<sup>30</sup>. Le ministre de l'environnement insista sur l'importance que la nouvelle procédure soit réservée à « *des*

---

<sup>24</sup> La loi du 30 juillet 2003 a précisé que « *l'État peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements* » (n° 2003-699, JORF 31 juillet 2003), l'ordonnance du 6 novembre 2014 ayant modifié la numérotation des articles du code de l'expropriation pris en compte dans cette procédure (n° 2014-1345).

<sup>25</sup> La cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que l'article L. 561-1 du code de l'environnement ne peut être utilisé que si la menace grave pour les vies humaines est « *exclusivement imputable aux éléments naturels* ». Dès lors, il ne sera pas possible d'utiliser l'article L. 561-1 lorsque le risque procède aussi d'autres événements non issus de la nature (CAA Bordeaux, 13 décembre 2016, n° 15BX01289).

<sup>26</sup> E. Graszak, M. Toulemont, « P.P.R. et prévention des risques majeurs. Les mesures de prévention des risques naturels de la loi du 2 février 1995 », *Bulletin des laboratoires des ponts-et-chaussées*, novembre-décembre 1996, p. 85 et s., p.90.

<sup>27</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 **relative à la démocratie de proximité**. JORF 28 février 2002, JORF du 28 février 2002, pages 3808 et s. : « *Ces dispositions ne s'appliquent pas aux cavités souterraines d'origine naturelle ou humaine résultant de l'exploitation passée ou en cours d'une mine* ».

<sup>28</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 **portant engagement national pour l'environnement**, JORF n° 0160 du 13 juillet 2010, p. 12905 et s.

<sup>29</sup> Sénat, avis, n° 2, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

<sup>30</sup> Sénat, Séance du 12 octobre 1994, p. 4222. Remarquons que le projet gouvernemental avait déjà un champ d'application limité aux mouvements de terrain, avalanches ou crues.

*problèmes très localisés* » d'un point de vue spatial, dépassant une « certaine importance »<sup>31</sup>. Selon lui, ce « mécanisme doit conserver un caractère exceptionnel, ponctuel, limité à de toutes petites communautés humaines, sinon nous viderons le dispositif de toute crédibilité »<sup>32</sup>. Des élus de la Nation, rejoints par le gouvernement puis par leurs collègues, ont donc souhaité que le dispositif créé concerne peu d'hypothèses sans toutefois expliquer une telle approche. Comment alors comprendre ce souci législatif de restreindre *ab initio*, puis au fil des années, le champ d'application de la loi de 1995 qui porte sur des événements potentiels localisés ? En premier lieu, il est toujours possible de recourir à une expropriation pour cause d'utilité publique en dehors des situations limitativement énumérées par l'article L. 561-1 du code de l'environnement, l'utilité publique justifiant le recours à l'expropriation pouvant être aisément découverte en cas de risques. Il appartiendra alors au seul expropriant d'assurer le versement de l'indemnité à l'exproprié. En second lieu, seules des situations à risques exceptionnelles peuvent justifier le recours à une procédure elle-même exceptionnelle.

On peut toutefois s'interroger sur cette limitation, sur laquelle le Parlement ne reviendra pas au cours des débats, des hypothèses d'emploi de cette nouvelle expropriation. En effet, à plusieurs reprises furent mentionnés les exemples de la falaise de la Séchilienne (en Isère) et du massif de l'Hautil (Yvelines), sans doute pour montrer que le nouvel instrument pourrait y être utilisé. Or, l'un et l'autre concernent-ils un risque se rattachant à un mouvement de terrain ? Les discussions parlementaires n'apportent pas de réponses claires, le ministre de l'environnement semblant estimer que tel était le cas alors que le sénateur Dailly, à propos de la Séchilienne, faisait état d'un risque d'éboulement de falaise. D'évidence, il s'agissait pour le gouvernement et le Parlement d'apporter une réponse à deux situations d'extrême dangerosité. Or, aucune explication n'a été donnée à l'ajout des avalanches et des crues torrentielles si ce n'est, pour ces dernières, leur caractère souvent très grave. Dès lors, pourquoi avoir réservé cette forme d'expropriation à trois situations de risques exceptionnels et géographiquement localisés alors qu'il en existe d'autres dont certaines seront ajoutées plus tard ? Aucune réponse ne fut apportée par les discussions. En revanche, le travail parlementaire fait apparaître l'exclusion de certains risques naturels : séismes, cyclones, éruptions volcaniques et érosions de côte. Dans son rapport le sénateur Le Grand écrit que doivent être exclus les risques naturels « soit d'évolution lente, soit d'importance telle qu'il devient manifestement impossible d'exproprier les biens des populations concernées »<sup>33</sup>.

Si les hypothèses sont limitativement énumérées par la loi, serait-il toutefois possible d'obtenir l'application de l'article L. 561-1 du code de l'environnement pour d'autres situations et particulièrement du fait de l'érosion côtière ? *A priori*, une réponse simple s'impose. Dès lors que le législateur n'a pas mentionné d'autres circonstances, il n'est pas soutenable juridiquement d'utiliser l'article L. 561-1 du code de l'environnement. Sauf à rattacher à l'une de celles-ci des situations qui s'en rapprocheraient, rappelant alors les mouvements des contorsionnistes, ou à ce que les travaux parlementaires aient mentionné pareille hypothèse. La question fut posée à propos de l'immeuble Le Signal localisé sur la côte Atlantique (précisément sur la commune de Soulac-sur-Mer en Gironde), construit en 1965 et dont les habitants ont été évacués en 2014 en raison d'un risque d'effondrement. En effet,

---

<sup>31</sup> *Idem*, p. 4224.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 4225.

<sup>33</sup> Sénat, Rapport n° 4 au nom de la commission des affaires économiques et du plan, p. 63, Annexe au procès-verbal de la séance du 5 octobre 1994, première session ordinaire de 1994-1995.

l'immeuble situé à 200 mètres de l'océan en 1978, n'est plus désormais qu'à 9 mètres de celui-ci... Des recours contentieux ont été formés par des copropriétaires devant les juridictions administratives, le Conseil constitutionnel ayant eu, quant à lui, à statuer sur une question prioritaire de constitutionnalité. Par une décision rendue le 17 janvier 2018<sup>34</sup>, la haute juridiction administrative a jugé que « *le législateur n'a pas entendu étendre le régime d'expropriation qu'elles instituent aux risques liés à l'érosion côtière, lesquels ne sont assimilables ni aux risques de submersion marine, ni, par eux-mêmes, aux risques de mouvements de terrain, mentionnés dans cet article* ». Toutefois, elle décida que les conditions permettant le renvoi au Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité déposée par le syndicat secondaire Le Signal étaient réunies. Par une décision du 6 avril 2018, le Conseil constitutionnel a jugé que la formule « *lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrains dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menacent gravement des vies humaines* » ne portait pas atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Selon les juges constitutionnels, cette formule ne viole pas le principe d'égalité devant la loi qui autorise le législateur à traiter de manière différente des situations elles-mêmes différentes, voire à déroger « *à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* ». Il était ainsi loisible au Parlement de traiter différemment les personnes exposées à un risque d'érosion côtière (en l'espèce les propriétaires des biens en copropriété) et les populations confrontées à l'un des risques énumérés à l'article L. 561-1 du code de l'environnement puisqu'elles constituent deux catégories différentes. Au demeurant, poursuit le Conseil constitutionnel, le champ de l'article L. 561-1 du code de l'environnement ne couvre pas « *le risque d'érosion côtière* », l'énumération législative étant donc d'interprétation stricte. *A priori*, cette analyse s'impose comme une évidence car aucunes des hypothèses retenues ne recouvrent justement le risque d'érosion côtière. Pourrait-on toutefois rattacher ce phénomène à un mouvement de terrain ? L'analyse littérale de l'article L. 561-1 du code de l'environnement laisse penser que seuls les affaissements de terrain provoqués par une cavité souterraine ou une marnière relèvent de cette procédure, ce qui est pour le moins restrictif et inapplicable aux risques d'érosion côtière, mais pas les mouvements de terrain, qui, dès lors, n'auraient pas à être provoqués par une cavité souterraine ou une marnière pour justifier le recours à une expropriation. Ainsi, l'hypothèse d'un mouvement de terrain mentionnée à l'article L. 561-1 du code de l'environnement pourrait peut-être couvrir l'érosion côtière. D'ailleurs, le site ministériel Géorisques définit les mouvements de terrains comme un « **ensemble de déplacements, plus ou moins brutaux, du sol ou du sous-sol, d'origine naturelle ou anthropique. Les volumes en jeux sont compris entre quelques mètres cubes et quelques millions de mètres cubes. Les déplacements peuvent être lents (quelques millimètres par an) ou très rapides (quelques centaines de mètres par jour)** », tout en listant leur forme dans lesquels on trouve l'érosion littorale...<sup>35</sup>. Ne pourrait-on pas estimer que l'érosion côtière puisse être rattachée aux submersions marines et justifier alors l'usage de l'article L. 561-1 du code de l'environnement ? La cour administrative d'appel de Bordeaux a répondu positivement en 2016 puisqu'elle a jugé à propos de l'immeuble Le Signal que « *le risque de submersion marine qui pèse sur l'immeuble du Signal ne pouvait, à la date de la décision contestée, être regardé*

<sup>34</sup> CE n° 398671, Syndicat secondaire Le Signal.

<sup>35</sup> <http://www.georisques.gouv.fr/articles/le-risque-mouvements-de-terrain>. Ce phénomène naturel affecte aussi bien les côtes rocheuses par glissement et effondrement de falaise (Nord - Pas-de-Calais, Normandie, côte basque) que les côtes sableuses soumises à l'érosion par les vagues et les courants marins.



comme menaçant gravement des vies humaines au sens des dispositions précitées de l'article L. 561-1 du code de l'environnement »<sup>36</sup>. Toutefois, selon Rémi Radiguet, une réponse négative doit l'emporter car l'érosion côtière correspond en « une perte de matériaux vers la mer » alors que la submersion marine « consiste en une inondation temporaire de la zone côtière par la mer dans des conditions météorologiques et marégraphiques sévères »<sup>37</sup>. Répondre à ces deux questions est finalement inutile car la lecture des travaux préparatoires sur la loi de 1995 exclut justement l'érosion côtière<sup>38</sup> rendant dès lors inconcevable que les juridictions nationales décident d'appliquer l'article L. 561-1 du code de l'environnement à cette situation. Au final, le silence du législateur est interprété restrictivement par le Conseil constitutionnel se retranchant derrière les travaux préparatoires. Dès lors, la formule juridique, parfois contestée sinon ignorée, selon laquelle une énumération est limitative prend tout son sens. Il n'y a pas enfin violation du droit de propriété selon le Conseil constitutionnel, car il ne peut être fait application de la procédure d'expropriation aux personnes confrontées à un risque d'érosion côtière qui justement porte atteinte au droit de propriété et justifie une juste et préalable indemnité.

Le Conseil d'État a définitivement statué le 16 août 2018<sup>39</sup> jugeant que la cour administrative d'appel de Bordeaux<sup>40</sup>, qui avait considéré que le risque d'érosion côtière relevait de la submersion marine et justifiait ainsi le recours à l'expropriation prévue par l'article L. 561-1 du code de l'environnement, a commis une erreur de droit soulevé d'office par le juge de cassation. Il juge alors que l'article L. 561-1 du code de l'environnement conditionne son utilisation à l'existence d'un risque constituant une grave menace pour les vies humaines. Or, et la cour administrative d'appel l'avait précédemment reconnu, cette condition n'existe pas au regard du « dispositif de surveillance, d'alerte, d'évacuation temporaire des résidents de l'immeuble et d'un périmètre de sécurité, propres à assurer la sécurité des personnes en amont de la réalisation de ces risques ». Juge d'appel qui en avait déduit que « les risques en cause ne pouvaient, à la date de la décision contestée, être regardés comme menaçant gravement des vies humaines ». Ainsi, l'expropriation énoncée par l'article L. 561-1 du code de l'environnement ne peut porter que sur l'une des situations mentionnées explicitement dans cet article, à condition que le risque menace gravement des vies humaines, ce qui ne sera pas le cas lorsque des mesures de police suffisantes et proportionnées ont été édictées, sans oublier que l'expropriation doit avoir un caractère subsidiaire (« sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation »)<sup>41</sup> et sous réserve de respecter les règles procédurales énoncées par le code de l'expropriation.

Le recours du syndicat secondaire Le Signal est ainsi rejeté, mettant un terme au plan national à ce contentieux de légalité. Si certains de ses membres réfléchissent désormais sur une

---

<sup>36</sup> CAA 9 février 2016, n° 14BX03289.

<sup>37</sup> « Mauvais signal pour les propriétaires de biens en bord de mer ! », *AJDA* 2018, p. 1109 et s.

<sup>38</sup> Sénat, rapport n° 4 du sénateur Le Grand, au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, p. 63, *op. cit.*, « L'article 1<sup>er</sup> de la loi crée une possibilité nouvelle d'expropriation... se manifestant dans l'hypothèse de mouvements de terrain, avalanches ou crues torrentielles (les séismes et l'érosion des côtes sont exclus) », J. Morand-Deville, « Commentaire de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement », *A.J.D.A.* 1995, p. 439 et s.

<sup>39</sup> CE, n° 398671.

<sup>40</sup> CAA 9 fév. 2016, *op. cit.*

<sup>41</sup> CE, 15 janvier 2013, n° 387259, avis, les termes de l'article L 561-1 « eu égard à la condition de nécessité à laquelle toute expropriation est subordonnée...et à la volonté du législateur que [ces] dispositions ne soient mises en œuvre qu'à défaut de solution alternative à moindre coût, incluent, outre les travaux, équipements et aménagements susceptibles de supprimer ou réduire le risque ou de permettre l'alerte et l'évacuation ou la mise à l'abri de la population menacée, ainsi que le prévoient les dispositions de l'article R. 561-2 du code de l'environnement, les mesures de police de nature à sauvegarder ou à protéger la population ou encore à éviter son exposition au risque ».

saisine de la Cour européenne des droits de l'homme, avant que celle-ci ne se prononce, peut-être que l'immeuble sera recouvert par les plus hauts flots en raison des phénomènes naturels, hors perturbations météorologiques exceptionnelles<sup>42</sup>. Cela aboutira alors à incorporer la parcelle dans le domaine public maritime naturel propriété de l'État. Si cela ne réjouira pas les propriétaires ou plus exactement les ex propriétaires (puisqu'il y aura eu alors transfert de propriété sans que soit légalement prévu une quelconque indemnisation par le code général de la propriété des personnes publiques), cela leur ouvrira toutefois la possibilité d'intenter une action contentieuse afin d'obtenir une indemnisation de l'État en application de la décision rendue par le Conseil d'État le 22 septembre 2017 selon lequel : « *si les dispositions législatives en cause n'instituent pas un droit à indemnisation au profit du propriétaire dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public maritime naturel en raison de la progression du rivage de la mer, elles ne font pas obstacle à ce que ce propriétaire obtienne une réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour lui une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général de protection du rivage de la mer dans l'intérêt de l'ensemble des usagers poursuivi par ces dispositions* »<sup>43</sup>. Certes, si les conditions ainsi posées quant à la nature de la charge pesant sur l'ex propriétaire et ouvrant droit à indemnisation sont très restrictives<sup>44</sup> et sont l'application de la solution adoptée par le Conseil d'État en 1998 à propos des servitudes d'urbanisme<sup>45</sup>, elles laissent entrevoir une très faible lueur d'espoir qu'il s'agira, pour ces derniers, de faire prospérer devant les juridictions administratives. En effet, la solution retenue en 1998 n'a donné lieu à octroi d'une indemnisation qu'une seule fois en 2016<sup>46</sup>.

Le Sénat, de son côté, a adopté une proposition de loi, transmise depuis à l'Assemblée nationale<sup>47</sup>, qui au-delà de la généralité des formules utilisées, concerne prioritairement la situation de l'immeuble Le Signal. Elle vise à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte<sup>48</sup> précisant que le fonds de prévention des risques naturels prévisibles « *finance les indemnités allouées aux propriétaires d'un bien immeuble ayant fait l'objet d'une interdiction définitive d'habiter ou d'occuper les lieux prise en raison du risque de recul du trait de côte pour des faits intervenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, à l'exception des immeubles dont le permis de construire a été délivré par le maire au nom de la commune, en application d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme. Ces indemnités sont évaluées sans prendre en compte ce risque et leur montant maximum est fixé à 75 % de la valeur estimée de chaque bien* ». Il ne s'agit donc pas

---

<sup>42</sup> Article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>43</sup> CE 22 sept. 2017, n° 400825, S.C.I. APS.

<sup>44</sup> Norbert Foulquier, « La définition du rivage de la mer et la Convention européenne des droits de l'homme », *R.D.I.*, 2018, n° 2, p. 104 : « ... hormis les cas où la dépossession affectera un lieu d'habitation au point de violer gravement le droit au domicile ou encore un lieu de production indispensable à l'économie locale, et à condition que n'y gagnent pas suffisamment la protection du rivage et les droits des usagers, les indemnisations resteront très rares ».

<sup>45</sup> CE, 3 juillet 1998, *M. Bitouzet*, n° 158592.

<sup>46</sup> CE, 29 juin 2016, n° 375020. CE, 26 juillet 2018, n° 408149 : « pour écarter l'existence d'une telle charge, la cour administrative d'appel de Bordeaux a retenu que le caractère inconstructible du terrain d'assiette trouvait son fondement dans les dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, applicables à l'ensemble du littoral, que l'application de ces dispositions ne pouvait être regardée comme ayant eu pour effet de modifier l'état antérieur des lieux et que la société requérante ne pouvait se prévaloir d'aucun droit acquis né de l'autorisation de lotir du 14 septembre 2006 ou du protocole transactionnel signé le 24 avril 2006, lesquels étaient illégaux ; qu'elle n'a, sur ce point, pas commis d'erreur de qualification juridique ».

<sup>47</sup> Proposition n° 948, enregistrée le 16 mai 2018 et renvoyée depuis à la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision du 6 avril qu'il ne disposait pas « d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement » qui lui permettrait de se substituer à celui-ci, suggérant que le Parlement élargisse le nombre d'hypothèses permettant l'usage de l'article L. 561-1 du code de l'environnement.

<sup>48</sup> Sénat, n° 307, « Cet article fait écho au cas de l'immeuble le Signal à Soulac en Gironde qui, construit à 200 mètres du front de mer en 1967, est aujourd'hui interdit d'accès par arrêté municipal du 7 janvier 2014 du fait de l'imminence du danger. Or, il ne fait pas pour autant l'objet d'un dispositif d'expropriation donnant lieu à une indemnisation à hauteur du prix du bien ».

pour le législateur d'étendre encore le champ de l'article L. 561-1 du code de l'environnement mais d'attribuer une compétence supplémentaire au fonds de prévention des risques naturels prévisibles, celui-ci n'ayant pas depuis sa création en 1995 comme seule compétence de financer les indemnités d'expropriation au titre de l'article L. 561-1 du code de l'environnement. À l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2019, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, visant les autorisations d'engagement, réservant 7 millions d'euros au programme « *Indemnisation des propriétaires de biens immeubles rendus inhabitables par l'érosion côtière* » (*ligne nouvelle*) qui, s'il avait été définitivement adopté par le Parlement, aurait concerné notamment la situation des copropriétaires de la résidence Le Signal<sup>49</sup>. Or, la loi de finances pour 2019 ne fait pas apparaître, dans l'état B<sup>50</sup>, la ligne « *Indemnisation des propriétaires de biens immeubles rendus inhabitables par l'érosion côtière* » (*ligne nouvelle*)<sup>51</sup>.

S'il existe ainsi un droit à exproprier dont les hypothèses d'emploi sont strictement définies par le législateur et restrictivement entendues par le Conseil constitutionnel et le juge administratif, peut-on se prévaloir d'un droit à être exproprié ?

## II) Un droit à être exproprié refusé catégoriquement ?

Si les recours en annulation d'une procédure d'expropriation semblent être logiques au regard de l'effet juridique (extinction du droit de propriété sur un bien immobilier) et pratique (disparition de la possession d'un bien immobilier) produit par ce dispositif légal, il peut sembler plus curieux que certains propriétaires contestent le refus d'utiliser ce mécanisme. En effet, puisque l'expropriation porte atteinte à un droit essentiel, consacré au plus haut sommet de la hiérarchie des normes juridiques, droit auquel tous les Français sont viscéralement attachés (le droit de propriété), il semblerait plus logique et plus rationnel qu'aucun d'entre eux ne conteste le refus de porter atteinte à leur droit de propriété, afin de pouvoir continuer à exercer les prérogatives liées à ce droit que sont l'*usus*, l'*abusus* et le *fructus*. On est dès lors surpris de voir former devant le juge administratif une action en illégalité afin d'obtenir le droit d'être exproprié... Même si ce type d'action est peu souvent mené, tel fut récemment le cas concernant l'immeuble Le Signal dont son syndicat secondaire avait demandé l'annulation de trois décisions administratives (émanant de la commune de Soulac-sur-Mer, de la communauté de communes de la Pointe du Médoc et de la préfecture de la Gironde) lui ayant refusé la réalisation de travaux de consolidation de la zone dunaire sur laquelle est située la résidence Le Signal, le préfet ayant aussi rejeté la demande de mise en œuvre de l'article L. 561-1 du code de l'environnement<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> AN, amendement n° 1490 à l'article 39 de la loi de finances pour 2019 déposé par M Giraud. Selon le député Benoit Simian porteur d'un amendement ayant le même objet (n° 589), celui-ci est « *neutre financièrement : il ne coûte rien car il s'agit d'une réaffectation* ». Le ministre du budget a pourtant demandé le retrait de l'amendement, « *Le Gouvernement s'engage – j'insiste pour que cela soit écrit au compte rendu – à régler cette difficulté l'année prochaine, en lien avec votre important travail de terrain, mais aussi de façon à satisfaire les propriétaires de cet immeuble en Gironde* » (débats 18 décembre 2018). Selon la députée Sophie Panonacle : « *Si nous ne votons pas cet amendement, il sera de notre responsabilité d'apporter une réponse législative afin de régler le cas de l'immeuble Le Signal et d'anticiper les prochains cas de biens et d'équipements menacés par le recul du trait de côte. Si nous votons cet amendement, nous réglerons le cas de l'immeuble Le Signal, mais il faudra faire aboutir au plus vite la proposition de loi en cours visant à répondre aux situations d'urgence provoquées par le recul du trait de côte et à proposer des dispositifs d'aménagement adaptés aux zones concernées* » (débats 18 décembre 2018). Cet amendement a finalement été adopté.

<sup>50</sup> États législatifs annexés : répartition, par mission et programme, des crédits du budget général.

<sup>51</sup> Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, JORF n° 0302 du 30 décembre 2018.

<sup>52</sup> TA Bordeaux, 25 septembre 2014, n° 1301417-1301705-1301938. CAA Bordeaux, 9 février 2016, n° 14BX03289.

Il existe des solutions permettant aux propriétaires de revendiquer sinon la mise en œuvre d'une expropriation, du moins l'acquisition de leurs biens. Ainsi, le code de l'expropriation consacre le droit de délaissement qui permet au propriétaire d'un bien immobilier, objet d'une expropriation, qui n'a pas été acquis par l'expropriant dans l'année qui suit la publication de la déclaration d'utilité publique, de le mettre en demeure de procéder à l'acquisition dans un délai de deux ans à compter du jour de la demande (L. 241-1 du code de l'expropriation). Il s'agit ainsi pour le propriétaire concerné par une procédure d'expropriation déjà entamée (une DUP publiée depuis plus d'un an) de ne pas rester dans l'attente hypothétique que celle-ci aboutisse. Telle n'est toutefois pas exactement la situation objet de ces développements puisque nous sommes alors bien en amont, le processus d'expropriation n'ayant pas encore été déclenché et pour cause puisqu'il n'est pas prévu de le mettre en œuvre. Le code de l'expropriation reconnaît aussi au propriétaire objet d'une procédure d'expropriation de demander au juge l'emprise totale « *lorsque l'expropriation ne porte que sur une portion d'immeuble bâti et si la partie restante n'est plus utilisable dans les conditions normales* » et dans l'hypothèse d'une « *parcelle de terrain nu qui, par suite du morcellement, se trouve réduit au quart de la contenance totale, si toutefois le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu et si la surface du terrain ainsi réduit est inférieure à dix ares* » (L. 242-1 du code de l'expropriation). Cette situation est ainsi très particulière puisqu'elle concerne une partie de bien n'étant pas l'objet de l'expropriation. Au demeurant, selon Norbert Foulquier « *Comme la réquisition d'emprise totale repose sur la volonté de l'exproprié, il ne s'agit pas d'une expropriation* »<sup>53</sup>.

Chacun d'entre nous peut-il, au-delà de ces solutions particulières, demander sinon exiger la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation au titre de l'article L. 561-1 du code de l'environnement ? En d'autres termes, dispose-t-on d'un droit à être exproprié ? Un tel questionnement semble devoir être rejeté pour plusieurs raisons. En premier lieu, revendiquer le droit de faire l'objet d'une expropriation, c'est dépasser le cadre de cette procédure et même la logique de celle-ci qui tient justement au caractère imposé de l'expropriation. Car, comme l'écrivait par exemple Maurice Hauriou, c'est une « *opération directement voulue et poursuivie par l'administration* »<sup>54</sup>. Consistant à porter atteinte à la propriété d'autrui, elle semble exclure qu'un propriétaire en réclame l'application. En effet, il n'existe pas d'expropriation volontaire, ce qui ressort de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme, même si la définition donnée par l'article L.1 du code de l'expropriation ne s'appuie à aucun moment sur cet aspect, ce que l'on regrette. Il serait ainsi pour le moins curieux qu'une procédure imposée aux propriétaires se transforme en procédure initiée par ces derniers. En second lieu, le droit de propriété est attaché notamment à l'*abusus*. Or, cette prérogative qui implique la faculté de disposer de la chose ne paraît pas permettre d'aller jusqu'à l'utiliser afin de perdre sa propriété par une procédure d'expropriation mise en œuvre par autrui. En troisième lieu, il existe une procédure juridique prenant appui sur la volonté du propriétaire qui, tout en se rapprochant de l'expropriation, n'en est pas une : le droit de préemption. Ce droit caractérise ainsi un mécanisme « *indolore* » à l'égard de la propriété alors que l'expropriation « *est souvent présentée comme un mode agressif* »<sup>55</sup> d'atteinte au droit de propriété. Dès lors, ces deux procédures répondent à des conditions de mise en œuvre différentes mais aussi à une logique interne opposée les rendant ainsi spécifiques l'une

---

<sup>53</sup> N. Foulquier, *Droit administratif des biens, op. cit.*, p. 609.

<sup>54</sup> *Précis de droit administratif et de droit public*, Recueil Sirey, 1921, 10<sup>e</sup> édition, p. 694.

<sup>55</sup> R. Hostiou, J.-F. Struillou, *Expropriation et préemption*, Litec professionnel, 2007, 3<sup>e</sup> édition, p. 2.

par rapport à l'autre : une aliénation nécessairement forcée, contrainte en matière d'expropriation, une aliénation inéluctablement « *volontaire* »<sup>56</sup>, voulue en ce qui concerne la préemption. En dernier lieu, la qualité d'expropriant (celui qui prend l'initiative) est réservée par l'article L. 561-1 du code de l'environnement à l'État, aux communes ou à leurs groupements depuis la loi du 30 juillet 2003<sup>57</sup>. Dès lors, personnes physiques et personnes morales de droit privé ne peuvent pas prendre l'initiative de demander à l'État la mise en œuvre de cet article.

Pourquoi alors certaines personnes impactées par un risque naturel non compris dans le champ de l'article L. 561-1 du code de l'environnement ont pourtant cherché<sup>58</sup>, cherchent et chercheront encore, quitte à saisir les juridictions administratives, à bénéficier, puisque c'est bien de cela dont il s'agit, de cette procédure ? Cela tient à l'injustice qu'elles ressentent parce qu'il leur est ainsi refusé une indemnisation, qui plus est davantage favorable que dans le droit commun de l'expropriation puisqu'il ne peut être tenu compte de l'existence du risque<sup>59</sup> dont on rappellera qu'il est la conjonction d'un aléa (élément menaçant) et d'une ou de plusieurs vulnérabilités (élément(s) menacés), tout en les laissant face à leur bien confronté à un risque prévisible pouvant se réaliser. « *Ainsi, ce qui motive la demande, c'est la perspective de voir le montant des indemnités déterminé selon une méthode objective, tenant à la valeur des biens à laquelle on n'appliquera aucune décote du fait de l'existence du risque qui motive la mesure d'expropriation* »<sup>60</sup>.

Toutefois, l'injustice ressentie impose d'y substituer une justice fondée sur la réalité, *a fortiori* lorsque, comme cela a pu se manifester, le propriétaire, confronté à un risque naturel ne relevant pas des hypothèses retenues par l'article L. 561-1 du code de l'environnement, voit peser sur lui la charge d'agir et non d'attendre que quelqu'un agisse à sa place. Il existe ainsi un risque « *de détournement de cette procédure par des propriétaires tentant de faire peser sur le fonds Barnier des charges qui leur incombent a priori ou qui peuvent leur incomber à plusieurs titres. Les effondrements, qui entraînent des matériaux, caractérisent en effet des risques liés à des choses mobilisées par détachement d'un immeuble approprié, choses dont le propriétaire doit répondre au titre tant de la garde de la chose que de la responsabilité civile délictuelle ou quasi-délictuelle, notamment pour défaut de réalisation de travaux confortatifs sur la falaise lui appartenant ou de travaux insuffisants* »<sup>61</sup>. Au demeurant, l'injustice invoquée par le propriétaire si elle venait à être prise en compte par les juridictions conduirait à un grave problème juridique tenant au lien établi par la loi de 1995, et les textes législatifs ultérieurs l'ayant complété, entre l'expropriation de l'article L. 561-1 du code de l'environnement et le fonds de prévention des risques naturels prévisibles consacré par l'article L. 561-3 de ce même code. En effet, l'extension jurisprudentielle du champ de l'expropriation pour cause de risques naturels devrait-elle s'accompagner d'une indemnisation par ce fonds ? Rien n'est moins sûr

---

<sup>56</sup> *Droit administratif général*, R. Chapus, tome 2, 2001, 15<sup>e</sup> édition, p. 687.

<sup>57</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, J.O.R.F. 31 juillet 2003, n° 175, p. et 13021 s.

<sup>58</sup> CAA de Marseille, 29 avril 2010, n° 08MA01238, C.A.A. de Nantes, 30 décembre 2014, n° 13NT02405 (« *la maison du requérant [ne] serait elle-même menacée par un glissement ou un effondrement de cette même falaise...* », CAA de Bordeaux, 9 février 2016, n° 14BX03289, **CAA Bordeaux, 13 décembre 2016, n° 15BX01289**. CAA Bordeaux, 15 juin 2018, n° 16NT02786.

<sup>59</sup> Sénat, séance du 12 octobre 1994, Gille Le Grand : « *Dans le droit commun de l'expropriation, les biens expropriés sont estimés à leur valeur vénale. Il est évident que dans le cas qui nous préoccupe la valeur vénale est réduite à quasiment rien en raison du risque qui pèse... C'est la raison pour laquelle la commission tient beaucoup à cette référence à la valeur de remplacement des biens expropriés* », JORF 12 octobre 1994, *op. cit.*, p. 4223.

<sup>60</sup> L. Marcovici, « *Intérêt à agir des voisins d'une zone à risque souhaitant voir leur bien exproprié* », *AJDA* 2010, p. 1715 et s.

<sup>61</sup> P. Billet, « *Limites du régime d'expropriation des biens exposés à certains risques naturels* », *Revue industrielle de droit immobilier*, n° 1, 2015, p. 16 et s., p. 18.

mais on le voit ici, un choix jurisprudentiel d'interprétation extensive de la loi pourrait alors impliquer un changement de paradigme au niveau de l'indemnité versée, ne pesant plus alors sur l'expropriant qui a demandé la mise en œuvre de l'expropriation, mais sur la Nation au nom de la solidarité.

Or, le Conseil d'État, statuant au titre d'un référé suspension, a eu l'occasion, par le passé, de décider que le juge des référés du tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit en considérant qu'il existait un doute sérieux justifiant la suspension de la décision préfectorale refusant de faire droit à la demande d'une société exploitant un camping de faire l'objet d'une expropriation au titre de l'article L. 561-1 du code de l'environnement<sup>62</sup>. Pour le Conseil d'État, le juge des référés a pu retenir : « *le moyen tiré de ce que le préfet ne pouvait légalement se fonder sur le motif selon lequel seuls les terrains supportant des constructions à usage d'habitation entreraient dans les prévisions de l'article L. 561-1 précité du code de l'environnement* ». Selon René Hostiou, « *cette jurisprudence...montre néanmoins qu'il y a toute une série d'éléments qui tendent à faire en sorte que la compétence de l'État...ne soit pas totalement discrétionnaire et que dès lors que se trouvent réunies les conditions posées par l'article L. 561-1, quant à la nature du risque auquel est exposé le bien et quant au coût des mesures de protection envisageables par rapport au montant des indemnités à allouer aux expropriés, l'administration se retrouve dans une zone qui s'apparente à celle d'une compétence liée* »<sup>63</sup>. Il faut toutefois insister sur le fait qu'en l'espèce, le refus préfectoral n'était pas lié aux hypothèses de recours à l'article L. 561-1 du code de l'environnement mais à la question de savoir si les seuls terrains bâtis pouvaient être concernés, ce qui n'est pas explicitement énoncé par cette disposition. Tel n'était pas le cas dans un autre contentieux où le Conseil d'État a jugé qu'« *un refus d'engager la procédure d'expropriation pour risque naturel majeur prévue par l'article L. 561-1 du code de l'environnement est susceptible de créer une situation d'urgence, au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, alors même que l'indemnité d'expropriation ne pourrait être versée qu'au terme d'une procédure de longue durée* »<sup>64</sup>. Ainsi, le refus de faire droit à une demande d'expropriation peut donner lieu à suspension de cette décision par le juge des référés. Mais, s'agit-il pour autant de reconnaître un droit à être exproprié devant le juge du fond ? Non selon nous<sup>65</sup> puisque, au regard de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, à côté de la condition d'urgence, il faut que l'argumentation développée devant le juge des référés fasse naître un doute sérieux quant à la légalité. Toutefois, seul le juge appelé à statuer sur le fond devra juger de la légalité ou pas de la mesure.

La question de l'existence ou non d'un droit à être exproprié a resurgi aussi à l'occasion d'un contentieux relatif à des propriétaires objet d'une procédure d'expropriation (l'arrêté de cessibilité était attaqué) sur le fondement de l'article L. 561-1 du code de l'environnement qui, toutefois n'englobait pas l'ensemble de leurs biens immobiliers (une parcelle se trouvait dans le périmètre à risque mais n'était pourtant pas intégrée dans l'arrêté de cessibilité). La cour administrative d'appel de Marseille a refusé de leur reconnaître un intérêt à agir en jugeant<sup>66</sup>, de manière habituelle, que l'administration ne peut déclarer cessible un bien que

---

<sup>62</sup> CE, 16 février 2004, n° 260811.

<sup>63</sup> « L'expropriation pour risque naturel », *op. cit.*

<sup>64</sup> CE, 15 février 2012, n° 352259.

<sup>65</sup> Pour un point de vue plus mesuré, lire « L'expropriation pour risque naturel », *op. cit.* : « ...alors même que l'on est en droit de s'interroger quant à la portée effective de cette jurisprudence... ».

<sup>66</sup> CAA de Marseille, 29 avril 2010, n° 08MA01238.

s'il se situe dans le périmètre de l'enquête préalable repris dans la déclaration d'utilité publique. Or, le rapporteur public proposa la solution inverse selon laquelle : « *le requérant a bien évidemment intérêt à agir contre l'exclusion de parcelles dont il est propriétaire... il conteste [l'arrêté de cessibilité] seulement en tant qu'il ne le concerne pas. C'est en fait sa qualité de voisins des parcelles concernées qui lui donne l'intérêt à agir* ». Cette proposition, si elle avait été retenue par le juge administratif, aurait eu une conséquence remarquable puisqu'elle aurait permis d'invoquer par exception l'irrégularité de la déclaration d'utilité publique devenue définitive car selon le Conseil d'État le requérant « *dispose...d'une possibilité claire, concrète et effective de contester l'ensemble de la procédure administrative préalable à l'expropriation* »<sup>67</sup>. Or, reconnaître un intérêt à agir contre l'arrêté de cessibilité ayant exclu de la procédure d'expropriation un bien immobilier aboutirait-il *in fine* à admettre un droit à être exproprié ? Absolument pas parce que l'intérêt à agir au titre du recours pour excès de pouvoir contre la DUP ou (et) l'arrêté de cessibilité n'implique pas automatiquement une annulation contentieuse du refus d'intégrer une parcelle dans le champ de l'expropriation engagée. Néanmoins, selon René Hostiou, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille « *laisse à penser...qu'en cas de recours qui serait dirigé contre la DUP, un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation permettrait au propriétaire exclu du périmètre retenu de contester le bien-fondé de celui-ci* »<sup>68</sup>. La cour administrative d'appel de Nantes a refusé de faire droit à une demande de mise en œuvre d'une procédure d'expropriation sur le fondement de l'article L. 561-1 du code de l'environnement en 2018<sup>69</sup> parce que l'interdiction de toute construction issue du plan de prévention des risques naturels et l'interdiction temporaire de stationnement des caravanes étaient de nature à assurer suffisamment la sauvegarde et la protection des populations pour un coût moindre que l'acquisition de la propriété par l'État. En outre, selon le juge d'appel « *il ne ressort pas des pièces du dossier que le risque de submersion marine présent sur le terrain menace gravement les vies humaines, compte tenu de l'absence de présence humaine et d'activité économique ou de loisir sur ce terrain qui n'est pas bâti, et des mesures de protection existantes résultant tant du classement de ce terrain en zone rouge que de l'interdiction temporaire de stationnement des caravanes. Dès lors, le préfet de la Vendée a pu légalement refuser de faire droit à la demande d'expropriation formulée par M. et Mme C...sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 561-1 du code de l'environnement* ». Mais alors, si tel avait été le cas, le préfet aurait-il dû mettre en œuvre la procédure d'expropriation et ainsi faire droit à la demande des propriétaires ? Cela semble plausible d'autant qu'il serait logique, lorsque les conditions posées par l'article L 561-1 du code de l'environnement sont réunies, que l'expropriation soit lancée dès lors qu'il s'agit, il ne faut pas l'oublier, de sauvegarder des vies humaines. L'État serait ainsi en situation de compétence liée alors que l'article L. 561-1 fait seulement état d'une possibilité offerte à ce dernier de recourir à une expropriation lorsque les conditions légales existent. Ainsi, la jurisprudence administrative n'a pas encore clairement et définitivement pris position sur l'existence ou non d'un droit à être exproprié. Une réponse positive aboutirait alors à donner naissance à un nouveau type de victime...

Ainsi, la procédure d'expropriation énoncée par l'article L. 561-1 du code de l'environnement ne peut être utilisée que dans des hypothèses strictement limitées, laissant alors le propriétaire confronté au risque naturel non visé par ce texte agir devant les juridictions

---

<sup>67</sup> CE, 9 février 2000, M. Chevallier, *A.J.D.J.*, 10 septembre 2000, p. 714. Pour une confirmation : CAA de Bordeaux, 17 décembre 2008, Péré-Laperne contre commune de Lestelle-Bétharram, *A.J.D.A.* 2009, p. 255 et s.

<sup>68</sup> « L'expropriation pour risque naturel », *op. cit.*

<sup>69</sup> CAA Nantes, 15 juin 2018, n° 16NT02786.

administratives puisque le refus de recourir à une expropriation, quel que soit son objet, est susceptible d'un recours en annulation. Pourrait-il aussi se tourner vers le maire et lui demander d'user de son pouvoir de police administrative générale puisque cette attribution s'inscrit, par essence, dans une logique de prévention des atteintes à l'ordre public, au premier rang desquelles se trouve la protection de la sécurité publique ? D'autant que l'article L. 561-1 du code de l'environnement renvoie aux pouvoirs de police générale détenus par le maire. D'évidence, il le pourrait<sup>70</sup> mais cela aboutirait seulement à ce qu'éventuellement une mesure d'éloignement voire de protection physique (telle une destruction) des habitants soit édictée. Au titre de l'exercice des pouvoirs de police, une action en illégalité pourrait voir le jour. L'un des arguments qui pourrait être avancé tiendrait alors à l'éventuelle atteinte au droit de propriété voire à une privation de ce droit par la mesure édictée. En effet, si l'expropriation conduit à faire disparaître le droit de propriété, l'usage des pouvoirs de police ne peut jamais aboutir à une telle solution<sup>71</sup> sauf alors à contourner les règles contraignantes posées en matière d'expropriation. La décision du Conseil constitutionnel du 6 avril 2018 aborde, d'ailleurs, la problématique des pouvoirs de police du maire. Selon les juges de la rue de Montpensier « *si le maire peut, dans le cadre de son pouvoir de police, prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par la prévention des accidents naturels, au nombre desquels figure l'érosion côtière, il n'y a pas lieu pour le Conseil constitutionnel, qui n'est pas saisi des dispositions en vertu desquelles de telles mesures peuvent être ordonnées, d'examiner l'argument tiré de ce qu'il en résulterait une atteinte inconstitutionnelle au droit de propriété* ». Ainsi, le Conseil constitutionnel juge qu'il pourrait être saisi, dans l'avenir, d'une question prioritaire de constitutionnalité l'amenant à juger la question de savoir si l'exercice des pouvoirs de police tels que consacrés par le code général des collectivités territoriales porterait atteinte à un droit (ou à une liberté) garanti par la Constitution, en l'espèce le droit de propriété. Car selon le syndicat Le Signal, la possibilité offerte au maire de contraindre un habitant à quitter son logement en application de ses pouvoirs de police aboutirait à une atteinte au droit de propriété. La lueur d'espoir liée à la formulation retenue par le Conseil constitutionnel nous paraît pourtant bien faible. Car, encore faudrait-il que le Conseil constitutionnel, saisi à ce titre, juge que les mesures édictées par le maire violent le droit de propriété, ce qui paraît peu probable, sinon impossible, au regard de la généralité des termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Des actions en responsabilité pourraient être aussi engagées au titre d'une faute commise par le maire sous réserve que les conditions d'engagement de la responsabilité de la commune existent. Ainsi, outre la présence du lien de causalité et du préjudice, l'existence d'un fait générateur fautif s'impose, qu'il prenne la forme d'une illégalité (mesure de police disproportionnée par rapport au risque existant<sup>72</sup>, inadaptée ou inutile<sup>73</sup> ou aboutissant à une mesure permanente et définitive de privation de sa propriété, retard ou non usage par le maire de son pouvoir de police alors qu'au final le risque s'est réalisé...) ou pas. La responsabilité sans faute peut aussi l'emporter en matière de pouvoir de police puisque, par exemple « *la fermeture du camping était motivée par la protection de la sécurité publique, une telle circonstance ne suffit pas à*

---

<sup>70</sup> L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ne définit pas, fort logiquement, le champ des hypothèses où le maire peut agir.

<sup>71</sup> CE, 21 octobre 2009, n° 310470 : une mesure permanente et définitive de privation de la propriété est irrégulière.

<sup>72</sup> Pour un rappel, CE, 15 janvier 2013, avis, n° 387259, *op. cit.*

<sup>73</sup> Ordonnance du 9 janvier 2014, Ministre de l'intérieur c/ Société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala, n° 374508 : « *les atteintes portées, pour des exigences d'ordre public, à l'exercice de ces libertés fondamentales doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées* ».



*exclure l'engagement de la responsabilité sans faute de l'autorité de police »<sup>74</sup> sous réserve d'un préjudice spécial et anormal, conditions dont on sait le caractère contraignant<sup>75</sup>.*

En définitive, la décision du Conseil constitutionnel du 6 avril 2018, ainsi que celle du Conseil d'État du 16 août 2018, nous paraissent clarifier (une fois pour toute ?) le champ d'application de l'article L. 561-1 du code de l'environnement qui est nécessairement restrictif. Il pourrait être étendu par le législateur ou par le Conseil constitutionnel, ce qui poserait alors une difficulté au regard de l'interaction entre l'expropriation énoncée par l'article L. 561-1 du code de l'environnement et les compétences pour l'indemnisation réservées au FPRNP par l'article L. 561-3 du même code. Toutefois, la question de la reconnaissance ou non d'un droit à être exproprié n'a pas encore donné lieu à une réponse claire des juridictions françaises. Espérons qu'elles le fassent au plus tôt.

---

<sup>74</sup> CE, 25 juillet 2007, n° 278190, M. Leberger, CE, 11 avril 2008, n° 288528 (« *même en l'absence de dispositions le prévoyant expressément, l'exploitant d'une installation dont la fermeture a été ordonnée sur le fondement des pouvoirs de police dévolus au maire par le 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales pour prévenir les conséquences d'éventuelles inondations, est fondé à demander l'indemnisation du dommage qu'il a subi de ce fait lorsque, excédant les aléas que comporte nécessairement une telle exploitation, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé* »). Lire notre article « Catastrophes naturelles et responsabilité administrative des collectivités territoriales : prévenir vaut mieux que réparer », *R.R.J.* 2013-1, p. 207 et s.

<sup>75</sup> Les victimes « *doivent surmonter l'obstacle de la preuve de l'anormalité de leur dommage* » (B. Seiller, *Droit administratif*, 2. *L'action administrative*, Flammarion, Champs université, 2016, 6<sup>ème</sup> édition, p. 339).

