

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 janvier 1978.  
Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 décembre 1977.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à garantir et à renforcer les droits des expropriés,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Charles LEDERMAN, Jean OOGHE, Marcel ROSETTE,  
et les membres du groupe communiste (1) et apparenté (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) Ce groupe est composé de : MM. Serge Boucheny, Fernand Chatelain, Léon David, Jacques Eberhard, Gérard Ehlers, Pierre Gamboa, Jean Garcia, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Bernard Hugo, Paul Jargot, Charles Lederman, Fernand Lefort, Anicet Le Pors, Léandre Létouart, Mme Hélène Luc, MM. James Marson, Jean Ooghe, Mme Rolande Perican, MM. Marcel Rosette, Guy Schmaus, Camille Vallin, Hector Viron.

(2) Apparenté : M. Marcel Gargar.

Expropriation — Indemnisation — Commerçants-artistes — Baux de locaux d'habitation ou à usage professionnel — Baux commerciaux — Exploitation agricole — Biens — Impôt foncier — Taxe locale d'équipement — Plus-values foncières.

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'expropriation pour cause d'utilité publique est une opération par laquelle l'Etat et les collectivités publiques ou les établissements publics obligent des particuliers à leur céder la propriété de leurs immeubles lorsqu'ils en ont besoin, pour la réalisation d'un objet d'intérêt général.

L'aménagement du territoire, des travaux publics de grande ampleur, comme la construction d'autoroutes, ont multiplié, dans la dernière période, les opérations d'expropriation sans que les droits des expropriés soient pleinement garantis.

Au contraire, les nombreux textes législatifs et réglementaires apparus depuis 1958 ont tendu surtout à accélérer la procédure d'expropriation pour répondre aux exigences des grandes sociétés financières. Ces textes ont porté atteinte à des garanties fondamentales comme celle de l'octroi d'une juste et préalable indemnité à l'exproprié, mais se sont avérés incapables de mettre fin à la spéculation foncière et immobilière

Le caractère autoritaire de la réglementation actuelle entraîne de graves difficultés pour de très nombreux expropriés et est à l'origine de situations souvent dramatiques. C'est pourquoi il est indispensable de prendre en compte l'aspect humain des expropriations et de procéder à une réforme des textes régissant l'expropriation pour cause d'utilité publique, afin d'assurer une meilleure protection des expropriés.

Que des opérations d'expropriation s'avèrent indispensables pour la réalisation de travaux d'intérêt général, nul ne songe à le nier. Mais on ne peut pas opposer l'intérêt de la collectivité et celui des particuliers dont l'expropriation va transformer les conditions d'existence et qui ne sauraient donc d'aucune façon être appelés à en supporter les conséquences financières.

L'expropriation pour cause d'utilité publique entraîne un sacrifice de la part de l'exproprié. Celui-ci doit être le plus faible possible. A la limite, il devrait s'agir d'un sacrifice moral : perte d'un cadre de vie librement choisi et l'obligation de le déplacer.

Dans cet esprit, la proposition de loi définit les garanties fondamentales tendant à renforcer les droits des expropriés.

## I. — Une juste indemnisation.

En premier lieu, lorsqu'il s'agit d'une résidence principale, d'une exploitation agricole, commerciale ou artisanale à caractère familial, la contrepartie de l'expropriation ne doit pas correspondre à une simple indemnité, mais à une véritable reconstitution à identité de service du bien exproprié. En application de ce principe, les personnes expropriées doivent avoir un droit d'option entre la reconstitution, le relogement ou l'indemnisation, lorsqu'il s'agit d'une résidence principale ou d'une propriété exploitée de façon familiale.

De toutes les formes de protection des expropriés la reconstitution du bien à identité de service apparaît comme la meilleure garantie des droits à l'exproprié.

Il apparaît nécessaire, d'autre part, de protéger l'occupant du bien exproprié. Locataire à titre onéreux ou gratuit, exploitant agricole, gérant d'un fonds de commerce subissant par l'expropriation du bien dont ils jouissent un préjudice dont l'expropriant doit les indemniser. Ils doivent pouvoir retrouver la jouissance d'un bien comparable, sans que cela leur procure démarches ou dépenses financières. Ils ont droit comme l'exproprié occupant aux indemnités de déménagement et de réinstallation. Enfin ils sont en droit d'exiger la cession du bail ou de l'engagement de location si le bien dont ils jouissaient se trouve amputé d'une portion qui interdit l'usage normal de l'immeuble bâti, ou qui compromet l'équilibre de l'exploitation.

Pour les artisans et les commerçants, une indemnité pour perte de clientèle entraînée par l'expropriation doit être prévue.

Les expropriés doivent pouvoir être relogés dans le périmètre de la commune, dans des conditions correspondant aux besoins personnels, familiaux ou professionnels ou, en cas d'impossibilité, bénéficier d'une indemnité spécifique.

L'expropriation doit prendre en compte l'unité économique des exploitations agricoles, en distinguant les droits du propriétaire et de l'exploitant, et l'usage normal des immeubles bâtis.

La reconstitution des biens en nature doit être mise à la charge de l'organisme bénéficiaire de l'expropriation. Celui-ci doit, préalablement à l'expropriation, transférer autant de droits, et de

même nature que ceux dont jouissait l'exproprié. L'autorité expropriante doit fournir un bien immobilier de même consistance et présentant les mêmes avantages que celui dont elle entend ôter la jouissance aux futurs expropriés.

Ce principe entraîne dans son application, en premier lieu, la disparition du relogement à partir de la norme HLM. Dans de nombreux cas, une HLM ne saurait constituer un bien de remplacement correspondant au bien exproprié. Il implique, d'autre part, que le relogement des expropriés ne fasse plus de ceux-ci des locataires d'une manière uniforme. Le relogement devra s'effectuer en tenant compte des droits du futur exproprié. Un propriétaire acquerra la propriété du bien de remplacement, un locataire exproprié pourra être locataire du bien de remplacement.

Pour que l'indemnisation soit vraiment équitable, il est proposé, la suppression de l'abattement de 40 % environ sur le montant de l'indemnité en cas de relogement et l'exonération de la taxe locale d'équipement pour les expropriés qui reconstruisent leur habitation (actuellement l'exonération est possible sur décision du conseil municipal, ce qui accroît l'inégalité entre les expropriés).

En outre, pour lutter contre la spéculation foncière, l'indemnité d'expropriation sera fixée par référence à une période où les prix fonciers étaient plus stables : ces prix seront donc les valeurs vénales des immeubles bâtis ou non bâtis à une certaine date de référence.

Cette date et ces prix seront fixés par des organismes intercommunaux après consultation démocratique des communes.

L'indemnité tiendra compte aussi des travaux d'amélioration réalisés par le propriétaire ainsi que des aides et subventions d'Etat et avantages fiscaux perçus.

## II. — Une indemnisation préalable et rapide.

La procédure actuelle, trop longue, est à l'origine de nombreuses injustices. Les différentes phases de l'expropriation doivent se dérouler suivant un calendrier précis, particulièrement en ce qui concerne le paiement.

L'indemnisation, la reconstitution du bien devront, dans tous les cas, être préalables à la prise de possession par l'expropriant du bien exproprié.

Lorsque l'expropriant n'a pas versé à la date convenue le montant de l'indemnisation, le versement d'intérêt de retard doit être mis à sa charge.

### III. — La participation des intéressés.

La participation des intéressés doit être recherchée à tous les niveaux.

En ce qui concerne l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, il est proposé de lever le secret administratif et d'associer les intéressés à la procédure d'enquête, notamment par l'aménagement de l'information du public et pour lui donner toutes possibilités de présenter des observations.

Par ailleurs, et c'est très important, il est proposé que des représentants d'association représentative de défense des expropriés siègent en tant que tels dans les juridictions d'expropriation. Cette disposition est certainement de nature à assurer une réelle humanisation de la procédure d'expropriation et à permettre une juste indemnisation.

L'ensemble de ces mesures va dans le sens d'une démocratisation de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Rompant avec une législation vue jusqu'ici sous le seul angle de l'expropriant, elles prennent en compte l'intérêt des expropriés, et devraient permettre une réelle protection de leurs droits.

De manière à la fois à lutter contre la spéculation et à compenser les dépenses qu'entraînerait l'application du présent texte, il est prévu la création d'une taxe sur les plus-values foncières. La taxe serait perçue sur la différence entre le prix de l'immeuble ou du terrain défini dans chaque commune, à partir du prix de référence de l'expropriation et son prix de vente effectif.

Ces propositions s'inscrivent dans le prolongement du Programme commun de la gauche. Elles sont inséparables d'une politique mettant un terme à la spéculation foncière et immobilière et donnent aux collectivités locales un contrôle sur la vente et le prix des terrains.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous demandons, mesdames et messieurs, de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante.

## PROPOSITION DE LOI

### CHAPITRE PREMIER

#### Principes généraux.

##### Article premier.

Nul ne saurait être exproprié si ce n'est pour cause d'utilité publique légalement constatée et sous la condition d'une juste et préalable indemnité acceptée par l'exproprié ou fixée conformément à la loi, par des tribunaux où siègent de droit des représentants des intéressés.

Tout occupant à titre onéreux ou gratuit d'un immeuble frappé d'expropriation bénéficie d'une protection légale telle qu'elle est définie dans les articles 3, 9, 10, 11 et 15.

##### Art. 2.

Lorsque le bien exproprié est la résidence principale du propriétaire, une exploitation agricole, commerciale ou artisanale de caractère familial tout ou partie de l'indemnité peut prendre la forme de la reconstitution du bien à identité de service, si l'exproprié le souhaite et si cela est possible. Cette reconstitution ne doit entraîner aucun frais pour l'exproprié.

### CHAPITRE II

#### De l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

##### Art. 3.

Un mois avant l'ouverture de l'enquête, l'arrêté préfectoral précisant la composition de la commission d'enquête, son objet et sa durée, les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations, est affiché dans tous

les immeubles situés à l'intérieur du périmètre où s'effectue l'opération, ou porté à titre individuel à la connaissance des propriétaires concernés et le cas échéant des occupants.

La publicité de l'enquête est faite dans les journaux habilités à recevoir des annonces légales. Elle est également faite par voie d'affiches destinées à attirer l'attention de la population et apposées sur les panneaux d'affichage officiels, à la vitrine des commerçants qui accepteraient cet affichage, et en tous lieux où l'affichage est autorisé, et ce éventuellement dans la zone d'influence de l'équipement projeté.

#### Art. 4.

Le dossier doit être directement accessible au public, personnes physiques ou morales (associations, syndicats, etc.). A cet effet, un exemplaire complet du dossier et un registre destiné à recueillir les observations du public, sont déposés à la mairie de chacune des communes où l'opération est projetée. Le dossier présente la finalité de l'opération et son utilité pour la collectivité, ainsi que les inconvénients et nuisances diverses qui peuvent en découler. Il définit également un plan de financement précis et un calendrier prévisionnel des réalisations.

#### Art. 5.

La commission d'enquête devra statuer sur le réel « bien-fondé » de l'utilité publique de l'opération projetée et veiller soigneusement à limiter au maximum les expropriations et les surfaces expropriées.

La commission pourra réduire la surface primitivement prévue de la zone d'enquête, ou en exclure certaines zones.

Les observations formulées sur le registre des réclamations de l'enquête devront être examinées avec le plus grand soin, la plus parfaite impartialité, et le plus grand souci de ne pas apporter — dans l'intérêt général — un surcroît de nuisances et d'inconvénients de quelque ordre qu'ils soient.

Dans toute la mesure possible, toute satisfaction devra être donnée aux réclamants. Les réclamants dont les observations n'auront pu être satisfaites en seront avertis à titre personnel avec toutes justifications y afférentes.

**Art. 6.**

La commission d'enquête est obligatoirement composée, par tiers d'élus des communes intéressées par l'opération projetée, de membres de l'administration et d'usagers représentés par leurs associations.

Elle élit son président parmi ses membres.

**Art. 7.**

La durée de l'enquête est de trois mois.

**Art. 8.**

L'avis motivé de la commission d'enquête est porté à la connaissance du public par voie d'affiches et par toutes les formes de publicité utilisées pour l'ouverture de l'enquête.

**CHAPITRE III**

**La fixation des indemnités.**

**Art. 9.**

Les indemnités doivent couvrir l'intégralité du préjudice causé par l'expropriation, y compris le préjudice moral.

Le préjudice que les artisans et commerçants peuvent subir en raison de la perte de clientèle ou des charges supplémentaires entraînées par la réinstallation dans de nouveaux locaux est indemnisé.

Quelle que soit l'option choisie par l'exproprié, reconstitution des biens ou indemnisation, une indemnité dite « de préjudice moral » peut être versée par l'expropriant à l'exproprié. Cette indemnité ne saurait dépasser un certain plafond fixé par voie réglementaire.

Cette indemnité n'est valable que pour le propriétaire jouissant du bien exproprié comme résidence principale, elle peut être éventuellement portée au bénéfice de l'occupant.

Elle ne peut en aucun cas donner lieu à une quelconque imposition fiscale.

L'indemnité de déménagement et de réinstallation est égale à un montant forfaitaire qui varie en fonction du coût de la vie, en considérant le transfert dans la même commune ou au maximum dans une commune limitrophe. Elle ne peut dépasser un certain plafond.

Le tribunal de l'expropriation est compétent pour allouer toute indemnité destinée à compenser le préjudice subi par le futur exproprié ou l'occupant, du fait du changement de résidence ou de lieu d'exercice de son activité ou de cessation de bail.

#### Art. 10.

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, le propriétaire exproprié peut demander l'emprise totale.

Le locataire peut demander la cessation du bail. Il a droit au versement des indemnités prévues à l'article 9.

Lorsqu'une emprise partielle compromet gravement l'unité économique d'une exploitation agricole et que son équilibre ne peut être rétabli sur place, le propriétaire ou l'exploitant peuvent demander l'emprise totale du bien exproprié.

Ils bénéficient des indemnités prévues à l'article 9 ci-dessus.

#### Art. 11.

L'exproprié bénéficie d'un droit d'option entre le versement d'indemnités et la reconstitution de ses biens à identité de service lorsqu'il s'agit de sa résidence principale, ou d'une exploitation agricole, commerciale ou artisanale à caractère familial.

La reconstitution des biens incombe au bénéficiaire de l'expropriation. Elle peut être laissée à la charge de l'exproprié si ce dernier le demande.

L'occupant est en droit d'exiger de l'expropriant la mise à sa disposition de biens à identité de service dans les limites fixées à l'article 2. ci-dessus.

#### Art. 12.

L'expropriant notifie par écrit le montant et la nature de ses offres, indemnité et reconstitution, et invite l'exproprié à faire connaître ses demandes.

Dans l'établissement de l'accord amiable, l'exproprié peut se faire assister de la personne de son choix ou mandater la personne de son choix pour le représenter.

#### Art. 13.

A défaut d'accord amiable, les indemnités sont fixées par le tribunal de l'expropriation après consultation d'un expert immobilier.

Les notifications des offres faites par le tribunal de l'expropriation à chacun des intéressés susceptibles d'obtenir une indemnisation, invitent les personnes auxquelles elles sont faites à faire connaître à l'expropriant, par écrit, dans un délai de deux mois à dater de la notification, soit leur acceptation, soit le montant détaillé de leurs demandes.

#### Art. 14.

Le montant de l'indemnité d'expropriation est fixé en fonction du niveau des prix qui existent à une date de référence antérieure.

Cette date de référence est déterminée par un organisme intercommunal d'aménagement.

Toutefois l'indemnité tient compte :

— des dépenses réalisées par le propriétaire pour des travaux d'amélioration importants depuis la date de référence ;

— des aides, subventions d'Etat et avantages fiscaux perçus par le propriétaire, à l'exclusion des aides reçues pour l'acquisition d'une résidence principale.

Pour le logement principal, la propriété familiale, celle des artisans et commerçants, l'indemnité ne doit en aucun cas être inférieure à ce qui permettra une reconstitution à identité de service.

**Art. 15.**

L'indemnité est versée préalablement à l'expropriation et au plus tard trois mois avant la prise de possession du bien exproprié.

Le bien reconstitué est mis à la disposition de l'exproprié trois mois avant la prise de possession du bien exproprié.

Tout retard dans le versement entraîne l'application du taux d'indexation sur le coût de la construction déterminé par l'I.N.S.E.E.

**Art. 16.**

Le reconstitution des biens est un transfert de propriété.

Pour les logements elle doit se faire à surface d'habitation égale, à éléments de confort égaux et dans un cadre urbain comparable lorsque cela est possible.

Pour les autres biens immobiliers elle doit lorsque cela est possible produire les mêmes avantages que le bien exproprié.

En cas d'impossibilité lorsque le bien n'a pu être reconstitué à identité de service, l'exproprié percevra une indemnité compensatrice dont le montant sera évalué par le tribunal. Cette indemnité sera égale à la différence constatée entre la valeur du bien exproprié et celle du bien reconstitué et augmentée d'une indemnité de préjudice moral.

**Art. 17.**

Le tribunal de l'expropriation constate l'existence du bien de remplacement. Il constate également que l'exproprié a acquis sur ce bien autant de droits qu'il en détenait sur l'immeuble en voie d'expropriation. Le tribunal détermine la date à laquelle l'exproprié pourra prendre possession du bien de remplacement. L'ordonnance d'expropriation ne pourra être antérieure à cette date sous peine de nullité.

**Art. 18.**

**Le tribunal de l'expropriation ne peut prendre une ordonnance d'expropriation qu'une fois la reconstitution des biens constatée.**

**Toutefois, dans le cas prévu à l'article 19 ci-après, l'ordonnance d'expropriation peut être prise au jour où l'exproprié est entré en possession du logement temporaire.**

**Art. 19.**

**Lorsque l'exproprié procède lui-même à la reconstitution de ses biens, l'expropriant met un logement à sa disposition à titre temporaire et pour une période qui ne peut excéder deux ans. Le loyer de ce logement ne peut excéder celui d'un logement HLM de même consistance. Ce relogement temporaire ne saurait entraîner aucune diminution de l'indemnité.**

**La durée d'exonération d'impôt foncier — s'il existe sur le bien exproprié — devra être reportée sur le nouveau bien, quelle que soit l'option choisie par l'exproprié.**

**CHAPITRE IV**

**La juridiction de l'expropriation.**

**Art. 20.**

**La juridiction de l'expropriation a son siège auprès du tribunal de grande instance du chef-lieu du département.**

**La juridiction de l'expropriation est collégiale.**

**Elle est présidée par un magistrat, elle comprend des représentants de la partie expropriante et des représentants de la partie expropriée.**

**Art. 21.**

L'appel est interjeté par les parties, ou par le commissaire du gouvernement, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement.

La cour d'appel fixe le montant de l'indemnité du jour de sa décision.

**CHAPITRE V**

**Dispositions diverses.**

**Art. 22.**

En liaison avec les collectivités locales, il est créé un service social spécialisé qui a pour objet de renseigner les expropriés sur la procédure en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et les aider dans la défense de leurs droits.

**Art. 23.**

Aucun abattement sur le montant de l'indemnité ne peut être effectué en cas de relogement ou de reconstitution des biens.

**Art. 24.**

Les expropriés qui reconstituent leurs biens sont exonérés du versement de la taxe locale d'équipement qui est acquittée par l'expropriant.

**Art. 25.**

Les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

**Art. 26.**

Pour compenser les dépenses supplémentaires pouvant résulter de l'application de la présente loi, il est institué une taxe sur les plus-values foncières. Son montant résulte de la différence entre le prix de la transaction et le niveau de prix établi par rapport à la date de référence telle qu'elle est définie à l'article 14.

Cette taxe est progressive, elle tient compte d'un abattement à la base pour la résidence principale et la petite et moyenne propriété mise en valeur d'une façon familiale.

En outre la loi n° 71-506 du 29 juin 1971 portant réforme du régime fiscal des profits de construction est abrogée.