



**HAL**  
open science

# Propriété privée et prérogatives de puissance publique en matière d'utilisation des sols

Francis Catalano

► **To cite this version:**

Francis Catalano. Propriété privée et prérogatives de puissance publique en matière d'utilisation des sols. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2006, Le code civil dans l'Océan Indien : 1804-2004, NS-2006, pp.80-88. hal-02549640

**HAL Id: hal-02549640**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02549640v1>**

Submitted on 21 Apr 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## PROPRIÉTÉ PRIVÉE ET PRÉROGATIVES DE PUISSANCE PUBLIQUE EN MATIÈRE D'UTILISATION DES SOLS

**Francis CATALANO**

*Doyen des juges d'instruction au Tribunal de grande instance de Saint-Pierre.*

L'attachement de l'homme à sa propriété foncière est si ancien et si commun qu'il ne convient pas de s'y attarder. ROUSSEAU a dû être peu écouté lorsqu'il écrivait « Le premier qui, ayant enclos un terrain, s'avisait de dire : *ceci est à moi*, et trouva des gens assez simples pour le croire fut le véritable fondateur de la société civile. Que de crimes, de guerres, de meurtres, que de misères et d'horreurs n'eût point épargné au genre humain celui qui, arrachant les pieux ou comblant le fossé eût crié à ses semblables : « Gardez-vous d'écouter cet imposteur (...) ». »<sup>3</sup>. Et la sémantique et l'étymologie juridiques ont gardé de multiples traces de cet attachement, telles :

- le bouquet : ce terme consacré par la pratique, qui désigne le capital versé en plus des arrérages d'une rente viagère, semble provenir de rites anciens de prise de possession de terre, parfois avec cris, enfoncement dans le sol d'un bâton, mais toujours avec des fleurs, des rameaux, des herbes cueillis ou ramassés sur place, bref des bouquets<sup>4</sup>.
- les amendements : au sens de travaux de labour, et d'incorporation de fumure ou de matières quelconques, ils améliorent (cette acception se retrouve aussi dans l'amendement d'une personne) une terre agricole ou la rendent cultivable. Le verbe amender provient du latin *mundare, emundare* qui signifie labourer mais avant tout rendre propre, c'est-à-dire à la fois s'approprier et nettoyer : le (premier) passage de la charrue épure la terre sauvage. D'autre part, le *mundus*, à l'époque romaine, était le sillon primordial qui entoure la ville<sup>5</sup>.

Le droit de propriété, l'un des trois piliers du droit<sup>6</sup>, est particulièrement bien protégé par le code civil. L'article 544 pose en principe son absoluté, au prix d'ailleurs du redondant barbarisme « *la manière la plus absolue* », supposant un absolu... variable, qui révèle le poids attaché par le législateur à son propos<sup>7</sup>. Il est vrai que l'emphase plaisait en ces temps, où la loi des 16 et 29 septembre 1791 exigeait que « Le silence *le plus absolu* sera observé dans [les salles d'audience] »<sup>8</sup>. Et l'article 545 dispose que « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable

---

1- DISCOURS SUR L'ORIGINE ET LES FONDEMENTS DE L'INÉGALITÉ PARMI LES HOMMES, seconde partie, Jean Jacques ROUSSEAU.

2- HARO ! NOËL ! OYÉ ! Pratiques du cri au Moyen-Âge, collectif sous la direction de Didier LETT et Nicolas OFFENSTADT, Publications de la Sorbonne 2003, p 62.

3- HARO !.. op. cit. p 64.

4- Jean CARBONNIER, FLEXIBLE DROIT, textes pour une sociologie du droit sans rigueur, LGDJ 5e éd.(1983) p 165.

5- LINGUISTIQUE JURIDIQUE, Gérard CORNU, Montchrestien-Domat Droit privé 2000. p 331.

6- Loi 1791, 2e partie, titre VIII, article 50, citée dans « LES TRIBUNAUX CRIMINELS SOUS LA RÉVOLUTION ET L'EMPIRE », Robert ALLEN, Presses universitaires de Rennes 2005 p 274.

indemnité ». Très protégé donc, ce droit de propriété<sup>9</sup>. Trop peut-être, si on en croit la doctrine ayant suivi un arrêt désormais célèbre sanctionnant un empiètement de 0,5 cm<sup>10</sup>.

À l'inverse, on peut se demander si les principes de l'article 545 précité pèsent encore quelque chose lorsqu'un droit réel privé entre en compétition avec le droit public foncier. Les inquiétudes à ce sujet ne sont pas nouvelles<sup>11</sup>. Certes, un progrès notable dans les droits des expropriés est intervenu avec le décret 2005-467 du 13 mai 2005 portant modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, au demeurant, sous les coups de boutoir en 2003 de la Cour Européenne des droits de l'homme, bientôt suivie par la Cour de cassation<sup>12</sup>. Mais, l'inégalité des droits demeure omniprésente.

Comment en est-on arrivé là ? L'histoire du conflit entre la propriété privée et les prérogatives de puissance publique en matière d'utilisation des sols a déjà été écrite, et de manière plus brillante<sup>13</sup>. Mais quelques jalons chronologiques permettront de comprendre pourquoi, aujourd'hui, le droit public de l'aménagement et de l'urbanisme prime largement sur le droit de propriété privée.

Le « code d'HAMMOURABI », qui nous ramène bien loin dans le temps, n'évoque aucun cas d'appropriation publique d'un immeuble. Encore faut-il savoir de quoi on parle : la formulation « si (situation «x»)... alors (solution «y») » évoque une loi, un code au sens où nous l'entendons aujourd'hui, contenant des normes générales et impersonnelles ; or, il s'agit seulement d'une tournure caractéristique d'une langue qui ne connaît notamment pas les conjonctions de coordination. D'ailleurs, les cas sont disparates, parfois incohérents dans leur solution, comportent des redites et des omissions. Ce *code* est en fait au départ une stèle, reproduite à plusieurs exemplaires déposés aux grands carrefours, certes par la suite copiée sur argile pour assurer une plus grande diffusion, qui regroupe divers exemples de décisions rendues par le Roi (1792-1750 av. JC), pour le glorifier dans sa fonction de justicier. Et les assyriologues modernes le nomment HAMMU-RAPI - *Hammu qui guérit* - plutôt qu'HAMMU-RABI - *Hammu est grand* -<sup>14</sup>. Gageons que tout le monde continuera néanmoins à parler de *code* et d'*Hammourabi* ; au demeurant on s'accommode de la dénomination « messe en si mineur » (BWV 232 de Jean-Sébastien BACH) alors que ce n'est pas une messe car elle ne respecte pas strictement la liturgie catholique, que la majorité de ses parties n'est pas en si mineur, et elle n'a pas été composée en tant que telle mais regroupe des parties de cantates jouées à d'autres occasions... Pour revenir à notre propos, ce Roi ne

---

7- Le droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, permanence et actualité », Michel VERPEAUX, CJEG décembre 1999, p 411.

8- Le règne absolu du droit de propriété ne peut tolérer un empiètement même minime : Chronique d'un demi-centimètre de trop, à propos de Cass. 3e Civ., 20 mars 2002», Grégoire DECOOL et Swéta PANNAGAS, Gaz. Pal. 2-4 février 2003 p. 12 ; Comment sanctionner un empiètement minime ? Jean-Claude PLANQUE, note sous Versailles, ch. civ. réunies, D 2004, J, p. 2819.

9- Pierre CARRIAS, Le droit de propriété au point de non-retour ? D. 1985, Chron. XLIX, p 293.

10- Circulaire CIV/16/05 JUS CO5 20646C du 3 octobre 2005 du ministère de la Justice.

11- Voir notamment : LES ORIGINES SEIGNEURIALES DU DROIT DE L'EXPROPRIATION, Jean-Louis MESTRE, Recueil des mémoires et travaux publiés par la Société d'Histoire du droit et institutions des anciens pays de droit écrit, 1980, fasc. 11 ; l'expropriation face à la propriété, du Moyen-Âge au code civil, Jean-Louis MESTRE, DROITS N°1, 1985 ; L'EMBELLISSEMENT DES VILLES, l'urbanisme français au XVIIIe siècle, Jean Louis HAROUEL, Picard 1993, collection villes et sociétés, p 259 sq ; LES ORIGINES MÉDIÉVALES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF, XIVE-XVIIe siècles, Katia WEIDENFELD, De Boccard 2001, collection romanité et modernité du droit, p 273 s.

12- LE CODE DE HAMMURAPI, introduction, présentation et annotations par André FINET, éditions du C.E.R.F.

considérant pas qu'il entrerait dans sa mission de puissance publique d'aménager le sol, il est normal qu'on ne trouve dans cette stèle aucune allusion à ce problème.

Les romains ne connaissaient pas le concept d'expropriation pour cause d'utilité publique : ainsi, quand un propriétaire refusait le passage d'un aqueduc ou n'acceptait pas de vendre sa parcelle, il fallait soit lui consentir de coûteuses exonérations fiscales, soit lui acheter toute la parcelle à prix fort, quitte à lui revendre ultérieurement la partie non utilisée, soit imprimer à l'ouvrage un détour. César lui-même en a fait l'onéreuse expérience en acquérant à prix croissant tous les *atria* qui encombraient l'emplacement nécessaire à son projet de *forum*<sup>15</sup>. Il ne peut toutefois pas être assuré qu'aucun récalcitrant n'a fini dans l'arène... Par ailleurs, vers 41 avant Jésus Christ, OCTAVE, le futur AUGUSTE, n'a pas eu de scrupule à confisquer en masse des terres vers Mantoue pour les attribuer en récompense à ses soldats vétérans, qui à vrai dire manifestaient un mécontentement croissant avec leur attente. Ces attributions de lots aux soldats, caricaturées dans l'album d'Astérix " Le cadeau de César ", avaient spolié VIRGILE, qui chanta son amertume en mettant en scène le berger MELIBÉE s'adressant à TITYRE qu'il envie de ne pas voir ses terres confisquées « *Fortuné vieillard ! Ainsi tes champs demeureront ta propriété (...) et nous, nous quittons le sol de notre patrie et nos doux champs (...)* »<sup>16</sup>.

Concernant la protection de l'environnement, la philosophie romaine était celle d'un respect religieux de la nature qui ne doit être ni violée ni altérée<sup>17</sup>. Ainsi, si on en croit encore VIRGILE<sup>18</sup>, lorsque les habitants de Camerina décidèrent d'assécher un proche marais malsain, mais ne tinrent pas compte de l'oracle d'Apollon les invitant à ne pas mettre d'obstacle au cours de la nature, les ennemis envahirent la ville par le terrain drainé. Par la suite, l'oracle aurait été consulté avant tout aménagement public. Nos actuelles enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique, pour être plus concrètes, y perdent en poésie...

Un fort intéressant document, communément désigné « Traité d'urbanisme de Julien d'Ascalon », nous renseigne sur les règles de construction dans la Palestine du VI<sup>e</sup> siècle de notre ère<sup>19</sup>. Ce texte, en principe consacré aux rapports entre particuliers, foisonne pourtant de servitudes, de distances à respecter pour les fosses d'aisance (p115), de rigoles d'irrigation ou drainage (p114), d'espaces publics (p115, 116), d'exclusion de métiers générateurs de nuisances (p118-120, 125, 126). On y apprend aussi que contrairement au droit romain qui n'admettait pas que différents étages d'un même immeuble appartiennent à des propriétaires différents, le proche-orient connaissait la copropriété verticale (p121). Mais on y cherche en vain des règles générales d'aménagement du sol par la puissance publique, et les prérogatives qui vont avec.

On date généralement de 1303, 1304, sous le règne de Philippe Le Bel, la promulgation des premiers textes exigeant en matière d'appropriation publique d'immeubles privés une utilité publique et une juste et préalable indemnité, au sens moderne de ces termes.

---

13- LES ROMAINS ET L'EAU, fontaines, salles de bains, thermes, égouts, aqueducs..., Alain MALISSARD, Les belles lettres, 1994, p281, 282.

14- VIRGILE, Les Bucoliques, I.

15- ÉCOLOGIE ANTIQUE, Milieux et modes de vie dans le monde romain, Paolo FEDELI, In-Folio éditions, collection Archigraphy-Paysages, 2005, p1, 39 et passim.

16- Eneïde, 3, 701.

17- TRAITÉ D'URBANISME DE JULIEN D'ASCALON, droit et architecture en Palestine au VI<sup>e</sup> siècle », traduit et commenté par Catherine SALLIOU, travaux et mémoires du Centre de Recherche d'Histoire et de Civilisation de Byzance, Collège de France-monographie 8, De Boccard 1996.

En février 1566, l'édit de Moulins organise la domanialité publique, notamment son inaliénabilité, et distingue ainsi soigneusement ce domaine public du droit foncier des particuliers. En 1599, la charge de Grand Voyer de France est créée, avec notamment pour compétence de délivrer les autorisations de voirie et ce que nous appellerions aujourd'hui des permis de construire, dont le régime se fixe avec un édit du 16 décembre 1607, au départ prévu pour des considérations de salubrité publique, édit plusieurs fois modifié notamment en 1723-1724<sup>20</sup>.

Au XVII<sup>e</sup> siècle, notamment avec l'édit de 1666 pour la « construction du canal de navigation des deux mers Océane et Méditerranée » se développe un droit de l'expropriation aux caractéristiques quasi actuelles : concepts, à défaut de terme exprès, d'intérêt général ou d'utilité publique, délimitation des parcelles à l'instar de notre enquête parcellaire, division de la procédure en phase publique (administrative) et phase d'indemnisation (judiciaire), ladite indemnisation et la prise de possession éteignant tout droit réel ou personnel sur le bien exproprié<sup>21</sup>.

À la révolution, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 énonce « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* » (art. 17). Les révolutionnaires, et plus encore les post-révolutionnaires comme TOCQUEVILLE espéraient sans doute graver dans le marbre législatif que plus rien ne serait comme sous les ténèbres royalistes. C'est méconnaître que sous l'ancien régime les propriétaires évincés étaient d'ordinaire correctement indemnisés<sup>22</sup> et l'utilité ou la nécessité publique fondait toujours les opérations, ce qui parfois est plus contestable de nos jours. Sans doute, tout n'était pas parfait ; mais enfin l'évaluation se faisait dans la majorité des cas à dire d'experts<sup>23</sup> ; or, les experts étaient alors des praticiens respectés et compétents<sup>24</sup>. Notons enfin que le recours à un expert a par la suite été prohibé par l'article R 13-28 du code de l'expropriation, de 1958 (sous une autre référence textuelle) jusqu'au décret du 13 mai 2005 précité : le système d'ancien régime ne pêchait pas par la législation, mais par l'impécuniosité permanente des décideurs, qui entraînait de longs délais de paiement. Le probable record en la matière est l'expropriation en 1670 par le Roi de terrains pour l'agrandissement de Lille, dont le paiement n'est intervenu qu'en 1732<sup>25</sup>. Le grand VAUBAN, qui s'était toujours soucieux de la juste indemnisation des expropriations rendues nécessaires par les fortifications qu'il édifiait, avait déclaré un jour « (Il est) juste que le propriétaire à qui on prend ses biens sans les lui demander et pour un prix ordinairement très médiocre ne soit pas frustré de son revenu annuel par l'attente trop longue de son principal »<sup>26</sup>. Sans atteindre de tels délais, notre époque connaît aussi de multiples cas de retard de paiement parce que les expropriants ou aménageurs actuels se lancent parfois dans de vastes projets sans financement certain ; d'ailleurs, le médiateur de la République, dans son rapport de 1983 (p132) préconisait par une réforme législative, soit de subordonner le transfert de propriété à la vérification par le juge de l'expropriation de la solvabilité de l'expropriant, soit

---

18- L'EMBELLISSEMENT DES VILLES, op. cit, p. 179 sq.

19- LE CANAL DES DEUX MERS, canal royal du Languedoc 1666-1680, André MAISTRE, éditions Privat 1998, p 51 sq.

20- L'EMBELLISSEMENT DES VILLES, op. cit. p277, 278).

21- L'EMBELLISSEMENT DES VILLES, op. cit. p277.

22- L'expertise et le métier d'expert au XVIII<sup>e</sup> siècle, André VIALA, Le trait d'union de l'expertise agricole, foncière, immobilière et forestière décembre 1998 N°4, p 30 ; Experts fonciers depuis 1567, mutatis mutandis, Bruno DENEUVILLE, Le trait d'union septembre 2003 N° 3 p 5

23- L'EMBELLISSEMENT DES VILLES, op. cit. p. 279, 280.

24- VAUBAN, Anne BLANCHARD, Fayard 1996, p 425.

de créer une caisse de caution et d'avance. Ces propositions ont été rejetées par le ministre compétent<sup>27</sup>.

Il reste que nombre d'auteurs ont constaté un glissement sémantique entre la déclaration de 1789 qui exige une *nécessité publique évidente*, et le code civil dont l'article 545 se contente d'une simple *utilité publique*<sup>28</sup>. Le constat est avéré, mais cette différence lexicale ne doit pas être exagérée : d'abord, la déclaration elle-même mélange des notions telles que *l'utilité commune* (art. 1), des *peines strictement et évidemment nécessaires* (art. 8) ; puis les constitutions ultérieures se contentent d'une *nécessité publique* sans critère de *l'évidence*<sup>29</sup>, ou donnent du droit de propriété une définition générale sans évoquer sa privation<sup>30</sup>, voire ne disent plus un seul mot sur la question<sup>31</sup>. Il faut rappeler enfin que les révolutionnaires, et leurs successeurs, dans leur idéalisme, n'étaient pas toujours exempts de contradiction : une des raisons du retard à abolir l'esclavage est la protection du droit de propriété instaurée par la déclaration de 1789 : il fallait éviter la ruine des planteurs s'ils étaient dépossédés de leurs esclaves sans indemnisation, laquelle excédait les finances de la France révolutionnaire<sup>32</sup>. Non, la véritable mutation, et pas seulement sémantique, aura lieu au XXe siècle lorsque l'utilité / nécessité publique deviendra de fait une simple utilité sociale<sup>33</sup>.

Vers 1850, les solutions sont claires : il n'y a utilité (nécessité) publique que lorsque l'expropriation a pour objet soit la constitution du domaine public, soit la construction d'ouvrages publics<sup>34</sup>. C'est aussi l'âge d'or des expropriés, généreusement indemnisés par des jurys de propriétaires, au prix parfois d'une intense spéculation foncière dont BALZAC fera l'une des occupations du parfumeur César BIROTEAU, et ZOLA le thème de « La Curée ». À peine plus tard, les indemnités d'expropriation ou d'indisponibilité lors des fouilles sur le site d'Alésia seront toutes réglées à l'amiable et immédiatement versées<sup>35</sup>.

L'exigence d'une nécessité / utilité publique date de 1789-1804, mais malgré deux immenses lois de 1810 et 1930 organisant avec précision le droit de l'expropriation, il faut attendre près de deux siècles pour que le Conseil d'État, suppléant l'absence de définition légale, précise dans le célèbre arrêt d'assemblée du 28 mai 1971 dénommé, en abrégé « ville nouvelle Lille-Est »<sup>36</sup>, qu'« *une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs par rapport à l'intérêt qu'elle présente* » ; par cette analyse du « bilan coût-avantage », la haute juridiction non seulement définissait la notion, mais appréciait pratiquement l'opportunité de l'action administrative au cas par cas.

---

25- DICTIONNAIRE JURIDIQUE EXPROPRIATION, Pierre BON, Pierre CARRIAS, éditions Dalloz 1993 p244.

26- CODE COMMENTÉ DE L'EXPROPRIATION, Pierre CARRIAS, Annales des loyers N° 3-4 mars-avril 1989, p181 sq ; DICTIONNAIRE JURIDIQUE EXPROPRIATION, op. cit. p.414 s. ; CODE DE L'EXPROPRIATION COMMENTÉ ET ANNOTÉ, René HOSTIOU, Litec-Droit 1989 p. 3 s.

27- Constitution du 24 juin 1793, art. 19.

28- Constitution du 5 fructidor an III, art. 5.

29- Constitution du 22 frimaire an VIII.

30- LES TRAITES NÉGRIÈRES, essai d'histoire globale, Olivier PÉTRÉ-GRENOULLEAU, NRF-Gallimard, collection Bibliothèque des histoires 2004, p- 230-231.

31- Voir infra.

32- DICTIONNAIRE JURIDIQUE EXPROPRIATION, op. cit. p414.

33- Vincent PERNET, note sur Alise et ses environs, Pro Alesia 1ère série 1906-1910, p352, 353, cité in « LA BATAILLE D'ALÉSIA, Joël LE GALL, publications de la Sorbonne, p56.

34- JCP 1971. II. 16873 note HOMONT ; Rec. 409 conclusions BRAIBANT ; D 1972.194 note LEMASURIER, pour ne citer que trois références de publication.

Puis, au fil de la jurisprudence, cette exigence d'une d'utilité / nécessité publique s'est peu à peu atténuée, par la prise en compte d'autres intérêts tels la protection de l'environnement, les besoins en énergie, la sauvegarde de l'emploi.... Puis, on a eu recours à la notion de besoin de fonctionnement d'un service public, et enfin à celle beaucoup plus floue d'intérêt général voire d'utilité générale.<sup>37</sup> Et, comme si cette extension jurisprudentielle ne suffisait pas, la loi est venue autoriser le recours à l'expropriation dans des domaines très divers <sup>38</sup>. Une commune peut désormais, en vertu de l'article L 221-1 du code de l'urbanisme, exproprier pour constituer des réserves foncières, donc s'approprier des terrains... pour les stocker et en faire (peut-être ?) un jour quelque chose...

Le droit commun de l'expropriation, au plus tard lors de sa codification en 1977, institue des règles extrêmement favorables à l'expropriant, donc défavorables à l'exproprié. Sur le principe, il n'est pas choquant que la valeur vénale d'un bien puisse obéir à des règles différentes selon le régime juridique dans lequel on se place : ainsi, la taxation des plus-values immobilières se fonde sur une différence de valeur vénale pondérée par divers facteurs fixés par la loi et non par le marché ; un immeuble sinistré sera évalué selon les stipulations de la police d'assurance ; lors d'une mutation à titre gratuit, surtout s'il y a redressement de valeur vénale par l'administration fiscale, le contribuable sous estime volontiers la valeur de son bien pour réduire l'assiette des droits <sup>39</sup>, et ce même bien ne serait bien sûr pas si chichement estimé par ce même contribuable s'il en était exproprié. Toujours est-il que, dans le code de l'expropriation, nombreux sont les exemples de dispositions déséquilibrées, citons-en quelques uns :

- le préjudice moral n'est jamais pris en compte (art. L13-13),
- les intérêts par l'expropriant en cas de retard (art R13-78) ne courent qu'après demande expresse et avec une franchise de trois mois après la demande, régime donc bien plus défavorable que l'article 1153 du code civil,
- récupération, sous certaines conditions, par l'expropriant des plus-values retirées par l'immeuble du fait des travaux publics (art. L16-4 et L13-12), et ce éventuellement par compensation totale avec l'indemnité d'expropriation,
- limitation, dans certaines conditions, de l'évaluation de l'immeuble par le juge (art L13-1 et L13-17),
- la définition du terrain à bâtir est particulièrement étroite (art L13-15),
- l'appel du jugement fixant l'indemnité ne suspend pas la prise de possession par l'expropriant (art L15-2).

Le phénomène s'est accentué avec la décentralisation qui a généré, à côté de l'Etat et des communes, une multiplication d'opérateurs détenteurs du droit d'exproprier, délégataires de droits de préemption, bénéficiaires de la fiscalité de l'urbanisme : Département, Régions, communauté de communes, syndicats intercommunaux, sociétés concessionnaires d'autoroute, et même personnes morales de droit privé que sont les sociétés d'économie mixte d'aménagement ou non. Un jour peut-être, de telles prérogatives seront accordées aux personnes morales de droit international public.

---

35- DICTIONNAIRE JURIDIQUE EXPROPRIATION, op. cit. p414.

36- DICTIONNAIRE JURIDIQUE EXPROPRIATION, op. cit. p415.

37- Ainsi en tous cas pense Ugolin, dans L'EAU DES COLLINES- Jean de Florette, de Marcel PAGNOL, lorsqu'il déclare « C'est ça votre héritage. ça a de la valeur... Les gens du gouvernement vont venir vous dire : " ça vaut tant, et vous me devez tant ! " ».

En outre, à côté du droit commun de l'expropriation, déjà largement favorable à l'expropriant comme on l'a vu ci-dessus, ont été créés des régimes dérogatoires, en général pour accélérer les opérations :

- la résorption d'habitat insalubre (loi 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre), dont la phase administrative est simplifiée et surtout qui prévoit des règles encore plus spécifiques d'évaluation du bien,
- les opérations secrètes intéressant la défense nationale qui sont dispensées d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique,
- la possibilité, aujourd'hui quasi toujours utilisée, de fusionner toute la phase administrative et de lancer la prise de possession par anticipation.

Puis aussi, le XXe siècle, surtout après 1950 a vu se multiplier les textes permettant aux personnes publiques, sans exproprier, de déprécier une propriété immobilière, à peu de frais ou du moins grâce à un régime juridique privilégié. Citons, et la liste n'est bien sûr pas exhaustive :

- loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, instituant pour le moins de servitudes au profit des diverses sociétés qui allaient devenir plus tard EDF<sup>40</sup>,
- le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme (art. L 160-5 du code de l'urbanisme) dont la jurisprudence administrative récente nous rappelle qu'il n'est pas en soi incompatible avec l'article 1er du protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme<sup>41</sup>, et qu'il s'applique aux servitudes créées par les plans de prévention des risques naturels même si elles lèsent des droits acquis<sup>42</sup>,
- l'institution dans les Plans d'Occupation des Sols (aujourd'hui Plan Locaux d'Urbanisme) d'emplacements réservés (art. L123-9 et suivants du code de l'urbanisme). Par ce mécanisme, une collectivité (en général la Commune) déclare *erga omnes* qu'elle se réserve tel immeuble bâti ou non pour un usage futur mais déterminé, interdisant de plein droit au propriétaire d'obtenir un permis de construire, et compromettant ses possibilités de vente à un tiers peu désireux d'être un jour ou l'autre exproprié,
- la multiplication de droits de préemption, dont le droit de préemption urbain (art. L 211-1 et suivants du code de l'urbanisme), dans les espaces naturels sensibles (art. L142-3 du code de l'urbanisme), des SAFER (art 141-1 et suivants du code rural) qui tous visent, lors d'une vente immobilière, non pas seulement à substituer une collectivité publique à l'acquéreur désigné à la déclaration d'intention d'aliéner, mais en outre en général à accorder à cette collectivité la faculté de négocier le prix<sup>43</sup>,

---

38- Pour une application récente, voir Bordeaux 1ère Ch. Civ. 15 janvier 2001, Bulletin bimensuel de la Cour de Cassation N° 539 du 15 juillet 2001, cours et tribunaux p 31.

39- CE. 3 juillet 1998 Bitouzet, et 2 juillet 1999 Valentini, D. 2000, som. p. 256.

40- CE. 29 décembre 2004 Sté d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine, Droit administratif mars 2005, p 34, note Jean-Grégoire MAHINGA.

41- Pour quelques commentaires, voir dans Le trait d'union de l'expertise agricole, foncière et rurale, 1998, N° 2, juin, en p. 17 « Droit de préemption urbain, conservatoire du littoral, et espaces sensibles, pour vendre son immeuble, encore faut-il qu'il n'intéresse pas une Collectivité publique », de Jean-Claude RICCI ; et p. 26 « Le droit de préemption de la SAFER, omniprésence de la SAFER dans les transactions immobilières », de Michel HEIMANN ; « Droit de préemption et de rétrocession des SAFER, actualité jurisprudentielle », Emmanuelle PROUST, bulletin bimensuel de la Cour de cassation N° 617 du 15 avril 2005, communications, p 3.



- régime d'indemnisation du classement des monuments naturels et des sites par la loi du 8 décembre 1967<sup>44</sup>,
- indemnisation des zones interdites à la chasse selon les art. L331-17 du code de l'environnement et R241-56 du code rural<sup>45</sup>,
- diverses limitations du droit d'accès des riverains aux voies publiques<sup>46</sup>, et instauration d'un régime spécifique de détermination du domaine public routier par les art. L 112-8 et suivants du code de la voirie routière<sup>47</sup>,
- cessions gratuites ou participations financières ou en nature (travaux de voirie, d'adductions, réalisation de places de parking...) en contrepartie de l'obtention d'un permis de construire (art. L 332-1 et suivants du code de l'urbanisme).

La clef de la mutation esquissée ci-dessus réside, certes partiellement dans la finitude du territoire et l'accroissement des besoins fonciers en fonction de la démographie, mais surtout dans l'évolution elle-même des missions des pouvoirs publics, plus exactement de la perception par ces pouvoirs publics de ce qui entre ou non dans leur mission ; quand les décideurs institutionnels estiment à un moment donné que telle mission leur incombe, alors une législation particulière sera mise en place, forcément dérogatoire au droit commun, si ce n'est à des grands principes juridiques : il est en ainsi de l'approvisionnement en nourriture aux heures sombres, pendant la dernière guerre bien sûr, mais aussi avec l'*anone* de droit public romain visant à garantir un approvisionnement public en blé à prix limité et garanti<sup>48</sup>, de la (dé)natalité, du défunt contrôle des prix, de la prolifération actuelle des « *droit à...* » (la santé, l'éducation, au travail, à l'enfant, au mariage, à un environnement sain...). On pourrait évoquer aussi les systèmes mis en place par Louis XIV, dès 1671, lorsqu'il décide de transformer le modeste bourg de Versailles qui comptait moins de 500 habitants au début du XVIIe siècle, en « le plus florissant et fréquenté qu'il se pourra » et a créé une véritable ville nouvelle, qui faillit s'appeler Villeneuve Saint Louis. Et pour inciter les entrepreneurs à s'installer sur place, il a imaginé diverses mesures : cession gratuite de (ses) terrains, à l'exception du cens à 5 sols l'arpent, pour toute personne qui voudra bâtir depuis la pompe de Versailles jusqu'à la ferme de Clagny, exemption pour dix ans de l'obligation féodale pour les habitants d'héberger gratuitement la suite du roi lors de ses déplacements, insaisissabilité (partielle) des édifices construits.<sup>49</sup>

Ce n'est pas un hasard si l'évolution s'est accélérée sous la Ve République, qui pourtant accueillait largement les droits de l'homme dans sa Constitution : les droits individuels furent alors souvent doublés d'une fonction sociale qui en limitait l'exercice effectif ; c'est ainsi que, peu à peu, les individus ont été contraints d'utiliser leur propriété en harmonie avec l'intérêt général<sup>50</sup>.

---

42- Pour une application récente, voir Basse-Terre, 1ère Ch. Civ. 18 juin 2001, Bulletin bimensuel de la Cour de Cassation N° 545 du 15 novembre 2001, cours et tribunaux p 68.

43- Pour une application récente, voir Nîmes 19 mars 2001, Ch. Expro, Bulletin bimensuel de la Cour de Cassation N° 543 du 15 octobre 2001, cours et tribunaux p 27.

44- Pour une synthèse sur la question, voir « À propos de l'accès aux voies publiques : règles d'urbanisme et droit de propriété », Georges LIET-VEAUX, Droit administratif novembre 2002 p 9.

45- Pour une application récente, voir Civ. 3e, 5 mai 2004, D2004, IR p 1646.

46- LE PAIN ET LE CIRQUE, sociologie historique d'un pluralisme politique, Paul VEYNE, édition du Seuil, passim.

47- VERSAILLES, le chantier de Louis XIV, Frédéric TIBERGHEN, éditions Perrin 2002, p 16 ; VERSAILLES, Jean-François SOLNON, éditions du Rocher, collection le présent de l'histoire, p 79, 80.

48- DROIT ET PASSION DU DROIT sous la Ve République, Jean CARBONNIER, Champs Flammarion 1996, p 122, 123.

« *Fonction sociale du droit de propriété* » ! Tout est dit : la concrétisation générale de ce concept réside aujourd'hui dans l'article L110 du code de l'urbanisme : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. » Et suit une longue, et évolutive, série d'objectifs assignés aux collectivités publiques pour une gestion écologique, économique, agricole, saine, durable, équilibrée, et rationnelle... du sol, série d'ailleurs reprise et complétée par l'article L 300-1 du même code.

Le philosophe de Genève ne disait pas autre chose lorsqu'il proclamait « Vous êtes perdus si vous oubliez que les fruits sont à tous, et que la terre n'est à personne. »<sup>51</sup>

---

49- DISCOURS SUR L'ORIGINE ET LES FONDEMENTS DE L'INÉGALITÉ PARMI LES HOMMES, seconde partie, Jean Jacques ROUSSEAU.