



## JURIDIQUE Analyse



**MICHAËL MOUSSAULT,**  
avocat, cabinet DS *avocats*



**CLÉMENT MORTINI,**  
avocat, cabinet DS *avocats*

### Faculté

Le droit de délaissement permet à un propriétaire foncier, s'il ne souhaite pas conserver son bien, de le céder à la personne publique qui est à l'initiative d'un projet d'aménagement.

### Procédures échapatoires

Si la réglementation impose le transfert de propriété, il existe des procédures permettant d'y échapper plus ou moins facilement, selon le fondement envisagé.

### Complexité

La renonciation à l'acquisition d'un bien soumis au droit de délaissement est généralement définitive et nécessite la mise en œuvre, dans un délai contraint, de procédures complexes.

# Aménagement Echapper au droit de délaissement dans une opération d'aménagement

**L**e droit de délaissement est ouvert à tout propriétaire d'un bien immobilier soumis à des prescriptions d'urbanisme, notamment dans le cadre des procédures d'aménagement urbain. Ce droit est le corollaire de l'existence d'une zone créant des contraintes juridiques pour un propriétaire foncier (zone d'aménagement concerté [ZAC], déclaration d'utilité publique [DUP], emplacement réservé au plan local d'urbanisme [PLU]...). Il permet à ce dernier, s'il ne souhaite pas conserver son bien, de le céder à la personne publique à l'initiative du projet.

Si, à la suite de l'exercice d'un tel droit, la réglementation impose en principe le transfert de propriété, il existe toutefois des procédures permettant d'y échapper plus ou moins facilement, selon que la procédure est initiée sur le fondement d'une ZAC ou d'une DUP. Les droits de délaissement sont régis à la fois par le code de l'urbanisme (ZAC) et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (DUP).

En ZAC, l'article L.311-2 du code de l'urbanisme dispose qu'« à compter de la publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté, les propriétaires des terrains compris dans cette zone peuvent mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de la création de la zone, de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais prévus à l'article L.230-1 ». Cet article prévoit alors que le propriétaire d'un terrain en ZAC peut mettre en demeure la collectivité à l'initiative de la ZAC d'acquiescer son terrain en adressant sa demande en mairie. La collectivité dispose d'un an pour se prononcer et de deux ans pour payer. A défaut, le propriétaire peut saisir le juge de l'expropriation pour qu'il transfère la propriété et fixe le montant de l'indemnité.

La DUP a pour effet de créer un autre droit de délaissement, pour les terrains

situés dans le périmètre de cette DUP, un an après la publication de cet acte. En application des articles L.241-1 et R.241-1 et suivants du code de l'expropriation, l'expropriant dispose de deux ans pour se prononcer à réception d'une mise en demeure d'acquiescer, ce délai pouvant être prorogé d'un an. A défaut pour l'expropriant de s'être prononcé dans ces délais, le propriétaire peut saisir le juge de l'expropriation pour lui demander, d'une part, de fixer le prix d'aliénation de son bien (selon les règles applicables en matière d'expropriation) et, d'autre part, de prononcer le transfert de propriété dudit bien au bénéfice de l'expropriant. Contrairement au délaissement en ZAC, le transfert de propriété emporte également extinction de tous droits réels ou personnels existants sur l'immeuble cédé, dans les conditions prévues à l'article L.222-2 du code de l'expropriation.

### PROCÉDURE DE RENONCIATION

A réception d'une mise en demeure, la collectivité ou l'expropriant sont en principe tenus d'acquiescer. Ils peuvent néanmoins y renoncer, au terme de procédures plus ou moins contraignantes selon le fondement juridique de la demande du propriétaire. Que ce soit en ZAC ou sous DUP, une telle renonciation nécessite un formalisme important et n'est pas sans conséquences sur l'opération d'aménagement, notamment sur son périmètre.

### DANS LE CADRE D'UNE ZAC

Le droit de délaissement est le corollaire des contraintes juridiques imposées par l'administration à un propriétaire par l'effet de la création d'une ZAC. Pourtant, la ZAC n'a pas, en elle-même, de réel effet juridique contraignant sur le terrain. Par exemple, elle ne permet pas d'exproprier.

Elle est en revanche contraignante pour

l'aménageur qui ne peut en principe « simplement renoncer » à acquiescer pour faire obstacle à l'exercice d'un droit de délaissement. Les aménageurs ont néanmoins trouvé une « parade » qui suppose, et c'est important, que l'emprise concernée ne soit pas indispensable au projet : retirer la parcelle du péri-



**À NOTER**  
Le droit de délaissement est le corollaire des contraintes juridiques imposées par l'administration à un propriétaire, par l'effet de la création d'une ZAC.



mètre de la ZAC. Le juge administratif admet ainsi la modification ou la suppression d'une ZAC lorsqu'il constate que cette suppression « ne peut être regardée par elle-même comme constitutive d'un détournement de pouvoir », dès lors que le conseil municipal n'a pas poursuivi un autre but qu'urbanistique (1). Il en est de même lorsque la suppression d'une ZAC est justifiée par des considérations financières liées essentiellement aux droits de délaissement (2).

Néanmoins, dans un arrêt d'espèce, la cour administrative d'appel de Nantes a reconnu l'existence d'un détournement de pouvoir dès lors que la délibération de la commune n'avait « eu d'autre but » que d'éviter à cette dernière de devoir acquérir le bien (3). Plus récemment, la cour d'appel de Versailles a rejeté une demande de délaissement au motif que le périmètre de la ZAC avait été modifié par la commune antérieurement au jugement de première instance et ce, sans réellement s'interroger sur les motifs de cette évolution du périmètre (4). La modification du périmètre de la ZAC pour échapper à un droit de délaissement est dès lors possible et légale. L'acte réduisant le périmètre de la ZAC (5) produit alors les mêmes effets que la décision portant suppression de la zone en ce qui concerne les terrains exclus. Cette décision n'est pas neutre car la modification de la ZAC peut entraîner celle de la concession d'aménagement passée avec l'organisme chargé de la réalisation de la zone (6). Surtout, elle semble irréversible. Un retour du bien serait en effet difficile à justifier et la décision destinée à modifier de nouveau la ZAC en sens contraire serait ainsi juridiquement très fragile.

S'agissant de la procédure à mener, l'article R. \*311-12 du code de l'urbanisme prévoit que « la modification d'une zone d'aménagement concerté est prononcée dans les mêmes formes prescrites pour la création de la zone ».

Selon le caractère limité ou plus important de la modification apportée au périmètre de la ZAC, et du fait que cette réduction a, ou non, des conséquences sur l'étude d'impact, le plan de délimitation de la zone, le rapport de présentation, le programme prévisionnel global des constructions, ou encore sur ses modalités prévisionnelles de financement, un nouveau dossier de

## RÉFÉRENCES

- Code de l'urbanisme (C. urb.), art. L.311-2, R.\*311-12.
- Code de l'expropriation (C. expro), art. L.241-1 et R.241-1 et s.

ZAC actualisé devra être réalisé. Si la modification est plus légère, une simple délibération du conseil municipal peut suffire. Il doit alors approuver un dossier de création modifié sous le seul volet relatif au périmètre qui y figure. La prudence conduit toutefois à conseiller d'organiser une nouvelle concertation.

### DANS LE CADRE D'UNE DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE

Contrairement à la ZAC, l'existence d'un périmètre de DUP a un effet juridique réel et direct sur les terrains qui y sont inclus. En effet, c'est la première étape de la phase administrative de l'expropriation, qui peut aboutir à une cession forcée. Paradoxalement, l'expropriant dispose de plus de leviers que le « simple » aménageur, et le formalisme est également facilité.

Il peut tout d'abord modifier le périmètre de la DUP afin d'en exclure expressément les terrains objets de la mise en œuvre du droit de délaissement. L'omission de ces parcelles des enquêtes parcellaires et des arrêtés de cessibilité ne peut avoir un effet sur le droit de délaissement, celui-ci étant exclusivement lié à la DUP. Pour que ce périmètre soit modifié, il est impératif que le préfet prenne un second arrêté de DUP, auquel sera joint le nouveau périmètre. Cet arrêté pourra être simplement modificatif ou constituer une nouvelle DUP en fonction de l'importance des changements.

En effet, lorsqu'une modification d'un projet préalablement soumis à l'avis du public est substantielle, une nouvelle enquête publique doit être organisée et une nouvelle DUP prise, même si toutes les acquisitions foncières ont déjà été réalisées (7). Dans ce second cas de figure, il convient de recommencer toute la procédure, en se conformant à l'ensemble des dispositions en vigueur à la date de cette nouvelle procédure. Le dossier d'enquête – notamment l'étude d'impact – doit alors être amendé pour prendre en compte les

incidences de ces évolutions sur l'environnement, sur les documents d'urbanisme applicables, etc. Une telle situation peut être très contraignante, tant en termes de délais que d'importance des formalités à accomplir.

L'expropriant peut en outre (et surtout, semble-t-il), renoncer à l'acquisition, celle-ci étant alors définitive. Dans une décision du 13 février 2008 (8), la haute juridiction judiciaire a approuvé la solution des juges du fond, qui ont estimé que la mise en demeure d'acquiescer n'était pas un acte créateur de droit. L'expropriant ayant renoncé à l'expropriation antérieurement à la fixation du prix et au transfert de propriété (ni l'arrêté de cessibilité ni l'ordonnance d'expropriation n'avaient alors été rendus), la parcelle litigieuse n'était plus soumise, à la date où le premier juge a statué, aux contraintes résultant de la déclaration d'utilité publique. Ainsi, la demande de délaissement était privée d'objet. La doctrine (9), en mentionnant cette décision, confirme l'interprétation selon laquelle l'expropriant peut, de façon totalement discrétionnaire, refuser d'acquiescer un bien (10).

S'agissant des modalités de renonciation, l'expropriant peut – comme c'est le cas dans ladite décision – en informer le propriétaire dans le cadre d'une procédure en fixation d'indemnité et ce, avant le transfert de propriété. Il est également possible d'en aviser le propriétaire par simple lettre recommandée. En effet, si le propriétaire saisit le juge judiciaire, ce dernier appliquera vraisemblablement la jurisprudence de la Haute Cour et rejettera la demande du propriétaire. En revanche, dès lors que l'expropriant renonce à cette acquisition, il ne peut plus revenir sur sa décision. Il aura en effet reconnu, à tout le moins implicitement, que le terrain en cause n'est pas nécessaire au projet, de sorte qu'il n'a plus vocation à être intégré à un arrêté de cessibilité.

Compte tenu de leurs effets, ces procédures doivent être utilisées avec précaution. Outre son caractère irréversible, l'exclusion d'un terrain du champ de l'expropriation est également risquée puisqu'elle entraîne, de facto, une modification du périmètre de la DUP. Or, lorsque les emprises exclues sont importantes, situées au cœur du projet, et (ou) qu'elles devaient accueillir des



équipements de la ZAC, il n'est pas impossible qu'un juge considère que le projet a été substantiellement modifié. Les actes subséquents (cessibilité, permis de construire...) seraient donc contraires au projet déclaré d'utilité publique et, partant, irréguliers. Dans une telle situation, une demande d'abrogation de la DUP est également à craindre, celle-ci étant possible lorsque, postérieurement à l'adoption de la DUP, « l'opération concernée a, par suite du changement des circonstances de fait, perdu son caractère d'utilité publique ou si, en raison de l'évolution du droit applicable, cette opération n'est plus susceptible d'être légalement réalisée » (11). L'obtention d'une nouvelle DUP permettrait dans cette hypothèse de démontrer que le projet modifié est toujours d'utilité publique.

### OBLIGATIONS EN CAS DE DOUBLE DROIT DE DÉLAISSEMENT (ZAC ET DUP)

Dans de nombreuses opérations, il est probable que l'aménageur soit confronté à l'existence d'un double droit de délaissement, au titre de la ZAC, d'une part, et de la DUP, d'autre part.

Afin de pouvoir échapper à la mise en demeure d'acquiescer, il serait nécessaire non seulement d'exclure les terrains en cause de la ZAC, mais également de renoncer à les acquiescer dans le cadre de la procédure de DUP, selon le formalisme précédemment évoqué. Rappelons à cet égard que ces deux périmètres doivent « normalement » être concordants, alors même que le principe de l'indépendance des législations en matière de ZAC et de DUP est désormais clairement établi par la jurisprudence (12). En effet, dans un avis du 12 décembre 1995 (13), le Conseil d'Etat a estimé que lorsque la DUP est demandée en vue de la réalisation de travaux et d'ouvrages prévus au titre d'une opération d'aménagement, « l'emprise de ces travaux correspondant à l'ensemble du territoire de la ZAC instituée à cette fin, la DUP doit porter sur le même périmètre ».

Plus récemment, une réponse ministérielle s'est prononcée dans un sens similaire, considérant que « dès lors que la réalisation

d'une ZAC est justifiée par l'utilité publique, le projet de ZAC peut faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP), qui portera de facto sur son périmètre, et ce, que les biens nécessaires fassent l'objet d'une expropriation ou non » (14). Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que la mise en œuvre de nouvelles procédures de ZAC ou de DUP a en principe pour effet de rouvrir les délais de recours contentieux contre les nouveaux actes administratifs.

En conclusion, s'il est possible de renoncer à l'acquisition d'un bien soumis au droit de délaissement, le maître d'ouvrage du projet d'aménagement doit garder deux éléments à l'esprit. D'une part, que cette renonciation est généralement définitive, et d'autre part, qu'elle nécessite la mise en œuvre, dans un délai contraint, de procédures parfois lourdes et complexes, susceptibles d'affecter fortement la sécurité juridique du projet et son calendrier prévisionnel, avec un coût parfois supérieur à celui du bien concerné. ●

 **À NOTER**

L'exclusion d'un terrain du champ de l'expropriation est également risquée puisqu'elle entraîne, de facto, une modification du périmètre de la DUP.

(1) CAA de Lyon, 2 juillet 2013, « Cne de Rosières », req. n° 12LY01796.  
(2) CAA de Paris, 2 février 2006, « Cne de Puteaux », req. n° 03PA00122.  
(3) CAA de Nantes, 25 juin 2004, req. n° 00NT01182.  
(4) CA de Versailles, 13 septembre 2016, « Sté Insula », n° 15/01552.  
(5) Sa modification doit être exécutoire avant la décision du juge de première instance de transférer la propriété du bien (Cass., 3<sup>e</sup> civ., 5 décembre 1990, RATP, n° 89-70294 ;

CA de Versailles, 17 octobre 2006, Epad, n° 02/02971 et même affaire que précédemment, CAA de Paris, 2 février 2006, « Cne de Puteaux » req. n° 03PA00122.  
(6) « JurisClasser administratif », fasc. 549, ZAC, point 87 : « Incidences des modifications sur la convention d'aménagement ».  
(7) CAA de Bordeaux, 8 février 2010, req. n° 09BX01157.  
(8) Cass. 3<sup>e</sup> civ., 13 février 2008, « SCI Les Trois Figuiers/TP Ferro Concessionaria », n° 06-21.202.  
(9) René Hostiou, « Droit de délaissement : véritable garantie

ou miroir aux alouettes ? », AJDI 2008.  
(10) Ce refus est possible même en présence d'une mise en demeure au titre du droit de délaissement en DUP  
(11) CE, 19 mars 2003, req. n° 242208.  
(12) CE, sect., 11 juillet 2011, « Sté équipement de Maine-et-Loire (Sodemel) », req. n° 320735 et 320854 ; 20 mars 2013, « Sté d'aménagement de Lot-et-Garonne », req. n° 351101.  
(13) CE, 13 décembre 1995, req. n° 358280.  
(14) Question écrite de Jean-Louis Masson, n° 16243, JO du Sénat du 26 mai 2011.