

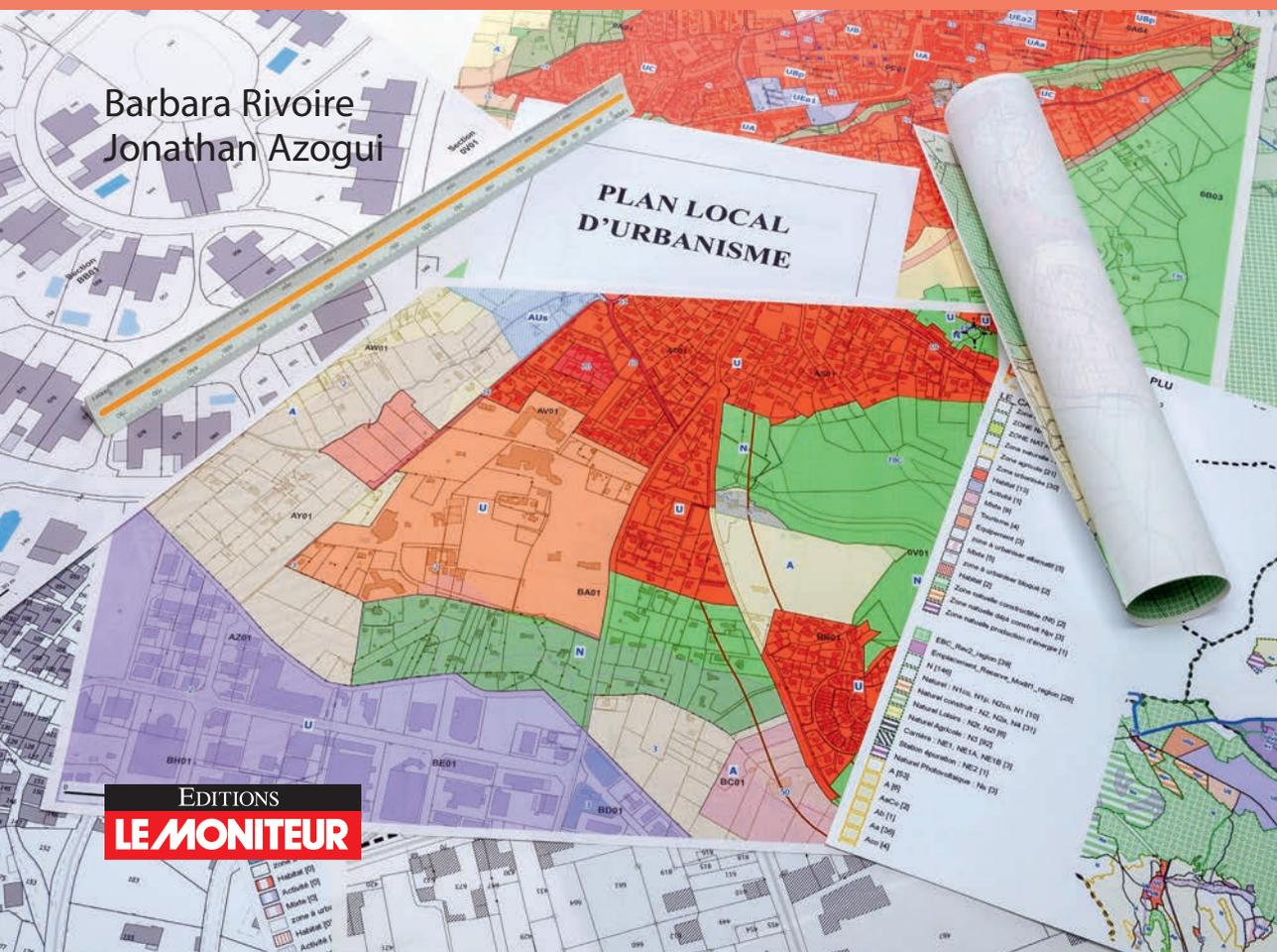
Les outils pour maîtriser le foncier

Expropriation – Prémption – Délaissement

Barbara Rivoire
Jonathan Azogui

PLAN LOCAL
D'URBANISME

EDITIONS
LE MONITEUR



Sommaire

Introduction	7
PARTIE 1 Valorisation foncière par voie non contraignante	9
CHAPITRE 1 Ventes amiables et « dérogoatoires »	11
CHAPITRE 2 Constitution de droits réels	45
CHAPITRE 3 Outils d'une stratégie foncière	55
PARTIE 2 Appropriation par voie d'expropriation	61
CHAPITRE 4 Utilité publique de l'opération et cessibilité	63
CHAPITRE 5 Fixation de l'indemnité d'expropriation par le juge	107
CHAPITRE 6 Transfert de propriété et prise de possession	119
CHAPITRE 7 Cession du bien exproprié	135
PARTIE 3 Acquisition par voie de préemption	153
CHAPITRE 8 Droit de préemption urbain	155
CHAPITRE 9 Décision de préemption	169
CHAPITRE 10 Fixation judiciaire du prix	189
CHAPITRE 11 Évacuation des occupants du bien préempté	207
CHAPITRE 12 Particularités de la préemption sur adjudication	217

PARTIE 4	Réquisition d'achat par voie de délaissement.....	231
CHAPITRE 13	Différents droits de délaissement.....	233
CHAPITRE 14	Mise en œuvre du droit de délaissement.....	245
PARTIE 5	Annexes.....	259
ANNEXE A1	Principaux outils de maîtrise foncière.....	261
ANNEXE A2	Cahier des charges et conditions de vente en matière de licitation.....	267
ANNEXE A3	Tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'urbanisme..	273
	Index.....	287
	Table des matières.....	295

Outils d'une stratégie foncière

Les collectivités ont tout intérêt à anticiper leur action foncière en élaborant très en amont une stratégie qui facilitera ensuite la maîtrise du foncier en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement et permettra une meilleure réactivité face aux opportunités. Cette anticipation est d'autant plus importante que le foncier est devenu une ressource rare et précieuse dans un territoire qui doit désormais être appréhendé à une échelle globale et de manière résiliente. Il existe ainsi un certain nombre d'outils d'urbanisme, notamment au travers du PLU, qui permettent de mettre en place cette stratégie foncière, à savoir par exemple le sursis à statuer (*cf.* § 3.1.) et le périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG) (*cf.* § 3.2). Ces deux outils permettent ainsi, par anticipation, de geler ou de limiter les constructions sur les fonciers concernés, ce qui facilitera ultérieurement leur appropriation par la collectivité et donc la réalisation d'un projet ou de travaux publics, ou d'un projet privé intégrant le parti d'urbanisme de ladite collectivité.

3.1 Sursis à statuer

Le sursis à statuer est un outil qui peut être utilisé par l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme afin de geler provisoirement les constructions, et ce, dans des cas limitativement prévus par le législateur. Cet outil permet ainsi de différer la décision de ladite autorité compétente.

Il existe ainsi plusieurs hypothèses permettant de recourir à cet outil (*cf.* § 3.1.1.), chacune d'entre elles recouvrant des situations différentes (*cf.* § 3.1.2).

RÉFÉRENCES

« Le sursis à statuer ne constitue ni une décision négative, ni une décision positive : l'autorité compétente refuse temporairement d'examiner la demande. Ce refus se fonde sur le souci de préserver les décisions ou opérations futures. Il permet donc à l'administration de ne pas appliquer la règle en vigueur au moment où elle est saisie pour pouvoir appliquer plus tard la règle future, qui, le cas échéant, pourra interdire l'opération pourtant permise par les textes lorsqu'elle est envisagée »⁽¹⁾.

3.1.1 Différentes hypothèses de sursis

Quelle que soit l'hypothèse de sursis à statuer envisagée, la décision se fonde sur le souci de préserver les décisions ou opérations futures. Il s'agit d'une faculté offerte à la personne compétente en matière d'autorisation d'urbanisme, qui décide discrétionnairement d'utiliser ou non cet outil⁽²⁾.

REMARQUE

L'autorité compétente en la matière est celle en charge de la délivrance des autorisations d'urbanisme afférentes (permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir et déclaration préalable). Elle doit rendre sa décision dans le délai d'instruction de cette autorisation.

Un sursis à statuer peut être prononcé lorsque les travaux, constructions ou installations afférents sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreux :

- la réalisation d'une opération d'aménagement à l'intérieur d'une OIN ;
- l'aménagement et l'équipement d'une ZAC ;
- l'exécution du futur PLU ;
- la réalisation d'une opération d'aménagement ;
- l'exécution de travaux publics.

Le gel des constructions induit permet ainsi d'éviter de compromettre des projets de construction et des opérations d'aménagement, ainsi que des règles d'urbanisme susceptibles de les encadrer selon le parti d'aménagement de la collectivité.

Le sursis à statuer peut également être prononcé dans le cadre d'une procédure d'expropriation, dès la date d'ouverture de l'enquête préalable à la DUP, s'agissant des travaux, constructions ou installations à réaliser sur des terrains compris dans le périmètre de cette opération⁽³⁾.

Cet outil n'est donc pas à négliger dans le cadre d'une stratégie foncière sur le long terme.

Le sursis à statuer doit être motivé⁽⁴⁾. Plus précisément, cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs. Il indique en outre quelle est sa durée et le délai dans lequel le demandeur pourra confirmer sa demande.

En tout état de cause, le sursis à statuer ne peut excéder deux ans, de sorte que l'autorité compétente ne peut, à l'expiration du délai de validité du sursis ordonné, opposer à une

(1) Voir commentaires sous l'article L. 424-1 dans le *Code de l'urbanisme 2023, annoté et commenté*, Dalloz, 32^e éd., avril 2023.

(2) Code de l'urbanisme, art. L. 424-1 et L. 424-3.

(3) Voir chapitre 4.

(4) Code de l'urbanisme, art. R. 424-5.

même demande d'autorisation un nouveau sursis fondé sur le même motif que le sursis initial. Toutefois, des motifs différents rendent possible l'intervention d'une décision de sursis à statuer par application d'une disposition législative autre que celle qui a servi de fondement au sursis initial. Dans cette hypothèse, la durée totale des sursis ordonnés ne peut cependant en aucun cas excéder trois ans. À l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, et au plus tard dans un délai de deux mois, le pétitionnaire doit confirmer sa demande initiale. L'autorité compétente dispose alors d'un délai de deux mois pour rendre sa décision. À défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée.

COMMENTAIRE

Le Conseil d'État a précisé qu'il résulte de ces dispositions qu'elles n'autorisent à surseoir à statuer sur une demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations que lors de l'élaboration d'un PLU ou, par extension, lors de sa révision. *A contrario*, aucune disposition ne prévoit une telle possibilité pour la procédure de modification du PLU⁽⁵⁾.

En outre, il est intéressant de noter que lorsqu'une décision de sursis à statuer est intervenue, les propriétaires des terrains auxquels a été opposé le refus d'autorisation peuvent mettre en demeure la collectivité ou le service public qui a pris l'initiative du projet de procéder à l'acquisition de leur terrain dans les conditions et délai analysés *supra*⁽⁶⁾.

Cet outil est donc particulièrement intéressant en ce qu'il ouvre un droit au délaissement au bénéfice des propriétaires, et peut donc être une incitation à la cession du foncier.

Il convient toutefois d'être vigilant dans la mise en place de cet outil, la collectivité devant anticiper cette possibilité, c'est-à-dire avoir les moyens financiers, le cas échéant, de procéder aux acquisitions du foncier délaissé.

REMARQUE

La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (article 6) a complété l'article 194 IV de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets en instituant un nouveau sursis à statuer dit « ZAN » (zéro artificialisation nette). Ainsi, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme peut surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de cette consommation susceptibles d'être fixés par le document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification, durant la première tranche de dix années 2021-2031.

3.1.2 Situations spécifiques

3.1.2.1 Réalisation d'une opération d'aménagement au sein d'une opération d'intérêt national

À l'intérieur du périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN), lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement, le sursis à statuer peut être prononcé dès lors que la mise à l'étude du projet d'aménagement a été prise en considération par le préfet et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités⁽⁷⁾.

(5) CE 28 janvier 2021, Commune de Valence, n° 433619.

(6) Voir chapitre 4.

(7) Code de l'urbanisme, art. L. 102-13, 6°.

3.1.2.2 Aménagement et équipement d'une zone d'aménagement concerté

À compter de la publication de l'acte créant la ZAC, lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreux l'aménagement et l'équipement de ladite zone, le sursis à statuer peut être prononcé⁽⁸⁾.

3.1.2.3 Exécution du futur PLU

L'autorité compétente en matière d'autorisation de construire peut décider de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable⁽⁹⁾.

3.1.2.4 Réalisation d'une opération d'aménagement

Il peut être sursis à statuer lorsque des travaux, constructions ou installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement, dès lors que le projet d'aménagement a été pris en considération par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités (sauf pour les ZAC)⁽¹⁰⁾.

3.1.2.5 Exécution de travaux publics

Il peut être sursis à statuer lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics, dès lors que la mise à l'étude d'un projet de travaux publics a été prise en considération par l'autorité compétente et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités⁽¹¹⁾.

IMPORTANT

Ce périmètre d'étude ne doit pas être confondu avec le périmètre d'attente ci-après analysé.

3.1.2.6 Lutte contre la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

La décision de surseoir à statuer est motivée en considération soit de l'ampleur de la consommation résultant du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation, soit de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation au regard des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols⁽¹²⁾.

(8) Code de l'urbanisme, art. L. 311-2, 2°.

(9) Code de l'urbanisme, art. L. 153-11.

(10) Code de l'urbanisme, art. L. 424-1, 3°.

(11) Code de l'urbanisme, art. L. 424-1, 2°.

(12) Article 194-IV de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, loi dite « climat et résilience ».

Elle ne peut toutefois être opposée à une demande pour laquelle la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) résultant de la réalisation du projet est compensée par la renaturation d'une surface au moins équivalente à l'emprise du projet. De même, il ne peut être ni prononcé ni prolongé après l'approbation du document d'urbanisme modifié justement afin d'assurer l'intégration des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation d'ENAF.

À l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, l'autorité compétente statue sur la demande d'autorisation d'urbanisme dans un délai de deux mois à compter de la confirmation par le pétitionnaire de cette demande. À défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation est considérée comme ayant été accordée dans les termes dans lesquels elle avait été demandée. Lorsqu'une décision de sursis à statuer est intervenue, le propriétaire du terrain à qui elle a été opposée bénéficie d'un droit de délaissement dans les conditions et le délai mentionnés aux articles L. 230-1 à L. 230-6 du Code de l'urbanisme⁽¹³⁾.

REMARQUE

La décision de sursis à statuer est conditionnée à une procédure d'élaboration (ou de révision) ou de modification de PLU en cours ayant pour objet de fixer des objectifs de réduction de la consommation d'espaces pour la période concernée. Un sursis à statuer est envisageable même en présence d'une modification du PLU, contrairement aux hypothèses de sursis susvisés.

3.2 Périmètre d'attente de projet d'aménagement global

Le périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG) a pour objectif de contenir l'évolution urbaine dans l'attente de la définition d'un projet d'aménagement⁽¹⁴⁾.

Le règlement du PLU peut ainsi délimiter dans les zones urbaines et à urbaniser des terrains sur lesquels sont institués des servitudes interdisant, sous réserve d'une justification particulière, pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Les documents graphiques du règlement doivent également faire apparaître les secteurs ainsi délimités en précisant à partir de quelle surface les constructions ou installations sont interdites et la date à laquelle la servitude sera levée.

Ces servitudes ne peuvent avoir pour effet d'interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes.

Cet outil permet ainsi à l'autorité compétente en matière de PLU d'instituer une servitude d'inconstructibilité temporaire en zone U et AU dans l'attente de la définition d'un projet d'aménagement global et ce, lors de l'élaboration, la révision ou la modification de ce document d'urbanisme.

(13) Voir chapitre 4.

(14) Code de l'urbanisme, art. L. 151-41, 5° et R. 151-32.

IMPORTANT

Le périmètre du PAPAG ne doit pas être confondu avec le périmètre d'étude sus évoqué, de sorte que cette servitude n'est pas au nombre de celles qui peuvent légalement justifier un sursis à statuer mais uniquement un refus de délivrance de permis de construire⁽¹⁵⁾.

JURISPRUDENCE

La suppression d'un PAPAG ne peut pas résulter d'une simple délibération de l'organe délibérant compétent en matière de PLU. En effet, la collectivité ne peut ni lever cette servitude d'inconstructibilité, ni intégrer le projet urbain nouvellement arrêté, qui modifie le rapport de présentation, le zonage et le règlement applicables, sans procéder à une modification ou à une révision de son plan local d'urbanisme⁽¹⁶⁾.

(15) TA Melun, 18 juillet 2023, n° 2110308.

(16) CAA Marseille, 6 octobre 2016, n° 14MA02197.

Appropriation par voie d'expropriation

L'expropriation est certainement le mode d'acquisition le plus exorbitant du droit commun.

En effet, cette procédure se caractérise essentiellement par le fait qu'une personne publique contraint le propriétaire d'un bien bâti ou non bâti, ou le titulaire d'un droit réel immobilier, par l'intermédiaire du préfet et avec l'intervention du juge de l'expropriation, à le lui céder, et ce alors même que ledit propriétaire ne souhaitait pas le vendre.

La mise en œuvre de l'expropriation prive ainsi clairement ce dernier de sa liberté de disposer de son bien et, par suite, intervient à contre-courant de la protection du droit fondamental de propriété, tant aux niveaux législatif et constitutionnel qu'europpéen.

TEXTE OFFICIEL

L'article 545 du Code civil dispose notamment 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 indemnité. »

De même, aux termes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC), citée dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 :

« 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. »

Enfin, l'article 1^{er} du premier protocole du 20 mars 1952, additionnel à la CEDH du 4 novembre 1950, prévoit que :

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

Par conséquent, le recours à l'expropriation, en tant que mode d'appropriation par la puissance publique, est strictement encadré.

Ainsi, certaines conditions, reprises à l'article L. 1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, doivent être remplies pour mettre en œuvre cette procédure :

- l'expropriation doit répondre à une utilité publique ;
- cette utilité publique doit avoir été préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête publique ;

- la détermination des parcelles à exproprier, ainsi que la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées doivent avoir été contradictoirement réalisées ;
- elle doit donner lieu à une juste et préalable indemnité.

Le respect de ces principes est au cœur du dispositif d'expropriation, ce qui explique d'ailleurs pourquoi ils sont énumérés au premier article du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

RÉFÉRENCES

Ainsi que le résume la doctrine, « l'expropriation est une procédure d'essence régaliennne qui permet à la puissance publique de porter atteinte, en dépit de son caractère "inviolable et sacré", au droit de propriété et d'obtenir, sous forme de cession forcée, le transfert à son profit d'un bien immobilier, en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique et moyennant le paiement d'une indemnité qui doit être "juste et préalable" »⁽¹⁾.

Si bien que la procédure d'expropriation comporte deux phases, l'une administrative et l'autre judiciaire :

- phase administrative : elle consiste en une procédure administrative non contentieuse qui vise essentiellement à informer tout intéressé et, plus généralement, le public qu'une opération est susceptible de faire l'objet d'une expropriation en raison de son utilité publique (*cf. chapitre 4*) ;
- phase judiciaire : elle nécessite l'intervention du juge judiciaire, garant de la propriété privée, qui, en la personne du juge de l'expropriation, fixera les indemnités d'expropriation (*cf. chapitre 5*) et prononcera le transfert de propriété du bien exproprié (*cf. chapitre 6*).

(1) R. Hostiou et J.-F. Struillou, *Expropriation et préemption*, Litec Lexisnexis, 6^e édition, 27.

Utilité publique de l'opération et cessibilité

Une opération peut être déclarée d'utilité publique seulement si elle répond à des critères très précis (*cf.* § 4.1).

Elle implique également la mise en œuvre d'une procédure d'information du public, l'utilité publique de l'opération ne pouvant être déclarée qu'à l'issue d'une enquête publique préalable (*cf.* § 4.2), qui peut être organisée conjointement ou non à l'enquête parcellaire (*cf.* § 4.3).

4.1 Notion d'utilité publique

Une opération ne peut être déclarée d'utilité publique que si des conditions très précises sont réunies :

- elle présente un intérêt général (*cf.* § 4.1.1) ;
- elle ne peut pas être réalisée dans des conditions équivalentes en utilisant des biens se trouvant déjà dans le patrimoine de l'expropriant (*cf.* § 4.1.2) ;
- les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique qu'elle comporte ne doivent pas être excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente (*cf.* § 4.1.3).

Il peut être précisé que l'utilité publique doit également s'apprécier désormais au regard de principes dégagés dans le cadre de la protection du droit de l'environnement (*cf.* § 4.1.3).

In fine, le juge administratif met en œuvre la « théorie du bilan » pour déterminer si cette utilité publique est remplie, c'est-à-dire qu'il met en balance les avantages et inconvénients présentés par l'opération au regard des critères susvisés⁽¹⁾.

(1) CE 28 mai 1971, Ville nouvelle Est, n° 78825, *Lebon* ; CE 19 octobre 2012, Commune de Levallois-Perret, n° 343070, *Lebon T.* ; CE 9 octobre 2015, n° 370482 ; CE 9 juillet 2018, n° 410917, *Lebon T.* ; CE ass., 12 avril 2013, n° 342509, *Lebon* ; CE 17 mars 2010, n° 314114, *Lebon T.* ; CE 3 octobre 2008, n° 297931, *Lebon*.

4.1.1 Sur l'intérêt général de l'opération

Il s'agit du premier critère à remplir.

La difficulté réside dans le fait que le législateur ne donne aucune définition de l'intérêt général d'une opération déclarée d'utilité publique.

Il convient, en conséquence, de se reporter à la jurisprudence qui a apporté des éléments de réponse en la matière qui permettent de dégager l'idée qu'une opération présente un intérêt général dès lors qu'elle n'est pas menée exclusivement à des fins personnelles ou pour nuire à un administré.

Par ailleurs, le Conseil d'État, dans l'exercice de ses fonctions consultatives, a consacré son rapport public de l'année 1999 à cette notion⁽²⁾.

Il définit ainsi l'intérêt général comme « la pierre angulaire de l'action publique, dont il détermine la finalité et fonde la légitimité ».

En d'autres termes, le pouvoir de l'administration n'est légitime que dans la mesure où il s'exerce dans l'intérêt de tous les administrés et de chacun d'entre eux.

L'intérêt général constitue, en conséquence, la finalité et la limite même de l'action publique. C'est ce qui permet de conférer à l'autorité publique des prérogatives exorbitantes du droit commun.

Cette notion, protectrice des droits fondamentaux, trouve donc tout son sens en matière d'expropriation, où le droit de propriété est en jeu.

Cet intérêt général transparait notamment à travers :

- les catégories limitées d'intervenants à la procédure ;
- les biens pouvant être expropriés ;
- l'objet même que doit revêtir l'opération.

4.1.1.1 Intérêt général à travers les intervenants

L'encadrement par l'intérêt général permet de circonscrire les personnes publiques susceptibles d'édicter les actes de la phase administrative, d'engager la procédure d'expropriation ou d'en bénéficier.

Conduite de la procédure d'expropriation

Seul l'État, par l'intermédiaire notamment du préfet, garant par excellence de l'intérêt général, est compétent pour mener une procédure d'expropriation.

C'est ainsi l'autorité de l'État compétente qui ouvre et organise l'enquête publique, prend la déclaration d'utilité publique (DUP), et édicte l'arrêté de cessibilité (*cf. infra*).

TEXTE OFFICIEL

Article L. 121-1 alinéa 1^{er} du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

« L'utilité publique est déclarée par l'autorité compétente de l'État ».

(2) Conseil d'État, *Rapport public, 1999, Jurisprudence et avis de 1998, L'intérêt général*, La Documentation française, 1999, p. 245.

REMARQUE

Le préfet dispose d'un certain pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre de la procédure d'expropriation puisqu'il peut refuser d'engager la procédure d'expropriation lorsqu'il justifie d'un motif sérieux mais également s'il a un motif d'opportunité pour s'y opposer. Sa décision de refus doit cependant être motivée et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait. Par ailleurs, elle est susceptible de recours devant le juge administratif qui exerce alors un contrôle réduit à l'erreur manifeste d'appréciation⁽³⁾.

REMARQUE

Pour les opérations susceptibles d'affecter l'environnement, la DUP est obligatoirement précédée de la déclaration de projet prévue à l'article L. 126-1 du Code de l'environnement. Si l'expropriation est poursuivie au profit d'une collectivité territoriale, d'un de ses établissements publics ou de tout autre établissement public, celle-ci ou celui-ci doit se prononcer, dans un délai qui ne peut excéder six mois, sur l'intérêt général du projet, et ce, sur demande de l'autorité compétente de l'État. Par contre, si l'expropriation est poursuivie au profit de l'État ou de l'un de ses établissements publics, la DUP tient lieu de déclaration de projet. L'acte déclarant d'utilité publique l'opération est accompagné d'un document qui expose les motifs et considérations justifiant son utilité publique.

Engagement de la procédure d'expropriation

Cette procédure ne peut être engagée qu'à la demande d'un nombre limité de personnes publiques et privées, dites « expropriant », censées poursuivre, de par leurs compétences ou missions, un intérêt général.

Il s'agit essentiellement :

- de l'État et des établissements publics de l'État (EPA, EPF, etc.) ;
- des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et de leurs groupements, dans les limites de leurs compétences matérielles et territoriales respectives ;
- des concessionnaires d'opérations d'aménagement ;
- des personnes privées qui assurent la gestion d'un service public lorsque l'expropriation est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions ;

Bénéficiaire de l'expropriation

Généralement, les personnes habilitées à engager la procédure d'expropriation peuvent avoir cette qualité de bénéficiaire.

COMMENTAIRE

Une DUP peut être prononcée au profit de plusieurs bénéficiaires lorsque les travaux ou les opérations à réaliser intéressent plusieurs personnes publiques. Dans cette hypothèse, l'acte déclarant l'utilité publique peut toutefois prévoir qu'une seule de ces personnes est chargée de conduire la procédure d'expropriation.⁽⁴⁾

Cette disposition est issue de l'amendement 3097 du 26 mai 2018 au projet de loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan, dont l'objet était le suivant : « Une déclaration d'utilité publique (DUP) peut être prononcée au bénéfice de plusieurs maîtres d'ouvrage publics. Cependant, le texte actuel prévoit que les procédures d'expropriation soient ensuite menées obligatoirement par une seule des personnes publiques concernées.

L'unification aux mains d'un seul maître d'ouvrage de l'ensemble des étapes en amont de la déclaration d'utilité publique (constitution d'un unique dossier soumis à enquête publique) est un gage de simplification et donc d'une meilleure information du public. Par contre, à l'issue de la déclaration d'utilité publique, il peut être utile que chaque maître d'ouvrage concerné puisse mener les procédures nécessaires à la mise en œuvre des expropriations nécessaires au projet dont il est chargé (dossier pour l'enquête parcellaire si elle n'a pas été menée, etc.). Cela permettrait de gagner en efficacité opérationnelle une fois l'utilité publique déclarée, tout en conservant l'intérêt d'un dossier unique en amont.

(3) CE 13 mars 2019, n° 418994, *Lebon T.*

(4) Code de l'expropriation, art. L. 122-7.

Le présent amendement offre donc deux possibilités aux maîtres d'ouvrage pour les expropriations à l'aval : soit elles sont mises en œuvre par un seul d'entre eux au profit de tous les autres comme le prévoit aujourd'hui le texte, soit elles sont mises en œuvre par chacun des maîtres d'ouvrage concernés ».

Il peut également arriver que la procédure soit menée au bénéfice d'une tierce personne qui n'a pas la qualité d'expropriant, tel que :

- certains organismes privés, qui utiliseront le bien exproprié dans un but d'intérêt public ;
- certaines personnes de droit privé ou de droit public, à la condition qu'elles utilisent les biens expropriés aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de cession ou de concession temporaire ;

COMMENTAIRE

La liste des immeubles concernés est fixée à l'article L. 411-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

- des personnes publiques ou privées qui acquièrent à l'issue d'une expropriation des immeubles classés au titre des monuments historiques et qui s'engagent à les utiliser aux fins et dans les conditions prévues au cahier des charges annexé à l'acte de cession ;
- des États étrangers ou certaines organisations internationales dont l'État est membre.

4.1.1.2 Intérêt général à travers les biens appropriables

L'expropriation peut être prononcée, en tout ou partie, envers tous les immeubles bâtis ou non bâtis, ou des droits réels immobiliers.

COMMENTAIRE

Les droits réels immobiliers sont essentiellement les droits d'emphytéose, le droit du concessionnaire des mines et du titulaire du permis d'exploitation, le droit du bénéficiaire d'un bail à construction, les servitudes de droit privé, les droits attachés aux sépultures implantées sur des propriétés privées, etc.

Les immeubles peuvent appartenir tant à une personne privée qu'à une personne publique.

Dans cette dernière hypothèse, il convient toutefois de distinguer les biens du domaine privé de ceux ressortant du domaine public.

Et pour cause, seuls les premiers peuvent faire l'objet d'une expropriation. En effet, les seconds ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une telle procédure, par application du principe d'inaliénabilité des biens du domaine public.

En d'autres termes, ces biens étant déjà affectés à l'intérêt général, il n'y a pas lieu de procéder à leur expropriation.

Une telle procédure ne sera donc envisageable les concernant qu'après leur désaffectation et leur déclassement préalable.

COMMENTAIRE

Le juge administratif a néanmoins prévu un aménagement pratique pour nuancer l'impossibilité d'exproprier les biens du domaine public. Il a ainsi précisé que, si la DUP a normalement pour objet et pour effet d'autoriser la collectivité publique bénéficiaire à exproprier les immeubles nécessaires à la réalisation de l'opération déclarée d'utilité publique, elle ne peut, dans cette mesure, porter sur des immeubles appartenant au domaine public à moins que ceux-ci aient été préalablement déclassés, et désaffectés. Il est toutefois possible de concilier le respect des principes de la domanialité publique avec l'avancement des travaux d'aménagement projetés s'il est établi, au moment de la DUP, que l'administration aura la disposition des terrains au fur et à mesure de la réalisation dudit projet parce que l'administration responsable aura mis fin à leur affectation et procédé à leur déclassement en temps utile. Dans

Les outils pour maîtriser le foncier

Les différents modes d'appropriation du foncier, qu'ils soient de droit commun ou qu'ils interviennent dans le cadre de pouvoirs exorbitants (expropriation, préemption, délaissement, etc.) permettent de s'assurer de la maîtrise du foncier nécessaire à la réalisation d'une opération de construction ou d'aménagement.

À jour des dernières réformes législatives et illustré de nombreuses jurisprudences, cet ouvrage pratique décrypte en quatre parties les principaux outils pour établir une stratégie et mener une politique foncière efficace dans le cadre d'opérations de construction et d'aménagement :

- la valorisation par voie contractuelle et par voie d'autorisation, démarches amiables à privilégier en priorité ;
- l'appropriation par voie d'expropriation, strictement encadrée ;
- l'acquisition par voie de préemption, qui conduit une personne publique à s'immiscer dans une transaction de droit privé ;
- la réquisition d'achat par voie de délaissement, faculté donnée au propriétaire d'abandonner un bien compris dans le périmètre d'une opération d'aménagement, et de requérir son acquisition anticipée par la personne publique.

Enrichi de nombreux conseils pratiques, de schémas et de tableaux récapitulatifs, ce guide décrit de façon claire et opérationnelle le déroulement de chacune de ces procédures pour les professionnels désireux de mener une action foncière en toute sécurité.

Barbara Rivoire, avocate au barreau de Paris, spécialiste et docteur en droit public, intervient principalement pour des personnes publiques et des aménageurs dans le cadre de la réalisation de projets urbains, commerciaux et immobiliers complexes.

Jonathan Azogui, avocat au barreau de Paris, spécialiste en droit public et en droit de l'expropriation, assiste et conseille particuliers, entreprises et personnes publiques, dans la gestion de leur patrimoine foncier et dans le cadre d'acquisitions forcées devant les juridictions administratives et judiciaires.

Cet ouvrage s'adresse aussi bien aux professionnels de l'urbanisme et aux services fonciers, qu'aux aménageurs et lotisseurs cherchant à se familiariser avec ce domaine complexe.

ISSN 2267-0149

ISBN 978-2-281-13666-1



9 782281 136661

EDITIONS

LE MONITEUR