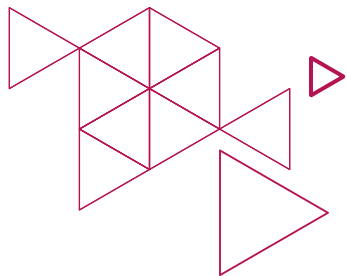


Les droits de délaissement et les réquisitions d'emprise totale

Articles L.230-1 à 6, L.102-13, L.151-2, L.151-41, L.211-5, L.212-3, L.213-2-1, L.311-2, L.322-5, L.424-1 al. 9, R.211-7, R.212-4, A.212-1 et A.213-1 du Code de l'urbanisme (C.urb.) ; articles L.241-1, L.241-2 et L.242-1 à 7, L.322-2, L.421-1 à 4, R.241-1, R.242-1 et R.421-1 à 8 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (C. expro) ; articles L.211-12 X, L.515-16, 515-16-3, L.515-16-5 à L.515-16-7 et R.515-41 du Code de l'environnement (C.env) ; article L.6353-2 du Code des transports)

Objectif

Il existe différents droits de délaissement et réquisitions d'emprise totale, soumis à des régimes distincts, que les personnes publiques doivent connaître afin de savoir dans quel cadre juridique se placer lorsque de tels droits leur sont opposés.



▷ Définitions :

> Droit de délaissement :

Possibilité conférée au propriétaire d'un bien, dans certains cas, de mettre en demeure ou de proposer (selon les cas) à une personne publique d'acquiescer son bien.

> Réquisition d'emprise totale :

Possibilité conférée au propriétaire d'un bien partiellement préempté, exproprié ou soumis au droit de délaissement des art. L.230-1 à 6 C.urb, d'exiger, sous certaines conditions, que la collectivité publique acquiesce la totalité de son unité foncière.

▷ Typologie des différents droits :

> Les droits de délaissement soumis au régime prévu aux articles L.230-1 à 6 C.urb : Ils concernent les propriétaires

- Dont le bien est situé en **Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)**, ceci à compter de la publication de l'acte créant la zone (art. L.311-2 C.urb) ;
- Dont le bien est situé en **emplacement réservé du Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou grevés d'une Servitude d'Utilité Publique (SUP)** en application de l'art. L.151-41 C.urb, ceci à compter de la date à laquelle le PLU est devenu opposable (art. L.152-2 C.urb) ;

- S'étant vu opposer un refus d'autorisation de construire en vertu d'une **décision de sursis à statuer**, ceci à compter de l'intervention de ce sursis à statuer (art. L.424-1 al. 9 et L.102-13 C.urb – cf fiche PRO03 « Le SAS ») ;
- Dont le bien est situé dans des secteurs riverains ou proches de cours d'eau soumis aux **SUP instituées en vue de prévenir les risques de crues ou de ruissellement**, ceci pendant 10 ans à compter de la publication de l'arrêté préfectoral instituant la ou les servitude(s) (art L.211-12 X C.env) ;
- Dont le bien est situé dans des **périmètres d'exposition aux risques technologiques liés à des installations présentant des dangers pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement** (art. L.515-16 et R.515-41 C.env).

Attention ! Ce droit de délaissement est soumis au régime des articles L.230-1 à 6 C.urb, sous réserve de dérogations prévues aux articles L. 515-16-3 et L. 515-16-5 à L. 515-16-7 C.env et qui ne seront pas envisagées dans le cadre de cette fiche ;

- Dont le bien est situé dans le **périmètre délimité dans le cadre de la réalisation d'un aéroport de catégorie A** et subissant des nuisances sonores (art. L.6353-2 du Code des transports).

Les droits de délaissement et les réquisitions d'emprise totale

> Les droits de délaissement soumis aux régimes (quasiment identiques) des articles L.212-3, L.211-5, R.211-7 et R.212-4, A. 212-1 et A.213-1 C.urb :

Il est s'agit des propriétaires dont le bien est situé :

- en Zone d'Aménagement Différé (ZAD) ou dans un périmètre provisoire de ZAD (art. L.212-3 C.urb);
- dans le périmètre d'un Droit de Prémption Urbain (DPU) (art. L.211-5 C.urb).
- > Le droit de délaissement soumis au régime des art. L.241-1, L.241-2 et R.241-1 C.expro : il est conféré aux propriétaires de terrains situés dans le périmètre d'une Déclaration d'Utilité Publique (DUP) préalable à l'expropriation.
- > Le droit de délaissement soumis au régime de l'art. L.322-5 C.urb : il est conféré aux propriétaires de terrains situés dans le périmètre d'une Association Foncière Urbaine autorisée (AFU) (prévu à l'art. L.322-5 C.urb).
- > Les réquisitions d'emprise totale : Il y a 2 types de réquisitions d'emprise totale :
 - Celle soumise aux articles L.242-1 à 7 et R.242-1 C.expro : 2 cas :
 - pour le propriétaire d'une unité foncière faisant l'objet d'une **expropriation partielle** (art. L.242-1 C.expro)
 - pour le **propriétaire exerçant son droit de délaissement en vertu des articles L.230-1 à 6 C.urb. alors que son unité foncière n'est que partiellement concernée** (art. L.230-3 al.6).

- Celle prévue en cas de **prémption partielle** fondée sur le droit de prémption en ZAD/périmètre provisoire de ZAD ou du DPU. (art. L.213-2-1 C.urb)

▷ Lignes directrices des différents régimes :

1. Régime des droits de délaissement soumis au régime des articles L.230-1 à 6 C.urb

▷ Procédure d'exercice du droit de délaissement :

- Naissance du droit de délaissement : Elle diffère en fonction des cas.
Exemples : pour la ZAC, c'est à la date de la décision de la ZAC; pour le sursis à statuer, c'est à la date où le sursis est opposé (et non pas à l'institution du périmètre de sursis). Il faut donc se référer à l'article instituant le droit de délaissement en cause.
- Mise en demeure d'acquérir : Le propriétaire titulaire du droit de délaissement doit mettre en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de son bien. La mise en demeure est adressée à la mairie de la commune où se situe le bien. La mairie la transmet au besoin à la personne concernée. Elle doit mentionner les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes. Les autres titulaires de droits seront mis en demeure de faire valoir leurs droits dans un délai de 2 mois (à défaut de quoi ils perdent tout droit à indemnité), par la collectivité, par publicité collective (*ex : affichage en mairie, parution dans la presse*).
- Décision de la personne publique concernée : Elle doit intervenir dans le délai d'un an à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire et indiquer les prix et conditions dans lesquels la collectivité entend acquérir le bien. Attention à solliciter l'avis de la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) (*ex : France Domaine*) quand cela est obligatoire.
- Transfert de propriété et paiement du prix :
 - En cas d'accord amiable : un acte de vente doit être passé et le prix d'acquisition doit être payé dans le délai de 2 ans à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire.

- À défaut d'accord amiable dans le délai d'un an à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire : le propriétaire ou la collectivité saisit le juge de l'expropriation afin qu'il prononce le transfert de propriété et fixe le prix de l'immeuble et les indemnités. Comme en matière d'expropriation (se référer aux art. L.321-1 à L.323-4 C.expro).

▷ Conséquences de l'exercice du droit de délaissement :

- Conséquences de principe : La **collectivité est tenue d'acquérir le bien délaissé** par son propriétaire. L'acte ou la décision portant transfert de propriété éteint par lui-même et à sa date tous droits réels (*ex : servitudes*) ou personnels (*ex : bail*) existants sur les immeubles cédés et les transforme en droit à indemnité si besoin. Les droits des créanciers inscrits sont reportés sur le prix compte tenu de leur rang.
- Conséquence spécifique du droit de délaissement conféré aux propriétaires de terrains situés en emplacement réservé du Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou grevés d'une SUP en application de l'art. L.151-41 C.urb (prévu à l'art. L.152-2 C.urb.) : en l'absence d'accord amiable, les limitations au droit de construire et l'emplacement réservé ne sont plus opposables si le juge de l'expropriation n'a pas été saisi 3 mois après l'expiration du délai d'un an au cours duquel la collectivité doit prendre sa décision. Pour autant, il est toujours possible de saisir le juge de l'expropriation au-delà de ces 3 mois.

2. Les droits de délaissement soumis aux régimes (quasiment identiques) des articles L.212-3 et L.211-5 C.urb (DPU et ZAD)

▷ Procédure d'exercice du droit de délaissement :

- Naissance du droit de délaissement :
 - Pour le droit de délaissement en ZAD/périmètre provisoire de ZAD : si le propriétaire actuel était déjà propriétaire du bien à la date de publication de l'acte instituant la ZAD ou délimitant son périmètre provisoire d'un bien soumis au droit de prémption.

NB : Dans cette hypothèse, la loi précise que le droit de délaissement est conféré au propriétaire ou à ses ayants cause universels ou à titre universel.

Les droits de délaissement et les réquisitions d'emprise totale

- Pour le droit de délaissement des biens soumis au DPU : dès que le bien est soumis au DPU.
- Proposition d'acquérir : le propriétaire adresse à la personne publique titulaire du droit de préemption demande d'acquisition de son bien en indiquant le prix qu'il souhaite. Cette demande doit être établie conformément au modèle annexé à l'art. A. 213-1 C.urb (cocher la case « demande d'acquisition d'un bien ») et adressée en 4 exemplaires par LRAR ou déposée contre décharge ou adressée par voie électronique (dans ce dernier cas en un seul exemplaire) dans les conditions prévues par les articles L. 112-11 et L. 112-12 du code des relations entre le public et l'administration.
- Décision du titulaire du droit de préemption : elle doit intervenir dans un délai de 2 mois à compter de la proposition. Le silence du titulaire vaut refus d'acquérir.
- Transfert de propriété et paiement du prix :
 - Transfert de propriété : il intervient à la plus tardive des dates auxquelles seront intervenus le paiement et l'acte authentique.
 - Paiement du prix : en cas d'accord sur le principe de l'acquisition mais pas sur le prix, la collectivité répond au droit de délaissement en proposant un autre prix ou d'autres conditions : le propriétaire a alors 2 mois pour répondre :
 - Soit qu'il accepte le prix et les conditions proposées ;
 - Soit qu'il renonce à la vente ;
 - Soit qu'il maintient la vente mais souhaite que le prix soit fixé par le juge de l'expropriation.

Le prix est payé dans les 4 mois qui suivent soit la décision d'acquérir le bien au prix indiqué par le propriétaire ou accepté par lui, soit la décision définitive de la juridiction compétente en matière d'expropriation.

► Conséquences de l'exercice du droit de délaissement :

sachant que dans les deux cas, aucune obligation d'acquisition ne pèse sur le titulaire du droit de préemption, si le titulaire refuse l'acquisition :

- d'un terrain situé en ZAD/périmètre provisoire de ZAD, le bien visé cesse d'être soumis au droit de préemption.
- d'un terrain soumis au DPU, le propriétaire peut, pendant 3 ans, vendre son bien au prix indiqué dans la DIA ou au prix fixé par le juge de l'expropriation (si le propriétaire n'a pas réalisé la vente de son bien sous forme authentique dans ce délai, il doit déposer une nouvelle DIA).

NB : Il n'existe pas de droit de délaissement pour les terrains soumis au droit de préemption des Espaces Naturels Sensibles (ENS).

3. Le droit de délaissement soumis au régime des art. L.241-1 et 2 C.expro (DUP préalable à l'expropriation)

► Procédure d'exercice du droit de délaissement :

- Naissance du droit de délaissement : à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique de l'opération.

NB : Pas de droit de délaissement pour les DUP tendant à la conservation des forêts.

- Mise en demeure d'acquérir : le propriétaire doit mettre en demeure d'acquérir la personne publique au bénéfice de laquelle est intervenue la DUP, par LRAR, avec copie au préfet.
- Décision de la collectivité : elle doit intervenir dans les 2 ans à compter de mise en demeure, sachant que ce délai peut être prorogé une fois pour une durée d'un an, sauf dans les cas où une décision de sursis à statuer a été opposée antérieurement au propriétaire. Si la personne publique expropriante entend proroger le délai, elle doit en informer le propriétaire et le préfet 6 mois avant l'expiration du délai de 2 ans.

- Transfert de propriété et paiement du prix : À défaut d'accord amiable à l'expiration du délai, le propriétaire doit saisir le juge de l'expropriation afin qu'il prononce le transfert de propriété et fixe le prix du terrain comme en matière d'expropriation.

► Conséquences de l'exercice du droit de délaissement :

- La collectivité est tenue d'acquérir le bien délaissé par son propriétaire. L'acte ou la décision portant transfert de propriété éteint par lui-même et à sa date tous droits réels ou personnels existants sur l'immeuble cédé. Les droits des créanciers inscrits sont reportés sur le prix en fonction de leur rang.
- Le propriétaire dispose d'un droit de rétrocession de son bien, dans les conditions prévues aux articles L.421-1 à 4 et R.421-1 à 8 C.expro, si, dans le délai de 5 ans à compter de la cession, les immeubles expropriés n'ont pas reçu la destination prévue dans la DUP ou ont cessé de recevoir cette destination. L'art. L.421-4 C.expro précise que ce droit de rétrocession n'existe pas dans l'hypothèse où ce sont les immeubles ayant fait l'objet d'une réquisition d'emprise totale qui n'ont pas reçu la destination prévue par la DUP.

4. Le droit de délaissement soumis au régime de l'art. L.322-5 C.urb (AFU)

► Procédure d'exercice du droit de délaissement :

- Naissance du droit de délaissement : 2 moments :
 - Soit au moment de la création de l'AFU à laquelle propriétaire n'adhère pas, lors de la publication de la décision administrative autorisant l'AFU.
 - Soit au moment du regroupement de parcelles, lors de la publication de l'arrêté constatant la compatibilité du projet de groupement de parcelles avec la réglementation de l'urbanisme ainsi que le respect des formalités prévues par le C.urb.
- Délaissement moyennant indemnité : Le propriétaire délaisse, moyennant indemnité, son immeuble ou ses quote-parts de propriété sur les parcelles groupées. Il a 3 mois pour le faire à compter de la naissance de son droit de délaissement.

NB : L'indemnité est versée par la personne qui s'y est engagée lors de l'autorisation de l'AFU : cela peut être une personne publique ou privée ou l'AFU elle-même (art. L.322-3 C.urb).

Les droits de délaissement et les réquisitions d'emprise totale

- Transfert de propriété et paiement du prix : À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée comme en matière d'expropriation (se référer aux art. L.321-1 à L.323-4 C.expro).

▷ **Conséquence de l'exercice du droit de délaissement** : L'AFU est tenu d'acheter. Les droits des créanciers régulièrement inscrits sur l'immeuble délaissé sont reportés sur l'indemnité de délaissement, compte tenu de leur rang.

5. Le régime des réquisitions d'emprise totale

▷ La réquisition d'emprise totale prévue aux art. L.242-1 à 7 C.expro

> **Conditions à l'exercice du droit de réquisition d'emprise totale : Il y a 3 hypothèses :**

- 1^{re} hypothèse : la partie d'unité foncière non expropriée/non soumise au droit de délaissement des art. L.230-1 à 6 C.urb n'est plus utilisable dans des conditions normales ;
- 2^e hypothèse : la partie d'unité foncière non expropriée/non soumise au droit de délaissement des art. L.230-1 à 6 C.urb :
 - est un terrain nu ;
 - dont la surface, qui doit être inférieure à 1 000 m², se trouve réduite au quart de la contenance totale de l'unité foncière avant le morcellement ;
 - et le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu.
- 3^e hypothèse : l'amputation d'une partie de l'unité foncière :
 - empêche l'exploitation agricole dans des conditions normales de la ou des parties restantes en raison soit de

leur dimension, soit de leur configuration, soit de leurs conditions d'accès ;

- Ou compromet la structure de l'exploitation agricole au point de provoquer sa disparition ou de lui occasionner un grave déséquilibre au sens des articles L. 123-4 à L. 123-5-6 et L. 352-1 du Code rural et de la pêche maritime.

> **Procédure de la réquisition d'emprise totale :**

- **Demande du propriétaire** : Le propriétaire doit demander au juge de l'expropriation l'emprise totale, sachant que si le bien en question constitue une exploitation agricole, le propriétaire peut demander l'emprise totale soit de la parcelle, soit de la ou des parties restantes devenues inexploitable de fait. La demande doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de la notification des offres par la personne publique.

NB : S'agissant des exploitations agricoles, les juges examinent les demandes de réquisition d'emprise totale parcelle par parcelle et non à l'échelle de l'exploitation : cf CA Versailles, 11 juillet 2017, n°15/00890.

- **Fixation du prix et transfert de propriété** : Si la demande d'emprise totale est admise, le juge de l'expropriation fixe le montant de l'indemnité d'expropriation pour la partie expropriée et le prix d'acquisition de la partie ayant fait l'objet de la demande de réquisition d'emprise totale. La décision du juge emporte transfert de propriété dans les conditions du droit commun en ce qui concerne la portion d'immeuble non soumise à la procédure de l'expropriation (c'est-à-dire qu'il n'y a pas extinction des droits réels et personnels sur cette emprise, sauf cas particulier de l'exploitation agricole conformément aux articles L.242-4 à 7 C.expro).

▷ **La réquisition d'emprise totale prévue à l'art. L.213-2-1 C.urb (préemption partielle)**

S'agissant de la réquisition d'emprise totale dans l'hypothèse d'une préemption partielle, l'art L.213-2-1 C.urb se contente de préciser :

- que le titulaire du droit de préemption peut décider de préempter une fraction de l'unité foncière si la réalisation d'une opération d'aménagement le justifie ;
- et que « Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière ».

Dans les faits la situation est plus compliquée : la réquisition d'emprise totale n'est possible que lorsque le périmètre de préemption passe au travers de l'unité foncière faisant l'objet de la DIA. Dans ce cas par principe l'autorité préemptrice n'a le droit d'exercer son droit de préemption que pour la partie dans le périmètre mais le propriétaire peut exiger qu'elle acquière le tout (sachant qu'il répond à la décision de préemption dans les 2 mois).

Les droits de délaissement et les réquisitions d'emprise totale

Jurisprudence

▷ La collectivité peut faire échec à un droit de délaissement en sortant le terrain concerné du périmètre entraînant ce droit avant le jugement du juge de l'expropriation.

▷ Exemple en ZAC :

CASS, 3^e civ., 21 décembre 2017, «Sté Insula», n° 16-26.564

«Mais attendu qu'ayant relevé que, la commune ayant modifié l'emprise de la ZAC, l'immeuble de la société Insula ne se trouvait plus dans son périmètre et que les formalités de publicité avaient été effectuées avant la date du jugement de première instance.»

▷ Exemple en DUP :

CASS, 3^e civ., 13 février 2008, «SCI Les Trois Figuiers», n° 06-21.202

«Mais attendu qu'ayant relevé que l'expropriant avait renoncé à l'expropriation par conclusions du 18 juillet 2005, ce dont le premier juge lui avait donné acte et que ni l'arrêté de cessibilité ni l'ordonnance d'expropriation n'avaient alors été rendus, la cour d'appel, qui a procédé à la recherche prétendument omise, et qui a justement retenu que la mise en demeure d'acquiescer un bien inclus dans le périmètre d'une opération déclarée d'utilité publique n'était pas un acte créateur de droit et que l'expropriant pouvait renoncer à l'expropriation antérieurement à la fixation du prix et au transfert de propriété, en a déduit, à bon droit, **que la parcelle n'étant plus soumise, à la date où le premier juge a statué, aux contraintes résultant de la déclaration d'utilité publique, la demande de délaissement était privée d'objet;**»

▷ L'exercice du droit de délaissement des terrains situés en emplacement réservé du PLU ne permet pas au cédant de solliciter la rétrocession du terrain.

(JP applicable aux droits de délaissement en général, sauf pour le cas prévu par la loi de la rétrocession consécutive au droit de délaissement d'un terrain situé dans le périmètre d'une DUP).

CASS, 3^e civ., 26 mars 2014, n° 13-13.670

«Mais **attendu que l'exercice du droit de délaissement d'un terrain constituant une réquisition d'achat à l'initiative des propriétaires de ce terrain**, la cour d'appel, devant laquelle M. X... n'avait pas invoqué une violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a exactement retenu que **l'exercice de ce droit ne permettait pas au cédant de solliciter la rétrocession du terrain sur le fondement de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique;**»

▷ L'absence de droit de rétrocession au profit du propriétaire qui a exercé son droit de délaissement d'un terrain classé en emplacement réservé par «un plan d'urbanisme» n'est pas contraire à la Constitution.

Conseil constitutionnel, 21 juin 2013, n° 2013-325-QPC

«6. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : «La loi détermine les principes fondamentaux... du régime de la propriété»; **qu'en ne prévoyant pas de droit de rétrocession pour les propriétaires dont les terrains grevés d'un emplacement réservé ont été acquis par le bénéficiaire de cet emplacement à la suite de l'exercice du droit de délaissement, le législateur n'a pas méconnu sa compétence;**

7. Considérant que les dispositions contestées ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution.»

▷ La décision par laquelle le titulaire du DPU présente une offre d'achat au propriétaire qui a exercé son droit de délaissement est une décision créatrice de droits qui relève de la compétence du JA.

CE, 30 décembre 2013, A., n° 365610

«4. En premier lieu, **la contestation de l'acte, qu'il s'agisse d'une délibération du conseil municipal ou d'une décision du maire, par lequel une commune ou son représentant décide de l'acquisition d'un bien destiné à faire partie du domaine privé de celle-ci relève de la compétence du juge administratif.** [...] 7. En troisième lieu [...] (la cour) **pas commis d'erreur de droit et n'a pas inexactement qualifié les faits** de l'espèce en regardant la décision du 7 mars 2008, par laquelle le maire de la Motte-en-Provence a présenté à M. et Mme B... une offre d'achat de leur parcelle, **comme**

une décision individuelle créatrice de droits. 8. Sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, **l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits qu'à la double condition que cette décision soit illégale et que le retrait intervienne dans le délai de quatre mois suivant la date à laquelle elle a été prise.»**



Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant à la date de sa publication. Il s'agit d'une information générale qui ne saurait servir à résoudre des cas particuliers. La mise en œuvre de l'outil décrit ne saurait engager en aucun cas l'Établissement Public Foncier de Bretagne. Aucune utilisation commerciale de la présente fiche n'est autorisée.