

BIENS

Droit de délaissement et protection du droit de propriété

La mise en demeure d'acquérir un bien inclus dans le périmètre d'une opération déclarée d'utilité publique n'est pas un acte créateur de droit et par conséquent l'expropriant peut renoncer à l'expropriation antérieurement à la fixation du prix et au transfert de propriété.

EXPROPRIATION - Procédure spéciale d'expropriation - Droit de délaissement

Cour de cassation, 3^e civ., 13 février 2008

M. Weber, prés. - M. Mas, cons. rapp. - M. Bruntz, av. gén. - SCP Bouzidi et Bouhanna, SCP Delaporte, Briard et Trichet, av.

SCI Les Trois Figuiers - n° 06-21.202

(publié au bulletin de la Cour de cassation)

ARRÊT

La Cour de cassation, troisième chambre civile, a rendu l'arrêt suivant :

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Montpellier, 19 septembre 2006), que la société civile immobilière Les Trois Figuiers (la SCI), propriétaire d'une parcelle C 435 se trouvant comprise, en partie, dans le périmètre d'une opération déclarée d'utilité publique concernant la réalisation d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre Perpignan et Figueras, confiée, en concession, à la société de droit espagnol TP Ferro Concesionaria (la société TP), a, le 18 novembre 2002, mis en demeure l'Etat français, de procéder à l'acquisition de la totalité de cette parcelle conformément aux articles L. 11-7 et L. 13-10 du code de l'expropriation; qu'aucun accord amiable n'étant intervenu sur l'assiette de l'acquisition et sur le prix, la SCI a saisi le juge de l'expropriation du département des Pyrénées-Orientales en vue d'obtenir le délaissement de la totalité de la parcelle et la fixation du prix; que la société TP agissant pour le compte de l'Etat a, en première instance, déclaré renoncer à l'expropriation de la parcelle;

Sur le premier moyen :

Attendu que la SCI fait grief à l'arrêt de dire que la renonciation de l'Etat à exproprier la parcelle "C 435" privait d'objet sa demande de délaissement, alors, selon le moyen :

1°/ qu'en affirmant que la recevabilité de l'appel n'était pas discutée, que rien ne conduisait à le faire d'office, que l'appel principal de l'Etat français représenté par la SA TP Ferro Concesionaria était recevable sans préciser d'où il ressortait que l'Etat pouvait être représenté par une société de droit étranger, serait-elle titulaire d'une concession de service public, la cour d'appel n'a pas mis la Cour de cassation en mesure d'exercer son contrôle et a violé les articles 112 et suivants du nouveau code de procédure civile;

2°/ que l'Etat ne peut être représenté en justice par une société de droit privé étranger; qu'en relevant que la recevabilité de l'appel n'était pas discutée, que rien ne conduisait à le faire d'office, que l'appel principal de l'Etat français représenté par la SA TP Ferro Concesionaria était recevable, la cour d'appel, qui était tenue de vérifier d'office la recevabilité de l'appel interjeté par une société de droit étranger au nom de l'Etat français, a violé les articles 117 et suivants du nouveau code de procédure civile;

Mais attendu que la société TP, concessionnaire de l'Etat en vertu d'un contrat lui donnant tous les droits conférés au concédant en matière d'expropriation, ayant agi en première instance en qualité de représentant de l'Etat Français, la cour d'appel qui a relevé que la recevabilité de l'appel, formé par la société TP en cette qualité, n'était pas discutée, a retenu à bon droit que ce recours était recevable; D'où il suit que le moyen n'est pas fondé;

Sur le second moyen :

Attendu que la SCI fait grief à l'arrêt d'avoir dit que la renonciation de l'Etat à exproprier la parcelle n° 435 lui appartenant privait d'objet sa demande de délaissement, alors, selon le moyen :

1°/ que demandant confirmation du jugement, la SCI faisait valoir que l'argument selon lequel la requête serait devenue sans objet du fait de l'abandon du projet d'expropriation est inopérant dès lors que l'objectif du droit de délaissement de l'article L. 11-7 est de rendre impossible ce genre de volte-face lorsque le propriétaire a adressé régulièrement sa mise en demeure après déclaration d'utilité publique, la renonciation de l'Etat ne produisant aucun effet sur la demande de délaissement; qu'en retenant que la renonciation de l'expropriant tout comme l'annulation de la DUP est de nature à faire échec au droit mis en œuvre par l'exproprié sur le fondement de l'article L. 11-7 dès lors que la renonciation est antérieure à la fixation du prix et au transfert de propriété prononcé par une décision passée en force de chose jugée, que ni l'arrêt de cessibilité ni l'ordonnance d'expropriation n'ont été rendus, pour en déduire que la renonciation de l'expropriant prive le droit de délaissement mis en œuvre par l'exproprié de son objet dans la mesure où le bien n'est plus soumis aux contraintes qui pesaient sur lui du fait de la déclaration d'utilité publique, la cour d'appel s'est prononcée par des motifs inopérants et a violé l'article L. 11-7 du code de l'expropriation;

2°/ qu'en affirmant que la renonciation de l'expropriant tout comme l'annulation de la déclaration d'utilité publique est de nature à faire échec au droit de délaissement mis en œuvre sur le fondement de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation dès lors que la renonciation est antérieure à la fixation du prix ou au transfert de propriété prononcé par une décision passée en force de chose jugée, que ni l'arrêt de cessibilité ni l'ordonnance d'expropriation n'ont été rendus sans rechercher si, eu égard aux termes de la déclaration d'utilité publique, toujours en vigueur, l'Etat n'était pas en mesure de revenir sur cette renonciation, la cour d'appel n'a pas légalement justifié sa décision au regard de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation;

3°/ que la SCI faisait valoir que si l'Etat indique qu'il n'est plus intéressé par l'expropriation, aucun acte juridique n'indique que la parcelle C 435 n'est plus concernée par la procédure d'expropriation issue de la DUP, aucun arrêté de cessibilité dont le but est de préciser les parcelles exactement expropriées et qui excluraient la parcelle C 435 n'étant produit pas plus qu'une ordonnance d'expropriation déterminant les parcelles expropriées et leur superficie, la renonciation résultant des seules affirmations faites étant indifférente; qu'en jugeant que la déclaration d'utilité publique n'est pas un acte créateur de droit et que l'expropriant peut renoncer à l'expropriation à tout moment, que la renonciation de l'expropriant tout comme l'annulation de la DUP est de nature à faire échec au droit mis en œuvre par l'exproprié sur le fondement de l'article L. 11-7 invoqué en l'espèce dès lors que la renonciation est antérieure à la fixation du prix et au transfert de propriété prononcé par une décision passée en force de chose jugée, qu'en l'espèce ni l'arrêt de cessibilité ni l'ordonnance d'expropriation n'ont été rendus pour en déduire que la renonciation de l'expropriant prive le droit de délaissement mis en œuvre par l'exproprié de son objet dans la mesure où le bien n'est plus soumis aux contraintes qui pesaient sur lui du fait de la DUP, la cour d'appel qui a ainsi constaté que la déclaration d'utilité publique n'avait pas été remise en cause ni modifiée, qu'aucun arrêté de cessibilité n'avait été pris ni de jugement d'expropriation rendu, n'a pas tiré les conséquences légales résultant de ses propres constatations, dont il résultait l'absence de tout acte juridique matérialisant cette renonciation et excluant définitivement la parcelle litigieuse n'était produit et a violé l'article L. 11-7 du code de l'expropriation;

4°/ que la SCI faisait valoir qu'à supposer même que l'expropriant puisse dans de telles conditions renoncer au projet d'expropriation, une telle renonciation ne pourrait avoir un quelconque effet que si elle est manifestée dans le délai de deux ans ouvert à l'expropriant pour acquérir le terrain à la suite de la mise en demeure formulée par le propriétaire du terrain, qu'à l'expiration de ce délai l'Etat ne peut plus renoncer à l'achat, qu'en affirmant que la renonciation

de l'expropriant tout comme l'annulation de la DUP est de nature à faire échec au droit mis en œuvre par l'exproprié sur le fondement de l'article L. 11-7 invoqué en l'espèce dès lors que la renonciation est antérieure à la fixation du prix et au transfert de propriété prononcé par une décision passée en force de chose jugée cependant qu'une telle renonciation devait intervenir dans le délai légal de deux ans, la cour d'appel a violé l'article L. 11-7 du code de l'expropriation ;

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'acquérir 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 ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Par ces motifs :

Rejette le pourvoi ;

Condamne la SCI Les Trois Figuiers aux dépens ; [...].

NOTE

« J'écoute le torrent qui se précipite vers sa source ».

La troisième chambre civile de la Cour de cassation s'est opportunément inspirée de cette phrase pour éventail de Paul Claudel au moment de clarifier, par sa décision du 13 février 2008, la portée du droit de délaissement institué par l'article L. 11-7 du code de l'expropriation au profit des propriétaires de terrains compris dans une opération déclarée d'utilité publique.

Au cas d'espèce, la haute juridiction était saisie d'un litige né à l'occasion de la construction, entre Perpignan et Figueras, de la section internationale d'une nouvelle ligne ferroviaire à grande vitesse à écartement européen permettant de raccorder l'Espagne à la France.

Par un contrat de concession conclu le 17 février 2004, la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien de cet ouvrage ferroviaire ont été confiés par la République française et le Royaume d'Espagne à la société TP Ferro Concesionaria.

Afin de permettre la mise en œuvre de ce projet sur le territoire français, un décret en date du 8 octobre 2001¹ a déclaré d'utilité publique les acquisitions foncières et les travaux d'aménagement de la nouvelle liaison ferroviaire entre Perpignan et Le Perthus et a, dans le même temps, procédé à la mise en compatibilité des plans d'occupation des sols des communes concernées par le projet.

C'est dans le cadre de cette opération que la SCI Les Trois Figuiers, propriétaire d'un terrain situé sur le territoire de la commune de Trouillas, à proximité du tracé de la future ligne à grande vitesse, a entendu mettre en œuvre le droit de délaissement visé à l'article L. 11-7 du code de l'expropriation.

Ce texte prévoit que « lorsqu'un délai d'un an s'est écoulé à compter de la publication d'un acte portant déclaration d'utilité publique d'une opération, les propriétaires des terrains à acquérir compris dans cette opération peuvent mettre en demeure la collectivité ou le service public au bénéfice duquel la déclaration d'utilité publique est intervenue de procéder à l'acquisition de leur terrain dans un délai de deux ans

à compter du jour de la demande ». 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 à l'intéressé en application des dispositions du code de l'urbanisme ». Ce même texte précise que dans l'hypothèse où aucun accord amiable n'a pu être dégagé à l'expiration de ce délai, « le juge de l'expropriation saisi par le propriétaire, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du terrain comme en matière d'expropriation ».

Sur le fondement de ces dispositions, la SCI Les Trois Figuiers a adressé au préfet des Pyrénées Orientales, le 18 novembre 2002, une mise en demeure tendant à ce que l'Etat acquière dans un délai de deux ans la parcelle dont elle était propriétaire.

Insatisfaite de l'offre que l'Etat avait pris soin de lui transmettre, la SCI Les Trois Figuiers a décidé de saisir le juge de l'expropriation afin que ce dernier prononce le transfert de propriété de la parcelle litigieuse et qu'il fixe le prix du terrain en application des dispositions de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation.

Le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Perpignan a fait droit à la demande de la SCI Les Trois Figuiers et a condamné *in solidum* l'Etat et la société TP Ferro Concesionaria à payer à la SCI Les Trois Figuiers une indemnité couvrant à la fois la valeur du terrain et le manque à gagner subi par le propriétaire du fait de l'abandon du projet hôtelier qu'il envisageait initialement de mettre en œuvre sur les terrains délaissés.

Par arrêt en date du 19 septembre 2006, la cour d'appel de Montpellier a réformé ce jugement en relevant que la société TP Ferro Concesionaria, agissant pour le compte de l'Etat, avait expressément renoncé à l'expropriation des terrains litigieux dans le cadre de ses écritures de première instance et que le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Perpignan avait, au demeurant, formellement donné acte à l'expropriant de cette renonciation. La cour d'appel a estimé qu'une telle renonciation privait de son objet la demande présentée par la SCI Les Trois Figuiers sur le fondement de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation et que cette dernière devait, par conséquent, être déboutée de ses demandes.

Saisie d'un pourvoi formé par la SCI Les Trois Figuiers, la troisième chambre civile de la Cour de cassation devait trancher entre deux conceptions du droit de délaissement institué par l'article L. 11-7 du code de l'expropriation.

A la suite du juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Perpignan, la haute juridiction pouvait choisir d'attacher un effet systématique et irréversible aux demandes de délaissement adressées au bénéficiaire d'une déclaration d'utilité publique et, pour reprendre la formulation très éclairante choisie par le juge de première instance, proscrire toute « volte-face » de l'autorité expropriante une fois que cette dernière a été mise en demeure d'acquérir un bien par voie de délaissement.

Dans le droit fil de la décision d'appel, la Cour de cassation pouvait, à l'inverse, retenir une interprétation plus proche de la poétique claudélienne en estimant que le droit de délaissement institué par l'article L. 11-7 du code de l'expropriation devait impérativement être interprété à l'aune de la source

qui avait justifié sa création, à savoir la protection du droit de propriété.

C'est cette seconde voie qu'a choisi d'emprunter la Cour de cassation en posant le principe en vertu duquel la mise en demeure d'acquérir un bien inclus dans le périmètre d'une opération d'utilité publique n'est pas un acte créateur de droit, de telle sorte que l'expropriant a la possibilité de renoncer expressément à l'expropriation des terrains concernés – et, ce faisant, de faire échec à la demande de délaissement émanant du propriétaire – avant que le juge de l'expropriation ne statue sur la fixation du prix et sur le transfert de propriété des terrains.

Ce faisant, la Cour de cassation nous rappelle que le droit de délaissement se précipite sans cesse vers sa source – la protection des droits dont jouit le propriétaire sur ses terrains –, en épargnant implicitement mais nécessairement les terrains qui ne sont pas soumis à un risque sérieux d'expropriation.

Une telle solution permet – nous semble-t-il – de concilier la lettre et l'esprit de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation en traçant les contours de la notion de « terrains à acquérir » pouvant faire l'objet d'une procédure de délaissement.

La définition des « terrains à acquérir » au sens de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation

L'article L. 11-7 du code de l'expropriation prévoit que seuls les terrains « à acquérir » dans le cadre d'une opération déclarée d'utilité publique peuvent faire l'objet d'un délaissement de la part de leur propriétaire.

L'application de ce critère soulève, tout d'abord, la question de l'identification formelle des parcelles « à acquérir ».

A cet égard, il convient de rappeler que, dans l'hypothèse où une déclaration publique est sollicitée en vue de la réalisation d'ouvrages ou de travaux, les plans et les documents soumis à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique « n'ont pas pour objet de déterminer avec précision les parcelles éventuellement soumises à expropriation, mais de permettre aux intéressés de connaître la nature et la localisation des travaux envisagés » (CE 20 oct. 1972, *Société civile Sainte Marie de l'Assomption*, req. n° 78829; CE 17 juin 1983, *Comité de défense des abords de l'autoroute d'Avrillé*, Lebon T. 756 et 831; v., également, en ce sens, la circulaire du 26 mars 1983 relative aux dispositions concernant la composition du dossier et à la procédure de déclaration d'utilité publique, NOR INTB9300099C)².

La détermination des parcelles à acquérir dans le cadre de l'opération déclarée d'utilité publique fait, quant à elle, l'objet d'une seconde enquête administrative, à savoir l'enquête parcellaire, dont les résultats permettent d'édicter un arrêté de cessibilité qui sera notifié aux propriétaires expropriés et devra comprendre toutes les références cadastrales des propriétés visées par l'expropriation.

Dans ces conditions, certains auteurs ont estimé que « les propriétaires de terrains éventuellement concernés par une opération déclarée d'utilité publique devront donc attendre l'arrêté de cessibilité pour connaître avec précision les biens dont ils pourront demander l'acquisition anticipée » sur le fondement de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation (F. Urbino-Soulier et J.-P. Cordelier, *La réforme du droit de l'ex-*

propriation, AJPI 1976. 599; F. Bouyssou, *Une garantie méconnue, le droit de délaissement en matière d'urbanisme et d'expropriation*, JCP N 1978. 306).

En d'autres termes, bien que ce dernier texte permette, en théorie, l'exercice du droit de délaissement à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la publication de la déclaration d'utilité publique, ce droit ne pourrait, en pratique, s'exercer qu'à compter de l'intervention de l'arrêté de cessibilité définissant avec précision les biens à exproprier.

Pour constructive qu'elle soit, et bien qu'elle n'ait pas été reprise par la Cour de cassation dans le cadre de sa décision du 13 février 2008, cette interprétation doctrinale des dispositions de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation a le mérite de conférer sa pleine portée à la lettre de ce texte, lequel dispose que seuls sont concernés par le droit de délaissement les terrains « à acquérir » compris dans l'opération.

Au delà-même des difficultés liées à l'identification formelle des parcelles à exproprier, il convient de rappeler que la référence à la notion de « terrains à acquérir » dans l'article L. 11-7 du code de l'expropriation traduit la volonté du législateur d'assurer la protection des propriétaires situés dans le périmètre d'une opération déclarée d'utilité publique contre le risque d'expropriation qui pèse sur leur bien.

Sous cet angle, le droit de délaissement a pour objet essentiel de mettre fin à l'incertitude qui pèse sur les biens inclus dans le périmètre d'une opération déclarée d'utilité publique en hâtant le transfert de propriété d'un bien devant, à terme, être acquis par voie d'expropriation (v., en ce sens, G. Ganez-Lopez, *Droit de préemption – droit de délaissement*, Association d'études et de recherches de l'Ecole nationale de la magistrature, 1991, p. 49).

Certains auteurs ont, à cet égard, considéré que la mise en œuvre du droit de délaissement prévu par l'article L. 11-7 du code de l'expropriation pouvait être regardée comme une « expropriation provoquée » (J.-P. Cordelier, *Réflexions prospectives sur le délaissement*, Gaz. Pal. 1996. 18).

Dans la droite ligne de ces opinions doctrinales, certaines juridictions avaient d'ores et déjà considéré, antérieurement à la clarification opérée par la haute juridiction dans sa décision commentée, que la mise en œuvre du droit de délaissement ne se justifie qu'à la condition qu'il subsiste un risque sérieux d'expropriation des parcelles concernées au moment où le juge de l'expropriation statue.

Précisément, la Cour d'appel de Reims avait eu l'occasion de préciser, dans un arrêt du 22 mai 1985 (CA Reims 22 mai 1985, *SCI Saint-Denis c/Ville de Saint-Denis*, req. n° 274/83), que la juridiction de l'expropriation saisie sur le fondement de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation « d'une demande de transfert de propriété de la part d'un propriétaire qui a, précédemment, mis en demeure la collectivité ou le service public bénéficiaire d'une déclaration d'utilité publique, de procéder à l'acquisition de son terrain dans un délai de deux ans, ne peut faire droit à cette demande que si, à la date de sa saisine, le propriétaire était encore soumis à un risque sérieux d'expropriation, sans que celui-ci puisse opposer à la personne morale un quelconque droit acquis que lui aurait conféré cette déclaration d'utilité publique ».

Sur la base de ces principes, la cour d'appel de Reims avait ainsi considéré qu'en l'absence de risque sérieux d'ex-

propriation, le propriétaire qui sollicitait le transfert de la propriété de son bien sur le fondement de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation était dépourvu d'intérêt à agir et devait, en conséquence, être débouté de sa demande.

Comme l'avait très pertinemment relevé un auteur dans son commentaire sur la décision de la cour d'appel de Reims susvisée, « l'intérêt du propriétaire, vu sous l'angle du principe de l'inviolabilité du droit de propriété, est d'échapper à l'expropriation et de conserver la libre disposition de son bien, même si en fait le propriétaire préfère vendre à la collectivité en toute hypothèse » (G. Ganez-Lopez, Droit de préemption – droit de délaissement, préc., p. 49).

La décision de la Cour de cassation du 13 février 2008 vient précisément confirmer qu'une distinction fondamentale doit être opérée entre l'hypothèse d'un droit de délaissement qui est légitime lorsqu'il s'applique à une situation dans laquelle le propriétaire défend authentiquement son droit de propriété qui se trouve menacé et l'hypothèse dans laquelle le propriétaire est, en réalité, uniquement mû par l'esprit de lucre et entend profiter de l'existence d'une déclaration d'utilité publique pour se débarrasser de son bien.

Dans ce contexte, la possibilité de procéder au transfert de la propriété d'un bien après mise en demeure d'acquiescer ne doit pouvoir subsister que si, à la date dudit transfert, le bien demeure effectivement soumis à un risque sérieux d'expropriation.

Tel n'est, tout d'abord, pas le cas dans l'hypothèse où la déclaration d'utilité publique est devenue caduque en raison de l'expiration de son délai de validité. De la même manière, une décision de modification du périmètre de la déclaration d'utilité publique excluant formellement le bien délaissé devrait faire échec à une mise en demeure adressée à la collectivité bénéficiaire.

Quand bien même la parcelle concernée demeurerait incluse dans le périmètre de la déclaration d'utilité publique, il existe des hypothèses dans lesquelles tout risque sérieux d'expropriation a disparu au moment où le juge de l'expropriation est appelé à statuer sur le transfert de la propriété d'un bien en application de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation.

Il peut, tout d'abord, en aller ainsi dans l'hypothèse où une modification des documents d'urbanisme est intervenue postérieurement à la publication de la déclaration d'utilité publique. La cour d'appel de Reims a ainsi estimé, dans sa décision précitée, que la modification du plan d'aménagement de zone (PAZ) avait eu pour effet de rendre possible le maintien de l'activité conduite sur la parcelle concernée et que le propriétaire de ladite parcelle n'était, par conséquent, « en rien concerné par un risque d'expropriation, la déclaration d'utilité publique ayant été affectée par les modifications apportées au plan d'aménagement de zone » (CA Reims 22 mai 1985, *SCI Saint-Denis c/Ville de Saint-Denis*, préc.).

Par ailleurs, la décision de la Cour de cassation du 13 février 2008 a permis de confirmer que la disparition du risque d'expropriation peut également résulter de l'affinement du projet déclaré d'utilité publique et, plus particulièrement, de la décision par laquelle l'autorité expropriante renonce, antérieurement à la fixation du prix et au transfert de propriété, à inclure la parcelle concernée dans le champ des

emprises dont elle entend obtenir la cession forcée à son profit.

La décision commentée vient ainsi confirmer la position doctrinale selon laquelle la renonciation de l'autorité expropriante peut « faire échec » au droit de délaissement mis en œuvre sur le fondement de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation (J.-P. Cordelier, *Réflexions prospectives sur le délaissement*, préc., p. 21).

Cette position, expressément validée par la Cour de cassation, repose sur l'idée en vertu de laquelle le mécanisme du délaissement n'a d'autre but que de clarifier le statut des biens situés dans le périmètre d'une opération déclarée d'utilité publique et qu'il serait, en conséquence, contradictoire de procéder au transfert de propriété d'un bien alors que ce bien ne sera pas exproprié et ne sera pas affecté par l'opération.

Une telle solution s'inscrit, au demeurant, dans la droite ligne de la jurisprudence du Conseil d'Etat aux termes de laquelle la déclaration d'utilité publique d'un projet ne fait aucunement obstacle à ce que ledit projet soit ultérieurement affiné et, le cas échéant, abandonné (CE 29 juin 1979, *Ministre de l'intérieur c/M. Malardel*, AJDA 1979. 39), l'expropriation constituant une prérogative régalienne à laquelle l'autorité publique peut renoncer à tout moment, sans faute de sa part (CE 23 déc. 1970, *Electricité de France c/Sieur Farsat*, AJDA 1971. 96).

La solution retenue par la Cour de cassation revêt une importance pratique considérable pour les opérateurs publics et privés chargés de l'aménagement d'ouvrages linéaires (routes, autoroutes, voies ferrées, etc.) qui se trouvaient exposés, avant l'intervention de la décision du 13 février 2008, à des obligations potentiellement lourdes en raison de la définition souvent très large du périmètre des actes de déclaration d'utilité publique associés à ce type de projets.

Au cas d'espèce, les documents issus des enquêtes parcellaires successives permettaient précisément d'établir que la parcelle appartenant à la SCI Les Trois Figuiers n'était plus utile à l'opération déclarée d'utilité publique à la date où le jugement prononçant le transfert de propriété de ladite parcelle au profit de l'Etat était intervenu.

En effet, la parcelle litigieuse était exclusivement destinée à accueillir un ouvrage de rétablissement routier et l'évolution du projet permettait de démontrer qu'une telle affectation n'était manifestement plus envisagée au droit des terrains de la SCI Les Trois Figuiers.

Le juge de première instance avait ainsi relevé que ces terrains ne seraient finalement pas expropriés, ni affectés par l'opération d'implantation du TGV, et que l'expropriant avait, en conséquence, renoncé à exproprier la parcelle litigieuse.

Au final, et à la lumière du principe d'inviolabilité du droit de propriété, le délaissement de ladite parcelle ne se justifiait donc plus.

Dans ce contexte, la Haute Juridiction a constaté que la demande de délaissement formulée par la SCI Les Trois Figuiers était devenue sans objet.

La clarification opérée par la Cour de cassation laisse toutefois ouverte la question – tout aussi délicate – liée à la définition du périmètre de l'opération déclarée d'utilité publique au sein duquel peut être exercé le droit de délaissement visé à l'article L. 11-7 du code de l'expropriation.

La définition du périmètre de l'opération déclarée d'utilité publique au sens de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation

Le texte susvisé prévoit expressément que seuls les terrains « compris dans une opération déclarée d'intérêt public » peuvent faire l'objet d'un délaissement à la demande de leur propriétaire.

A chaque fois qu'il est envisagé de déclarer d'utilité publique une opération qui n'est pas compatible avec le plan d'urbanisme des communes concernées, l'acte déclarant l'opération d'utilité publique doit procéder, dans le même temps, à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme desdites communes.

Or, dans une telle hypothèse, la déclaration d'utilité publique et la mise en compatibilité des documents d'urbanisme forment un ensemble indivisible³, de telle sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier la portée de la première sans se référer à la seconde.

Cette indivisibilité tire sa source d'un principe, constamment rappelé par la jurisprudence, en vertu duquel les travaux dont la réalisation est déclarée d'utilité publique ne peuvent être entrepris ni, par suite, autorisés s'ils sont incompatibles avec le plan d'urbanisme en vigueur (CE 11 janv. 1974, *Dame Veuve Barbaro*, Lebon 22; CE 8 janv. 1993, *Mme Truze*, Lebon T. 825 et 1117).

Le mécanisme de mise en compatibilité des documents d'urbanisme en vue de permettre la mise en œuvre d'une opération déclarée d'utilité publique a, dans un premier temps, été inscrit à l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme, avant d'être « transféré » à l'article L. 123-16 du même code par la loi « SRU » du 13 décembre 2000.

Les travaux préparatoires de l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme permettent de clarifier les rapports respectifs qu'entretiennent la déclaration d'utilité publique et la modification des documents d'urbanisme.

En effet, dans son rapport à l'Assemblée nationale sur le projet de loi d'orientation foncière de 1967, le député Bozi précisait que « la déclaration d'utilité publique est subordonnée à la modification du plan [...] par conséquent, aucune opération d'urbanisme ne sera réalisée en marge du plan ». Comme l'a souligné le commissaire du gouvernement Christian Vigouroux dans ses conclusions sur l'avis du Conseil d'Etat *Commune de Royan* du 28 avril 1993 (RFDA 1994. 233), il s'en infère que « c'est bien la déclaration d'utilité publique qui est subordonnée au plan [d'urbanisme] et non l'inverse ».

Dans ces conditions, les effets de la déclaration d'utilité publique sont, par principe, limités aux zones ayant fait l'objet d'une mise en compatibilité du plan d'urbanisme en vigueur. En pratique, le périmètre de l'opération déclarée d'utilité publique se trouve, en conséquence, directement « calé » sur le périmètre de la mise en compatibilité opérée sur le fondement de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme (ex-L. 123-8 du code de l'urbanisme)⁴.

Dans les faits, il peut arriver que l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique porte sur des zones plus larges que celles concernées par la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Dans une telle hypothèse, la

portée de la déclaration d'utilité publique ne doit pas être surévaluée.

En effet, dans une espèce de ce type, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que « la circonstance que les enquêtes sur la mise en compatibilité des plans d'occupation des sols aient porté sur une bande de 100 mètres de large alors que le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique portait sur une bande d'une largeur de 500 mètres est par elle-même sans incidence sur la légalité du décret attaqué, dès lors qu'elle n'entraîne pas une modification des plans d'occupation des sols des communes au-delà de la bande de 100 mètres » (CE 17 nov. 1995, *Union juridique Rhône-Méditerranée*, Lebon 412).

La solution dégagée par le Conseil d'Etat conduit à considérer que, nonobstant l'existence d'une bande d'étude de 500 mètres de large, les documents d'urbanisme ont uniquement été rendus compatibles avec l'opération envisagée dans une bande de 100 mètres de large. En application des principes sus rappelés, l'opération déclarée d'utilité publique était donc nécessairement incluse dans la bande de 100 mètres, et non pas dans celle de 500 mètres.

Au final, il apparaît donc que le périmètre d'une opération déclarée d'utilité publique ne peut être déterminé que par le biais d'un recoupement entre, d'une part, les zones identifiées dans le cadre de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et, d'autre part, celles faisant l'objet d'une mise en compatibilité en application des dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme (ex-L. 123-8 dudit code).

Les principes ci-dessus décrits, et notamment la subordination de la déclaration d'utilité publique aux documents d'urbanisme, emportent des conséquences importantes au regard de l'exercice du droit de délaissement visé à l'article L. 11-7 du code de l'expropriation.

En effet, on rappellera que l'article L. 11-7 du code de l'expropriation prévoit que seuls les terrains compris dans une opération déclarée d'utilité publique peuvent faire l'objet d'un délaissement. Dans la mesure où le périmètre de l'opération déclarée d'utilité publique se trouve directement « calé » sur le périmètre de la mise en compatibilité opérée sur le fondement de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme (ex-L. 123-8 du code de l'urbanisme), la mise en œuvre du droit de délaissement ne peut donc porter que sur des terrains qui ont été concernés par la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme et sur lesquels le plan d'urbanisme autorise la mise en œuvre de l'opération d'utilité publique.

Par ailleurs, on rappellera que la modification ou la révision ultérieure des documents d'urbanisme est susceptible d'affecter directement la portée de la déclaration d'utilité publique et, partant, celle du droit de délaissement. Dans son arrêt précité du 22 mai 1985, la cour d'appel de Reims a ainsi décidé qu'une action introduite par une société civile immobilière sur le fondement de l'article L. 11-7 du code de l'expropriation était devenue sans objet à la suite d'une modification des documents d'urbanisme applicables – à savoir, au cas d'espèce, du plan d'aménagement de zone (PAZ).

A l'appui de sa décision, la cour d'appel de Reims a relevé que la modification du plan d'aménagement de zone avait eu pour effet de rendre possible le maintien de l'activité conduite par le locataire de la société civile immobilière et qu'à la date

de la saisine du juge de l'expropriation, la société civile immobilière n'était donc « en rien concernée par un risque d'expropriation, la déclaration d'utilité publique ayant été affectée par les modifications apportées au plan d'aménagement de zone » (CA Reims 22 mai 1985, *SCI Saint-Denis c/Ville de Saint-Denis*, req. n° 274/83).

Arnaud Souchon

Avocat à la Cour

(1) Décret du 8 octobre 2001 déclarant d'utilité publique et urgents les acquisitions foncières et les travaux d'aménagement de la nouvelle liaison ferroviaire entre Perpignan et Le Perthus, les installations terminales de ladite ligne et portant mise en compatibilité des plans d'occupation des sols des communes de Perpignan, le Soler, Toulouges, Canohès, Ponteilla, Trouillas, Saint-Jean-Lasseille, Villemolaque, Tresserre, Banyuls-dels-Aspres, Le Boulou et Montesquieu-des-Albères, dans le département des Pyrénées-Orientales (JO 9 oct. 2001, p. 15860).

(2) Il en va, toutefois, différemment lorsque l'expropriant est en mesure, avant la déclaration d'utilité publique, de déterminer précisément les parcelles à exproprier et de dresser le plan parcellaire. Dans ce cas, l'enquête parcellaire peut être engagée simultanément à l'enquête publique et la déclaration d'utilité publique vaut arrêté de cessibilité (v. art. R. 11-21 C. expr.).

(3) Le Conseil d'Etat a expressément indiqué que les dispositions du décret emportant modification du plan d'urbanisme ne sont pas divisibles des autres dispositions du décret (CE 6 mai 1985, *Commune de Pellerin*, Lebon 661).

(4) Il convient, toutefois, de souligner que le périmètre de l'opération pourra également intégrer certaines zones dans lesquelles le plan d'urbanisme était d'ores et déjà compatible avec l'opération.