



RAPPORT DE Mme RAT, CONSEILLÈRE RÉFÉRENDIAIRE

Arrêt n° 264 du 28 mai 2025 (FS-B) – Troisième chambre civile

Pourvoi n° 24-10.352

Décision attaquée : Tribunal judiciaire de Versailles du 9 novembre 2023

**l'établissement Public foncier d'Ile-de-France
C/
la société Immobilière Gabriel Wattelez**

1 - Rappel des faits et de la procédure

Par une délibération du 20 décembre 2013, la commune de [Localité 17] a créé une zone d'aménagement concerté (ZAC) dénommée [Adresse 21].

Le 1^{er} juillet 2022, la société Immobilière Gabriel Wattelez (la société Wattelez), souhaitant exercer son droit de délaissement, a mis en demeure la commune de [Localité 17] d'acquiescer l'ensemble de parcelles lui appartenant, incluses dans le périmètre de cette ZAC (parcelles cadastrées section AZ n° [Cadaastre 16], [Cadaastre 1], [Cadaastre 2], [Cadaastre 3], [Cadaastre 4], [Cadaastre 5], [Cadaastre 6], [Cadaastre 7], [Cadaastre 8], [Cadaastre 9], [Cadaastre 10], [Cadaastre 11], [Cadaastre 12], et [Cadaastre 13] situées [Adresse 20], [Adresse 18] et [Adresse 19] à [Localité 17]).

En l'absence d'accord amiable, la société Wattelez a saisi le 7 juillet 2023 le juge de l'expropriation aux fins de voir prononcer le transfert de propriété et fixer le prix de cession.

Par un arrêté du 12 avril 2023, le préfet des Yvelines a déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement de l'[Adresse 21].

Par un arrêté du 20 octobre 2023, le préfet des Yvelines a déclaré cessibles immédiatement pour cause d'utilité publique au profit de l'établissement public foncier d'Île-de-France (l'EPFIF) les parcelles nécessaires à la réalisation du projet.

Par ordonnance du 10 novembre 2023, le juge de l'expropriation du département des Yvelines, saisi de la demande d'expropriation du préfet, a :

- rejeté la demande en ce qui concerne les parcelles cadastrées section AZ n° [Cadaastre 16], [Cadaastre 1], [Cadaastre 2], [Cadaastre 3], [Cadaastre 4], [Cadaastre 5], [Cadaastre 6], [Cadaastre 7], [Cadaastre 8], [Cadaastre 9], [Cadaastre 10], [Cadaastre 11], [Cadaastre 12], et [Cadaastre 13] situées [Adresse 20], [Adresse 18] et [Adresse 19] à [Localité 17], appartenant à la société anonyme Immobilière Gabriel Wattelez ;
- constaté l'existence de la décision de retrait de la propriété initiale des emprises désignées dans l'arrêté de cessibilité du 20 octobre 2023 ;
- déclaré expropriés immédiatement pour cause d'utilité publique au profit de l'établissement public foncier d'Île-de-France les autres immeubles, portions d'immeubles et droits réels immobiliers désignés par l'arrêté n°23-094 du préfet des Yvelines en date du 20 octobre 2023 dont l'acquisition est nécessaire pour parvenir à l'exécution de l'acte déclaratif, et ce, conformément aux plans parcellaires annexés au dossier d'enquête ;
- envoyé l'autorité expropriante en possession de ces immeubles, portions d'immeubles et droits réels immobiliers, à charge par elle de se conformer aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

C'est la décision attaquée par un **pourvoi formé le 10 janvier 2024 par l'EPFIF**.

Procédure devant la Cour de cassation

- mémoire ampliatif déposé le 3 mai 2024 (art. 700 cpc : 3 500 euros) ;
- mémoire banal en défense déposé le 22 juillet 2024 (art. 700 cpc : 4 000 euros) ;
- mémoire complémentaire en défense déposé le 30 septembre 2024 ;
- mémoire complémentaire en défense déposé le 27 novembre 2024 ;

La procédure semble régulière et en l'état.

2 - Énoncé des moyens

L'EPFIF fait grief à l'ordonnance de rejeter la demande d'expropriation en ce qui concerne les parcelles appartenant à la société Wattelez, alors :

« que l'ordonnance portant transfert de propriété est rendue par le juge de l'expropriation au vu des pièces constatant que les formalités prescrites par le livre I du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ont été accomplies ; que l'ordonnance, pour refuser l'expropriation des parcelles appartenant à la société anonyme Gabriel Wattelez retient que *la procédure de délaissement [introduite par cette société concernant lesdites parcelles] ayant été diligentée antérieurement à la procédure d'expropriation, elle ne peut être considérée*

comme étant sans objet au jour de la signature de l'ordonnance d'expropriation (p.8) ; qu'en se fondant sur cette circonstance inopérante et sans constater un manquement à l'accomplissement des formalités prescrites par le livre I du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le juge de l'expropriation a excédé son pouvoir. »

3 - Propositions de rejet par une décision non spécialement motivée

Sans objet.

4 - Discussion citant les références de jurisprudence et de doctrine

4.1 - Les conditions de prononcé du transfert de propriété par le juge de l'expropriation

Art. L. 221-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« L'ordonnance portant transfert de propriété est rendue par le juge au vu des pièces constatant que les formalités prescrites par le livre Ier ont été accomplies. »

Art. R 221-1 :

« Le préfet transmet au greffe de la juridiction du ressort dans lequel sont situés les biens à exproprier un dossier qui comprend les copies :

- 1° De l'acte déclarant l'utilité publique de l'opération et, éventuellement, de l'acte le prorogeant;
- 2° Du plan parcellaire des terrains et bâtiments ;
- 3° De l'arrêté préfectoral mentionné à l'article R. 131-4 ;
- 4° Des pièces justifiant de l'accomplissement des formalités tendant aux avertissements collectifs et aux notifications individuelles prévues aux articles R. 131-5, R. 131-6 et R. 131-11, sous réserve de l'application de l'article R. 131-12 ;
- 5° Du procès-verbal établi à la suite de l'enquête parcellaire ;
- 6° De l'arrêté de cessibilité ou de l'acte en tenant lieu, pris depuis moins de six mois avant l'envoi du dossier au greffe.

Le dossier peut comprendre tous autres documents ou pièces que le préfet estime utiles.

Si le dossier ne comprend pas toutes les pièces mentionnées aux 1° à 6°, le juge demande au préfet de les lui faire parvenir dans un délai d'un mois. »

Art. R. 221-2 :

« Dans un délai de quinze jours à compter de la réception du dossier complet au greffe de la juridiction, le juge saisi prononce, par ordonnance, l'expropriation des immeubles ou des droits réels déclarés cessibles au vu des pièces mentionnées à l'article R. 221-1. »

Art. R. 221-5 :

« Le juge refuse, par ordonnance motivée, de prononcer l'expropriation s'il constate que le dossier n'est pas constitué conformément aux prescriptions de l'article R. 221-1 ou si la déclaration d'utilité publique ou les arrêtés de cessibilité sont caducs ou ont été annulés par une décision définitive du juge administratif. »

La doctrine analyse ainsi la compétence du juge de l'expropriation :

« Comme l'indique l'article R. 221-5, le juge a l'obligation, par ordonnance motivée, de refuser de rendre l'ordonnance d'expropriation dans les trois hypothèses suivantes: le dossier n'est pas constitué conformément aux prescriptions de l'article R. 221-1; la déclaration d'utilité publique ou les arrêtés de cessibilité sont caducs (sur la caducité de la DUP, V. les art. L. 121-4 et L. 121-5; sur la caducité de l'arrêté de cessibilité, V. note 18 ss. art. L. 132-1 et R. 221-1); la DUP ou les arrêtés de cessibilité ont été annulés par une décision définitive du juge administratif.

En revanche, si l'on n'est dans aucune de ces trois hypothèses, il a l'obligation de rendre l'ordonnance d'expropriation.

Il a donc une compétence totalement liée: obligation de refuser de prononcer le transfert de propriété si l'on se trouve dans l'une des trois hypothèses précitées; obligation de prononcer le transfert de propriété si tel n'est pas le cas.

Au surplus, il ne peut évidemment pas, dans l'exercice de cette compétence liée, apprécier la légalité des différents actes de la phase administrative, appréciation qui ne relève que de la compétence du juge administratif. C'est ainsi que, s'agissant de la DUP, il doit vérifier qu'elle a bien été prise, qu'elle n'est pas caduque ou qu'elle n'a pas été annulée par une décision définitive du juge administratif, mais il ne saurait apprécier par exemple la compétence de son auteur ou l'utilité publique de l'opération (V. note 31 ss. art. R. 221-1). De la même manière, s'agissant de l'arrêté de cessibilité, il a exclusivement à vérifier qu'il en existe bien un et qu'il n'est pas caduc ou annulé, mais il ne peut en contrôler la légalité (V. note 32 ss. art. R. 221-1).

Il est également lié par les indications qu'il contient de même que par celles contenues dans le plan parcellaire qu'il ne peut modifier ou rectifier. »

Le Conseil constitutionnel confirme la teneur du rôle du juge de l'expropriation en la justifiant, non par les textes du code de l'expropriation, mais par la procédure globale dans laquelle il intervient :

« Considérant, d'une part, que le juge de l'expropriation ne rend l'ordonnance portant transfert de propriété qu'après que l'utilité publique a été légalement constatée ; que la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité, par lequel est déterminée la liste des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier, peuvent être contestés devant la juridiction administrative ; que le juge de l'expropriation se borne à vérifier que le dossier que lui a transmis l'autorité expropriante est constitué conformément aux prescriptions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; que l'ordonnance d'expropriation peut être attaquée par la voie du recours en cassation ; que, par ailleurs, l'ordonnance par laquelle le juge de l'expropriation fixe les indemnités d'expropriation survient au terme d'une procédure contradictoire et peut faire l'objet de recours » (Cons. Const., 16 mai 2012, *Consorts L.*, n° 2012-247 QPC, cité par le mémoire ampliatif).

4.2 - le droit de délaissement

Le droit de délaissement consiste à forcer la collectivité publique à acquérir un bien afin de mettre un terme à l'incertitude pesant sur son propriétaire, et qui permet ainsi un transfert rapide de sa propriété. Le professeur Bouyssou a analysé le délaissement comme une « *expropriation anticipée, à l'initiative du propriétaire* »¹.

Ce droit est en effet prévu au profit du propriétaire d'un fonds :

¹ F. Bouyssou, « Une garantie méconnue de la propriété : le droit de délaissement en matière d'urbanisme et d'expropriation », *Semaine juridique*, Éditions générales, 1979, p. 103.

- compris dans le périmètre d'une zone d'aménagement concertée (article L. 311-2 du code de l'urbanisme) ;
- grevé d'un emplacement réservé (ancien article L. 123-9, devenu L. 123-17, désormais L. 152-2, du code de l'urbanisme) ;
- compris dans une opération d'expropriation (ancien article L. 11-7 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, désormais L. 241-1) ;
- compris dans le périmètre d'une association foncière urbaine autorisée et n'ayant pas adhéré à l'association (article L. 322-5 du code de l'urbanisme).

Le propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption urbain (article L. 211-5 du code de l'urbanisme) ou d'un bien situé dans une zone d'aménagement différé article L. 212-3 du code de l'urbanisme) bénéficie également d'un droit de délaissement qui, à la différence des précédents, ne lie pas son destinataire qui n'est pas contraint d'acquérir.

Aux termes de l'article L. 311-2 du code de l'urbanisme, *«à compter de la publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté, les propriétaires des terrains compris dans cette zone peuvent mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de la création de la zone, de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais prévus à l'article L. 230-1»*.

Il importe de rappeler les règles qui s'appliquent au droit de délaissement pour comprendre l'enjeu du litige, dès lors que dans les deux cas (expropriation, ou délaissement), l'effet est identique : le transfert de propriété et le paiement d'une indemnité/prix.

Les droits de délaissement prévus aux articles L. 152-2, L. 311-2 et L. 424-1 du code de l'urbanisme sont régis par les articles L. 230-1 et s. du code de l'urbanisme.

Art. L. 230-1 du code de l'urbanisme : « Les droits de délaissement prévus par les articles L. 152-2, L. 311-2 ou L. 424-1 s'exercent dans les conditions prévues par le présent titre.»

La mise en demeure de procéder à l'acquisition d'un terrain bâti ou non est adressée par le propriétaire à la mairie de la commune où se situe le bien. Elle mentionne les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes.

Les autres intéressés sont mis en demeure de faire valoir leurs droits par publicité collective à l'initiative de la collectivité ou du service public qui fait l'objet de la mise en demeure. Ils sont tenus de se faire connaître à ces derniers, dans le délai de deux mois, à défaut de quoi ils perdent tout droit à indemnité. »

art. L. 230-3 du code de l'urbanisme : « La collectivité ou le service public qui fait l'objet de la mise en demeure doit se prononcer dans le délai d'un an à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire.

En cas d'accord amiable, le prix d'acquisition doit être payé au plus tard deux ans à compter de la réception en mairie de cette demande.

A défaut d'accord amiable à l'expiration du délai d'un an mentionné au premier alinéa, le juge de l'expropriation, saisi soit par le propriétaire, soit par la collectivité ou le service public qui a fait l'objet de la mise en demeure, prononce le transfert de propriété et fixe le prix de l'immeuble. Ce prix, y compris l'indemnité de réemploi, est fixé et payé comme en matière d'expropriation, sans qu'il soit tenu compte des dispositions qui ont justifié le droit de délaissement.

La date de référence prévue à l'article L. 322-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est celle à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public le plan local d'urbanisme ou l'approuvant, le révisant ou le modifiant et délimitant la zone dans laquelle est situé le terrain. En l'absence de plan d'occupation des sols rendu public ou de plan local d'urbanisme, la date de référence est, pour le cas mentionné à l'article L. 424-1, celle d'un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, pour les cas mentionnés au 6° de l'article L. 102-13 et à l'article L. 424-1, celle de la publication de l'acte ayant pris le projet en considération et, pour les cas mentionnés à l'article L. 311-2, un an avant la création de la zone d'aménagement concerté.

Le juge de l'expropriation fixe également, s'il y a lieu, les indemnités auxquelles peuvent prétendre les personnes mentionnées à l'article L. 230-2.

Le propriétaire peut requérir l'emprise totale de son terrain dans les cas prévus aux articles L. 242-1 à L. 242-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'acquisition d'un terrain situé en emplacement réservé peut, avec l'accord de la personne publique au bénéfice de laquelle la réserve est inscrite au plan, être réalisée par une autre personne publique ou le titulaire d'une concession d'aménagement, la destination de l'emplacement réservé restant inchangée. »

Il ressort de l'ensemble de ces textes que le prix du bien (en cas de délaissement), ou les indemnités de dépossession (en cas d'expropriation) sont fixées selon les règles applicable en matière d'expropriation.

En revanche, en cas d'exercice du droit de délaissement, la collectivité publique dispose d'un délai d'un an pour proposer un prix, puis d'un délai de deux ans pour payer ce prix.

En outre, le droit de rétrocession ne bénéficie pas au propriétaire ayant usé de son droit de délaissement.

Le Conseil constitutionnel a en effet jugé que les conditions d'exercice du droit de délaissement applicables aux parcelles comprises dans le périmètre d'une association foncière agricole autorisée n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 dès lors que « *l'exercice du droit de délaissement constitue une réquisition d'achat à l'initiative d'un propriétaire de parcelles qui n'entend pas adhérer à une association syndicale autorisée* » (Décision n° 89-267 DC du 22 janvier 1990, Loi complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, cons. 14 à 19).

Dans sa décision n° 2013-325 QPC du 21 juin 2013, le Conseil, saisi par la troisième chambre civile de la Cour de cassation sur la question de savoir si, en ne prévoyant pas de droit de rétrocession au profit du propriétaire ayant usé de son droit de délaissement, l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'article 16 de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 ne porte pas atteinte aux droits et libertés garantis par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, a jugé que :

« Considérant que, par ces dispositions, le législateur a institué un droit de délaissement au profit des propriétaires de terrains, bâtis ou non bâtis, classés en emplacements réservés par un plan d'urbanisme ; que l'exercice de ce droit constitue une réquisition d'achat à l'initiative des propriétaires de ces terrains ; que, par suite, le transfert de propriété résultant de l'exercice de ce droit n'entre pas dans le champ

d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'en accordant aux propriétaires de terrains grevés d'un emplacement réservé le droit d'imposer à la collectivité publique, soit d'acquérir le terrain réservé, soit de renoncer à ce qu'il soit réservé, le législateur n'a porté aucune atteinte à leur droit de propriété ; que les exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789 ne sont pas davantage méconnues. »

4. 3 - position des parties

En l'espèce, pour rejeter le transfert de propriété requis par le préfet, l'ordonnance retient que :

« Les parcelles cadastrées section AZ n° [Cadaastre 16], [Cadaastre 1], [Cadaastre 2], [Cadaastre 3], [Cadaastre 4], [Cadaastre 5], [Cadaastre 6], [Cadaastre 7], [Cadaastre 8], [Cadaastre 9], [Cadaastre 10], [Cadaastre 11], [Cadaastre 12], et [Cadaastre 13] situées [Adresse 20], [Adresse 18] et [Adresse 19] à [Localité 17], visées dans l'état parcellaire annexé ci-dessus, font l'objet d'une procédure de délaissement introduite par la société Immobilière Gabriel Wattelez le 7 juillet 2023 devant le juge de l'expropriation des Yvelines, contre la commune de [Localité 17].

La requérante a été invitée à communiquer ses observations sur ce point et a indiqué qu'à la date de l'ordonnance d'expropriation, la procédure de délaissement en cours aura perdu toute raison d'être poursuivie.

Or, la procédure de délaissement ayant été diligentée antérieurement à la procédure d'expropriation, elle ne peut être considérée comme étant sans objet au jour de la signature de l'ordonnance d'expropriation. »

❑ **Le mémoire ampliatif** soutient que le juge de l'expropriation a commis un excès de pouvoir négatif dès lors qu'en application de l'article L. 221-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, seul le respect des formalités prescrites par le livre I du code de l'expropriation sont susceptibles de justifier un rejet de la requête du préfet.

Il rappelle sur ce point que le contrôle exercé par le juge de l'expropriation est limité au contrôle de la présence, dans le dossier du préfet, des pièces visées à l'article R.221-1 du code de l'expropriation, de l'absence de caducité de la déclaration d'utilité publique et de l'arrêté de cessibilité, et de l'absence d'annulation de ces mêmes documents par le juge administratif.

Il souligne qu'en tout état de cause, le droit au délaissement ayant été consacré pour éviter qu'une menace d'expropriation ne pèse indéfiniment sans se réaliser, il serait contraire à cet objectif de considérer que son exercice priverait le juge de l'expropriation, saisi parallèlement par le préfet, de son pouvoir de prononcer l'expropriation.

❑ **Le mémoire en défense** soutient que l'article R. 221-1 du code de l'expropriation ne s'oppose pas au refus de prononcer le transfert de propriété d'un bien qui a, préalablement, donné lieu à une demande de rachat par le propriétaire, exerçant son droit de délaissement.

Il rapproche une telle solution de la règle *Prior tempore potior jure*.

Il la compare en outre aux dispositions légales régissant la litispendance, l'article 100 du code de procédure civile disposant que « Si le même litige est pendant devant deux juridictions de même degré également compétentes pour en connaître, la juridiction saisie en second lieu doit se dessaisir au profit de l'autre si l'une des parties le demande. A défaut, elle peut le faire d'office. »

Il nous appartiendra, au vu de l'ensemble de ces éléments, de statuer sur les mérites du pourvoi.