

RDI 2012 p.617

Expropriation : précisions sur la mise en oeuvre de la théorie du bilan

Conseil d'État, 19 oct. 2012, *Levallois-Perret (Cne)*, n° 343070, au Lebon  ; AJDA 2012. 1982 , obs. Yves Jégouzo ; JCP A 2012. Actu. 718

René Hostiou, Agrégé des Facultés de Droit - Professeur émérite de l'Université de Nantes

3.- Considérant qu'il appartient au juge, lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

4.- Considérant qu'après avoir relevé que la commune disposait de plusieurs terrains et immeubles pouvant être utilisés pour la réalisation de logements sociaux, la cour a jugé que les inconvénients d'ordre social et économique de l'opération étaient, compte tenu de la possibilité de la réaliser autrement, excessifs et privaient, par suite, cette opération de son caractère d'utilité publique ; qu'en tenant ainsi compte de la disponibilité par la commune de terrains et immeubles non pour vérifier l'impossibilité de réaliser l'opération litigieuse dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation mais pour apprécier le caractère excessif des inconvénients présentés par cette opération, la cour a commis une erreur de droit ; que dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, la commune de Levallois-Perret est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué.

[...]

Observations

Par un arrêté en date du 24 janvier 2007, le préfet des Hauts-de-Seine a déclaré d'utilité publique la construction d'un immeuble de six étages en vue de la réalisation de trente-cinq logements sociaux d'une superficie hors oeuvre nette totale de 3 220 m² à Levallois-Perret et prononcé la cessibilité de deux parcelles cadastrées K9 et K8, situées 116 et 118 rue Anatole France dans ladite ville. Saisi de différents recours à l'encontre de cet arrêté, le tribunal administratif de Versailles a, en particulier, par un jugement du 5 février 2009 (n° 0703074), rejeté la demande d'annulation de cet acte. Aux termes d'un arrêt en date du 24 juin 2010, la cour administrative de Versailles a, en revanche, procédé à l'annulation de ce jugement. Après avoir rappelé que, conformément aux principes dégagés par le Conseil d'État en 1971 dans la célèbre affaire *Ville Nouvelle Lille-Est*, une déclaration d'utilité publique (DUP) devait être considérée comme entachée d'illégalité dès lors que les inconvénients d'ordre social ou économique de l'opération contestée étaient, quel que soit par ailleurs l'intérêt social que celle-ci pouvait représenter, « excessifs », la Cour administrative d'appel avait souligné que la réalisation dudit immeuble aurait pour conséquence la disparition d'un atelier de réparation ainsi que d'une concession automobile, qu'elle entraînerait par voie de conséquence la suppression de treize emplois, et ce alors que la commune disposait, à proximité immédiate des parcelles en cause, de plusieurs terrains et immeubles susceptibles d'être « utilisés

pour la réalisation de logements sociaux » et que, « par suite », les requérants étaient fondés à soutenir que c'était à tort que le tribunal administratif de Versailles avait rejeté leur demande ⁽¹⁾. C'est cet arrêt qui se voit ici annulé par le Conseil d'État, juge de cassation, l'affaire étant renvoyée à la cour administrative d'appel de Versailles, qui devra par conséquent statuer à nouveau sur ce dossier.

Deux points - d'inégale importance - méritent l'attention. Ils ont trait, d'une part, à la recevabilité du pourvoi formé par la commune et, d'autre part - et c'est ce qui fait l'essentiel de l'intérêt de la décision analysée -, aux précisions apportées par la Haute juridiction quant aux modalités de mise en oeuvre de la « théorie » du bilan.

1. Sur la recevabilité du pourvoi en cassation. On sait que les conclusions dirigées contre une DUP doivent être considérées comme « sans objet », de même que, par voie de conséquence, celles dirigées contre un arrêté de cessibilité pris sur le fondement de cette DUP ⁽²⁾, au cas où cette dernière est frappée de caducité ⁽³⁾. Tel n'est pas toutefois le cas en l'espèce. S'inspirant en effet d'une jurisprudence établie ⁽⁴⁾, le Conseil d'État fait ici valoir qu'en cas d'annulation contentieuse, le délai de validité de la DUP - qui courait à compter du 24 janvier 2007 et qui était de cinq ans, délai « de droit commun » dès lors que celle-ci était prononcée par arrêté ⁽⁵⁾ - était « suspendu » à compter de la date de la décision juridictionnelle prononçant l'annulation de celle-ci (soit, par conséquent, à compter du 24 juin 2010) jusqu'à la date de la décision « statuant de façon définitive » sur la légalité de cet acte, c'est-à-dire jusqu'au moment où, nouvellement saisie, la cour d'appel de Versailles aura statué sur ce dossier, à condition toutefois - la réserve n'est pas ici expressément formulée mais il y a tout lieu de considérer qu'elle est implicitement posée - qu'aucun changement dans les circonstances de fait ou de droit n'ait entre-temps fait perdre au projet son caractère d'utilité publique. On sait en effet que, au cas où un tel changement est intervenu, l'administration est tenue de faire droit à une demande d'abrogation d'une DUP qui serait devenue illégale de ce fait ⁽⁶⁾.

Mais l'important n'est pas là. Il réside - une nouvelle fois - dans les conditions d'appréciation par le juge du « standard » que constitue la notion d'utilité publique, à propos desquelles on pouvait penser qu'il n'y avait plus rien à dire, ce que vient précisément démentir la décision analysée.

2. Sur les conditions d'appréciation de la notion d'utilité publique. Il n'est plus besoin de présenter la jurisprudence *Ville Nouvelle-Est* ⁽⁷⁾ tant celle-ci est connue et tant elle a fait l'objet de commentaires multiples et variés ⁽⁸⁾. On sait en effet qu'aux termes de la théorie dite du bilan coût-avantages, « une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ». On sait également qu'avec l'arrêt *Époux Thony et Époux Hartmann-Six* ⁽⁹⁾ est apparue une sous-branche - qui en pratique ne s'applique qu'aux seules opérations de caractère local - de cette « théorie », qui autorise le juge à porter une appréciation sur la « nécessité » de l'acquisition foncière contestée, et ce en vérifiant si les terrains que possède éventuellement déjà l'expropriant seraient ou non de nature à permettre à ce dernier de réaliser l'opération dont s'agit « dans des conditions équivalentes » et de se dispenser en conséquence de procéder à une expropriation ⁽¹⁰⁾. C'est précisément des interférences entre ces deux modes d'approche de l'utilité publique que traite la décision commentée et c'est au demeurant tout ce qui fait son intérêt.

On s'accorde en effet très généralement à estimer que pour satisfaire aux exigences jurisprudentielles en la matière, trois conditions - clairement formulées par Philippe Dondoux ⁽¹¹⁾, explicitées par la doctrine ⁽¹²⁾ et confirmées ici par le Conseil d'État - sont cumulativement requises. Le juge doit - ou devrait - vérifier, car le degré d'intensité du contrôle exercé varie en fonction de la nature du projet contesté et de l'identité du « porteur » dudit projet ⁽¹³⁾, et ce dans l'ordre dans lequel celles-ci figurent :

- 1) si l'opération présente une utilité publique pour ce qui est du but poursuivi par l'administration et compte tenu des besoins que celle-ci entend satisfaire, autrement dit si le projet répond à « une finalité d'intérêt général », s'il n'est pas entaché de « détournement de pouvoir » ;
- 2) si pour réaliser cette opération, il est nécessaire d'engager une procédure d'expropriation, autrement dit si, en utilisant le patrimoine immobilier dont il dispose, l'expropriant ne serait pas en mesure de réaliser l'opération « dans des conditions équivalentes », et sans avoir par conséquent à recourir à cette mesure extrême ;
- 3) enfin, cette nécessité étant admise, si le projet ne comporte pas, en termes de bilan coût-avantages, des inconvénients excessifs quant à ses conséquences par rapport à l'intérêt qu'il présente.

Si d'un point de vue théorique, ces trois démarches peuvent être assez facilement dissociées¹⁴, il va de soi qu'en pratique elles auront le plus souvent tendance à se trouver confondues dans le cadre d'un exercice jurisprudentiel qui aboutit, quoi qu'on en dise, à faire de l'opportunité de l'opération litigieuse une condition de sa légalité. À partir du moment où c'est le bien-fondé de l'opération contestée qui conditionne la légalité de celle-ci, il est logique que dans le bilan qu'effectue le juge interviennent les diverses contraintes auxquelles est confronté l'expropriant, ledit bilan étant tout naturellement différent selon que l'expropriant dispose ou non de la possibilité d'affecter un élément de son propre patrimoine immobilier à l'opération envisagée, tout comme, au demeurant, il est également logique qu'il puisse s'interroger sur le point de savoir si l'option retenue correspond au « meilleur choix » lorsque, par exemple, plusieurs tracés différents peuvent être envisagés¹⁵. C'est ce qu'explique au demeurant très bien Marcel Waline dans son commentaire de l'arrêt Malardel¹⁶, qui démontre que l'analyse consistant à déterminer si le terrain dont disposait la commune était ou non de nature à lui permettre de procéder à l'extension de ses services et l'analyse consistant à apprécier les avantages et les inconvénients de l'expropriation projetée sont *de facto* consubstantiellement liées, qu'elles visent toutes deux à contrôler la pertinence des choix opérés par l'administration expropriante et qu'elles répondent bien évidemment l'une comme l'autre, *horresco referens*, à « des considérations d'opportunité »¹⁷.

C'est toutefois ce que se refuse très expressément à reconnaître ici la Haute juridiction, les deux contrôles dont s'agit, celui de la « nécessité » de recourir à l'expropriation et celui du « bilan » proprement dit de l'opération litigieuse, devant, selon le Conseil d'État, être effectués successivement, l'un après l'autre, et le deuxième isolément par rapport au troisième. Il va de soi que cela n'est guère réaliste et que cet arrêt ne contribuera aucunement à clarifier la question, déjà passablement obscure, des frontières entre « légalité » et « opportunité ».

On observera pour conclure - et ce n'est pas le moindre des nombreux paradoxes entretenus par cette décision - que, saisi tout récemment par un sénateur de la question de savoir dans quelle mesure une commune était en droit de lancer une procédure d'expropriation alors même qu'elle pourrait mener à bien son projet dans des conditions équivalentes, « en utilisant une autre solution », le ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, après avoir rappelé que la procédure d'expropriation est soumise au contrôle dit du bilan coût-avantages, « qui consiste à comparer ses avantages et ses inconvénients pour en apprécier son utilité publique et donc sa légalité », ajoute, se référant expressément à l'arrêt de la cour d'appel de Versailles du 24 juin 2010 - celui qui vient d'être censuré précisément par le Conseil d'État - que, « dans le cadre de ce contrôle » (*sic*), « les juridictions administratives peuvent alors annuler des opérations considérées comme dépourvues d'utilité publique au motif que l'expropriant possédait déjà des terrains permettant de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes au regard des intérêts qu'il avait mis en avant »¹⁸. En contradiction apparente avec la décision analysée, la réponse du ministre donne à penser que la « méthodologie »¹⁹ en matière de contrôle de la légalité interne de la DUP gagnerait, sans nul doute, à être clarifiée.

Mots clés :

EXPROPRIATION * Déclaration d'utilité publique * Notion d'utilité publique * Théorie du bilan * Nécessité publique * Contrôle du juge

(1) CAA Versailles, 24 juin 2010, n° 09VE01036 , *Boyer (Cts), Bruneaut (Cts), Carlini (M^{me})*, AJDA 2010. 1788  et 09VE012180, *Boyer*, Juris-Data n° 013749.

(2) CE, 21 oct. 1998, n° 156374 , *Assoc. musulmane de Toulouse*, AJDI 1999. 41, obs. R. Hostiou .

(3) CE, 29 déc. 1993, *M. Guinotte*, LPA 1994, n° 35, p. 7, obs. J. Morand-Deville - CAA Bordeaux, 9 avr. 1998, *S^é pour l'aménagement et le développement de la station des Agudes*, Juris-Data n° 044780 - CAA Marseille, 24 nov. 1998, n° 06MA02662, *M. et M^{me} Eyssette c/Min. Int., Outre-mer et Coll. locales* (inédit).

(4) CE, 14 oct. 2009, n° 311999 , *M. Daniel c/Min. Int., Outre-mer et Coll. loc.*, Lebon 390 ; RDI 2009. 637, note R. Hostiou  ; JCP A 2009, n° 2269, note G. Pellissier ; Dr. adm. 2009, n° 161, note D. Bailleul ; AJDA 2009. 1919, obs. S. Brondel .

(5) C. expr., art. L. 11-5, II - CE, 18 déc. 1991, n° 87532 , *M^{lle} Chane Tou Ky c/Dpt de la Réunion*, Lebon T. 979 .

(6) CE, 19 mars 2003, n° 2442208, *M^{me} Mestre*, Dr. adm. 2003, n° 110, note M. G. ; Coll. terr. 2003, n° 146, note L. Erstein ; RDI 2003. 332, obs. F. Donnat  ; AJDI 2003, note R. Hostiou  - CE, 10 janv. 2005, n° 265838 , *Assoc. Quercy-Périgord contre le projet d'aéroport de Brive-Souillac et ses nuisances*, AJDA 2005. 332, concl. Y. Aguila  ; Coll. terr. 2005, n° 42, note L. Erstein - CE, 7 juill. 2006, *Assoc. pour la sauvegarde de région de Langeais*, Juris-Data n° 070494 - CE, ord., 23 janv. 2007 n° 300284 , *Assoc. pour la protection de l'environnement de Copponex et a. c/Préfet de la Haute-Savoie*, inédit.

(7) CE, 28 mai 1971, *Min. de l'Équipement et du logement c/Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville Nouvelle Est »*, Lebon 409, concl. G. Braibant ; GAJA, 18^e éd., 2011, n° 85, p. 580.

(8) V. R. Hostiou, La théorie du bilan. Pourquoi ? Comment ?, Journée d'étude du 26 mai 2010, Les 40 ans de la jurisprudence du bilan coût-avantages. Enjeux et perspectives, Univ. Lumière Lyon 2, 26 mai 2011 ; Droit de la voirie, 2010, n° 157, p. 168.

(9) CE, 20 nov. 1974, n^{os} 91558  et 91559, *Épx Thony et Hartmann-Six*, Lebon T. 1009  ; Rev. adm. 1975. 373, concl. Labetoulle.

(10) Sur la jurisprudence en la matière, v. Code de l'expropriation, LexisNexis, 2012. 21 et 22.

(11) Concl. sous CE, 29 juin 1979, n° 05536⁶, *Malardel*, Lebon 294⁶.

(12) V. J.-M. Auby, P. Bon, J.-B. Auby et Ph. Terneyre, *Droit administratif des biens*, Dalloz, 2011. 603.

(13) V. en ce sens nos obs. sous CE, 17 mars 2010, *Assoc. Alsace Nature environnement et autres*, RJE 2010. 485 : « Le rapporteur public, la section du contentieux et l'autoroute alsacienne ».

(14) V. en ce sens la démonstration de Ph. Dondoux (concl. préc.).

(15) V. en ce sens B. Seiller, *Pour un contrôle de la légalité extrinsèque des déclarations d'utilité publique*, AJDA 2003. 1472⁶ ; *adde* R. Hostiou, *Théorie du bilan et contrôle de la légalité « extrinsèque » de la déclaration d'utilité publique*, *in* Mél. J.-C. Hélin, Litec, 2004. 355.

(16) RD publ. 1980. 1167.

(17) Note préc., p. 1171.

(18) Question écrite n° 00724 de M. Jean-Louis Masson (JO Sénat, 19 juill. 2012. 1642) ; Rép. min. publiée au JO Sénat, 1^{er} nov. 2012. 2482.

(19) Pour reprendre la formule de Charles-André Dubreuil, obs. sous CE, 19 oct. 2012, JCP A 2012. Actu. 718.