

UNIVERSITE DE BORDEAUX

DROIT ADMINISTRATIF

M. le Professeur Jean-François BRISSON

L2 Droit, série 2

Année universitaire 2022-2023

<p>SÉANCE 10 : LE CONTROLE DE LA QUALIFICATION JURIDIQUE DES FAITS L'exemple de la théorie du bilan en matière de contrôle des expropriations pour cause d'utilité publique</p>

I. Jurisprudence :

1. CE, Ass., 28 mai 1971, Ministre de l'Équipement et du Logement contre Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville Nouvelle Est », req. n° 78825 ; Rec. Lebon p. 409
2. CE, Ass. 27 juillet 1971 Ville de Sochaux
3. CE, Ass., 28 mars 1997, Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne, req. n° 170856 et n° 170857 ; Rec. Lebon p. 121 (extraits)
4. CE, 17 mars 2010, Association Alsace Nature, req. n° 314114 ; Rec. Lebon T. p. 672 (extraits)
5. CE, Ass., 12 avril 2013, Association de coordination interrégionale Stop THT et a., req. n° 342409 ; Rec. Lebon p. 60 (extraits)
6. CE, 15 avril 2016, Fédération nationale des associations d'usagers des transports et autres, req. n° 387475 ; Rec. Lebon p. 144 (extraits)
7. CE, 11 juillet 2016, Observatoire indépendant du cadre de vie, req. n° 389936 (extraits)
8. Conseil d'Etat 9 juillet 2018, 410971 Commune de Viliers le Bâcle

II. Doctrine :

9. TIFINE Pierre, « Synthèse 180 – Expropriation » ; JurisClasseur Administratif (act. 18 juin 2018) (extraits)
10. HOSTIOU René, « Propriété privée et action publique. Le droit de l'expropriation en France : entre permanence et changement », RDI 2016, p. 380 (extraits)
11. HOSTIOU René, « La théorie du bilan à la lumière de Notre-Dame-des-Landes », AJDA 2018, p. 1

Exercice : Commentaire de l'arrêt du CE, 28 juin 2021, Département des Alpes-Maritimes et autres c/ Association de défense des riveraines du quartier de Château-Folie et ses environs et autres, req. n° 434150. (Extraits).

[...]

Vu les procédures suivantes :

L'association de défense des riverains du quartier de Château-Folie et de ses environs, l'association de défense de l'environnement des quartiers Saint-Antoine et Saint-Jacques et la société Jacques Chibois ont demandé au tribunal administratif de Nice d'annuler l'arrêté du 7 juillet 2014 du préfet des Alpes-Maritimes portant déclaration d'utilité publique du projet de prolongement de la route départementale n° 6185 entre la route départementale n° 9 et la route départementale n° 2562 à Grasse et la décision implicite de refus du préfet de retirer cet arrêté.

Mme E... A... C... a demandé au tribunal administratif de Nice d'annuler le même arrêté du 7 juillet 2014 ainsi que l'arrêté du 16 octobre 2015 par lequel le préfet a déclaré immédiatement cessibles les immeubles désignés à l'état parcellaire nécessaires à la réalisation du projet.

Par deux jugements n° 1500036 et n° 1405215-1505091 du 7 février 2017, le tribunal administratif a rejeté leurs demandes.

Par un arrêt n° 17MA01570, 17MA01463 du 8 juillet 2019, la cour administrative d'appel de Marseille a, sur appel de l'association de défense des riverains du quartier de Château-Folie et de ses environs et autres, annulé ce jugement et l'arrêté du 7 juillet 2014 du préfet des Alpes-Maritimes ainsi que l'arrêté du 16 octobre 2015 en tant qu'il concerne les parcelles appartenant à Mme A... C....

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Les pourvois du département des Alpes-Maritimes, de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de la commune de Grasse sont dirigés contre le même arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par une même décision.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 7 juillet 2014, le préfet des Alpes-Maritimes a déclaré d'utilité publique le projet de prolongement de la route départementale (RD) n° 6185 entre la RD n° 9 et la RD n° 2562 sur le territoire de la commune de Grasse et a autorisé le département des Alpes-Maritimes à acquérir les immeubles nécessaires à la réalisation du projet. Puis, par un arrêté du 16 octobre 2015, le préfet a déclaré immédiatement cessibles les immeubles désignés à l'état parcellaire. Le département des Alpes-Maritimes, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et la commune de Grasse se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 8 juillet 2019 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a annulé l'arrêté du préfet du 7 juillet 2014 ainsi que l'arrêté du 16 octobre 2015 en tant qu'il concerne les parcelles appartenant à Mme A... C.... [...]

4. En second lieu, une opération ne peut être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

5. Pour juger illégale la déclaration d'utilité publique qui lui était soumise, la cour administrative d'appel

a retenu que le projet, qui consiste à créer un boulevard urbain dans le prolongement de la RD 6185 existante afin d'améliorer la circulation automobile entre l'extérieur et le centre de la ville de Grasse pour faciliter les échanges entre les quartiers, renforcer la desserte locale et améliorer la sécurité dans le secteur, avait un coût très élevé, évalué à 68 millions d'euros pour la création d'une voie de 1 920 mètres, soit 34 millions d'euros par kilomètre, s'expliquant par la construction de deux viaducs, trois ponts routiers, de 5 500 m² de murs de soutènement et de 2 100 mètres de murs acoustiques. La cour a aussi jugé que la réalisation du projet aurait un impact très visible dans le paysage remarquable dans lequel il est appelé à s'inscrire, en particulier du fait des deux viaducs, d'une longueur et d'une hauteur respectives de 150 mètres et de 20 mètres pour le premier et de 210 mètres et de 27 mètres pour le second, et serait ainsi de nature à gravement altérer le caractère du site, regardé comme exceptionnel, en dépit des mesures visant à atténuer les effets du projet sur le paysage décrites dans l'étude d'impact. En déduisant de ces constatations, exemptes de dénaturation, par un arrêt suffisamment motivé, que le coût financier du projet et les atteintes portées à un paysage remarquable étaient excessifs au regard de l'intérêt public que présente la réalisation du projet, la cour administrative d'appel a exactement qualifié les faits de l'espèce.

6. Il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille qu'ils attaquent. Les conclusions du département des Alpes-Maritimes et de la commune de Grasse tendant à ce qu'une somme leur soit versée en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par conséquent, qu'être rejetées.

Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Grasse une somme de 3 000 euros à verser à Mme A... C... au titre de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1er : Les pourvois du département des Alpes-Maritimes, de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de la commune de Grasse sont rejetés.

Article 2 : La commune de Grasse versera à Mme A... C... une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au département des Alpes-Maritimes, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, à la commune de Grasse, à l'association de défense des riverains du quartier de Château-Folie et de ses environs, à l'association de défense de l'environnement des quartiers Saint-Antoine et Saint-Jacques, à la société Jacques Chibois et à Mme E... A... C....

Document n°1 : CE, Ass., 28 mai 1971, Ministre de l'Équipement et du Logement contre Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville Nouvelle Est », req. n° 78825 ; Rec. Lebon p. 409

Sur l'utilité publique de l'opération : - cons. Qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le cout financier et éventuellement les inconvénients D'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

Cons. Qu'il ressort des pièces versées au dossier que l'aménagement de la zone sur laquelle porte la déclaration d'utilité publique a été conçu de telle sorte que les bâtiments universitaires qui doivent y

trouver place ne soient pas séparés des secteurs réservés à l'habitation ; que l'administration justifie avoir dû, pour assurer un tel aménagement, englober dans cette zone un certain nombre de parcelles comportant des constructions qui devront être démolies ; que, dans ces conditions, et compte tenu de l'importance de l'ensemble du projet, la circonstance que son exécution implique que disparaissent une centaine de maisons d'habitations n'est pas de nature à retirer à l'opération son caractère d'utilité publique ;

Document n°2 : Conseil d'Etat, Ass. 20 juillet 1971 Ville de Sochaux

que le fait qu'une opération, telle que la déviation d'une route nationale reliant deux agglomérations, doit être inscrite au plan d'urbanisme directeur du groupement d'urbanisme intéresse n'interdit pas à l'administration de prendre, sans attendre l'approbation de ce plan, l'initiative des expropriations nécessaires et que c'est à l'autorité compétente en vertu des textes relatifs à l'expropriation qu'il appartient de prononcer la déclaration d'utilité publique ; que, par ailleurs, les règles qui déterminent les autorités compétentes pour le classement et déclassement des voies publiques ont une portée limitée à leur objet et ne peuvent avoir pour effet de modifier la répartition des compétences en matière de déclaration d'utilité publique ; qu'ainsi la ville de Sochaux n'est fondée à invoquer ni l'article 13 du décret du 31 décembre 1958, relatif à l'approbation des plans d'urbanisme, ni l'article 15 du même décret concernant le classement et le déclassement des voies et places publiques pour soutenir que, nonobstant les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 et du décret du 19 mai 1959, le ministre de l'équipement et du logement n'était pas compétent pour déclarer, par l'arrête attaqué du 19 avril 1969, que la déviation de la route nationale n° 463 entre Montbéliard et Sochaux était d'utilité publique ;

cons. Qu'il ressort des pièces versées au dossier d'une part que la circulation sur le tronçon en cause de la route nationale n. 463 est lente et dangereuse, d'autre part que la déviation de cette route par le nord, si elle allonge le trajet entre Montbéliard et Sochaux et si son tracé comporte des angles et son équipement des signaux d'arrêt et de ralentissement tricolores, permettra de disposer sur la plus grande partie du parcours d'une chaussée plus large et d'une conception plus moderne et aura pour effet que la circulation des personnels des établissements industriels traversés par la voie actuelle sera moins importante sur la nouvelle voie ; qu'ainsi, sans qu'il en résulte d'inconvénient pour la voirie de la ville de Sochaux, les conditions de la circulation routière entre cette ville et celle de Montbéliard seront améliorées ; que, des lors, la ville de Sochaux n'est pas fondée à soutenir que l'arrête attaqué serait fondé sur des faits matériellement inexacts ;

cons. Qu'en jugeant que "si la déviation projetée profite au premier chef aux établissements Peugeot dont les usines sont séparées par la route nationale n° 463 dans son tracé actuel, l'intérêt de cette société n'est pas exclusif de l'intérêt général du projet" et en ajoutant qu'en effet le nouveau tracé assurerait "une plus grande fluidité de la circulation" et augmenterait "la sécurité dans une zone particulièrement dangereuse", le tribunal administratif de Besançon n'a pas entaché sa décision d'une contradiction de motifs ;

cons. Qu'en acceptant l'offre de la société "automobiles Peugeot" de procéder à un échange de terrains et de financer sur les fonds de cette société le coût des expropriations et des travaux, l'état s'est proposé de réaliser l'opération projetée dans les meilleures conditions financières mais que l'avantage des finances publiques n'a pas été le motif déterminant des expropriations ;

cons. Enfin que si la déviation de la route en question procure à la société "automobiles Peugeot" un avantage direct et certain, il est conforme à l'intérêt général de satisfaire à la fois les besoins de la circulation publique et les exigences du développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'économie régionale ; que, par suite, l'arrête attaqué n'est pas entaché de détournement de pouvoir ; cons.

Qu'il résulte de tout ce qui précède que la ville de Sochaux n'est pas fondée à demander l'annulation du jugement attaqué par lequel le tribunal administratif de Besançon a rejeté sa demande dirigée contre l'arrêté ministériel du 15 avril 1969 : rejet.

Document n°3 : CE, Ass., 28 mars 1997, Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne, req. n° 170856 et n° 170857 ; Rec. Lebon p. 121 (extraits)

Sur la légalité du décret attaqué :

Considérant qu'une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, éventuellement, les inconvénients d'ordre social et les atteintes à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

Considérant, d'une part, que le projet déclaré d'utilité publique tend à relier, sur une distance de 35 km, l'autoroute A 40 (Mâcon-Saint-Gervais), au Sud de la ville d'Annemasse, à la ville de Thonon-les-Bains ; que, prévu dès 1988, le prolongement de cette liaison autoroutière au-delà de Thonon jusqu'à Saint-Gingolph et la frontière suisse n'était, en l'état du dossier, plus envisagé, à la date de la déclaration d'utilité publique, compte tenu notamment de la faible probabilité de la réalisation, en Suisse, d'une liaison autoroutière entre la frontière et l'autoroute Lausanne-Martigny ; que les villes d'Annemasse et de Thonon sont reliées par la route nationale 206 puis, soit par la route nationale 5, soit par la route départementale 903, ces deux trajets ayant une longueur égale ou inférieure à celle de l'autoroute projetée, et comportant déjà des tronçons à deux fois deux voies ; que, dans ces conditions, en dépit de l'amélioration de la sécurité et des conditions de circulation inhérentes à toute liaison autoroutière, l'intérêt que présente l'opération apparaît, dans les circonstances de l'espèce, comme limité ;

Considérant, d'autre part, que, selon les écritures de l'administration, le trafic prévu était estimé à 10 000 véhicules par jour environ sur le tronçon central de l'ouvrage et le coût de construction évalué à près de 80 millions de francs le kilomètre, soit plus de 2,6 milliards de francs pour la totalité du tracé ;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments, et sans qu'il y ait lieu de rechercher si les atteintes à l'environnement seraient excessives, que le coût financier au regard du trafic attendu doit être regardé à lui seul comme excédant l'intérêt de l'opération et comme de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ; que, par suite, les requérants sont fondés à demander l'annulation du décret attaqué, déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de l'autoroute A 400 ;

Document n°4 : CE, 17 mars 2010, Association Alsace Nature, req. n° 314114 ; Rec. Lebon T. p. 672 (extraits)

En ce qui concerne l'utilité publique du projet :

Considérant qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le projet de construction de l'autoroute A 355 entend compléter l'axe autoroutier Nord-Sud alsacien et remédier à l'encombrement de l'autoroute A 35 dans la traversée de Strasbourg ; qu'en détournant un trafic de l'ordre de 30 000 véhicules par jour, dont 3 500 poids lourds, le projet permet d'améliorer la fluidité et la sécurité de la circulation ainsi que l'efficacité des déplacements entre Strasbourg et sa périphérie, et de favoriser la desserte de l'aéroport d'Entzheim et des zones d'activité de Duppigheim et de la Bruche ; que son coût, dont il ne ressort pas des pièces

des dossiers qu'il aurait été sous-estimé, qui s'élève à 302,9 millions d'euros pour une longueur de 24 km en zone périurbaine, et qui comprend, outre le coût du viaduc de traversée de la Bruche, 92 millions d'euros destinés à réduire les inconvénients de l'ouvrage pour la commodité du voisinage, l'agriculture et l'environnement, n'apparaît pas excessif au regard du trafic attendu ; que si les requérants contestent l'impact positif escompté en matière de développement économique et de sécurité, et s'ils mettent en doute les évaluations proposées en matière d'évolution et de report du trafic, leurs affirmations ne sont pas assorties d'éléments suffisants pour en apprécier le bien-fondé ; que le choix du tracé retenu par rapport à d'autres tracés possibles ne saurait être utilement invoqué pour contester l'utilité publique de l'opération ; qu'enfin, si les requérants affirment que l'opération contribuera à accélérer les changements climatiques, qu'elle compromettra la survie d'espèces protégées, qu'elle consommera d'importantes ressources naturelles et agricoles, qu'elle portera atteinte à la santé et à la tranquillité des habitants, à la qualité des paysages et du patrimoine historique, ainsi qu'à l'homogénéité des communes traversées, il ne ressort pas des pièces des dossiers qu'en égard aux précautions prises pour en limiter les effets, et en dépit de ce que, selon les requérants, elle ne serait pas conforme aux principes énoncés par le Président de la République dans son discours du 25 octobre 2007 à l'issue du " Grenelle de l'environnement " et repris dans une note du Premier ministre prescrivant la " neutralité carbone " des projets financés au titre des contrats de plan, qui ne sauraient être utilement invoqués, les inconvénients effectifs de cette opération puissent être regardés comme excessifs par rapport à l'intérêt qu'elle présente ; que, dès lors, doit être écarté le moyen tiré de ce que le décret attaqué n'aurait pas concilié la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, comme le requiert l'article 6 de la Charte de l'environnement ; qu'en outre, il ne saurait être utilement soutenu à l'encontre du décret attaqué que le choix de soumettre un tronçon de l'autoroute à un péage méconnaîtrait le principe d'égalité

Document n°5 : CE, Ass., 12 avril 2013, Association de coordination interrégionale Stop THT et a., req. n° 342409 ; Rec. Lebon p. 60 (extraits)

(...) Sur la légalité interne de l'arrêté attaqué :

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution :

36. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement : " Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé " ; qu'aux termes de son article 5 : " Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage " ; qu'aux termes du 1^o du II de l'article L.110-1 du code de l'environnement, la protection et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels s'inspirent notamment du " principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable " ;

37. Considérant qu'une opération qui méconnaît les exigences du principe de précaution ne peut légalement être déclarée d'utilité publique ; qu'il appartient dès lors à l'autorité compétente de l'Etat, saisie d'une demande tendant à ce qu'un projet soit déclaré d'utilité publique, de rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution ; que, si cette condition est remplie, il lui incombe de veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifié soient mises en œuvre par les autorités publiques ou sous leur contrôle et de vérifier que, eu égard, d'une part, à la plausibilité et à la gravité du risque, d'autre part, à l'intérêt de l'opération, les mesures de précaution dont l'opération

est assortie afin d'éviter la réalisation du dommage ne sont ni insuffisantes, ni excessives ; qu'il appartient au juge, saisi de conclusions dirigées contre l'acte déclaratif d'utilité publique et au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier que l'application du principe de précaution est justifiée, puis de s'assurer de la réalité des procédures d'évaluation du risque mises en œuvre et de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix des mesures de précaution ;

38. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que si aucun lien de cause à effet entre l'exposition résidentielle à des champs électromagnétiques de très basse fréquence et un risque accru de survenance de leucémie chez..., ; que, dans ces conditions, l'existence d'un tel risque doit être regardée comme une hypothèse suffisamment plausible en l'état des connaissances scientifiques pour justifier l'application du principe de précaution ; qu'en revanche, il ne ressort pas des pièces du dossier que les autres risques invoqués par les requérants étaient, à la date de l'arrêté attaqué, étayés par des éléments suffisamment circonstanciés pour justifier l'application de ce principe ;

39. Considérant, en second lieu, d'une part, que, ainsi qu'il a été dit au point 24, l'étude d'impact figurant au dossier au vu duquel l'opération a été déclarée d'utilité publique prend en compte de manière complète et objective l'état actuel des connaissances scientifiques relatives au risque potentiel mentionné ci-dessus, et que le maître d'ouvrage de la ligne électrique aérienne à très haute tension "Cotentin-Maine" a prévu, en plus du dispositif de surveillance et de mesure des ondes électromagnétiques par des organismes indépendants accrédités que l'Etat doit mettre en place en application de l'article 42 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, un dispositif spécifique de mesure de l'intensité du champ électromagnétique et de suivi médical après la mise en service de la ligne ; qu'ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'obligation d'évaluation des risques a été méconnue ;

40. Considérant, d'autre part, que la ligne " Cotentin-Maine " a pour objet de limiter, tant à l'échelle locale que sur un plus vaste périmètre, aussi bien les risques immédiats de rupture de synchronisme, d'écroulement de tension et de surcharge sur le réseau de transport d'électricité, que l'accroissement de ces risques qui résultera de la mise en service de l'installation nucléaire de base "Flamanville 3" ; qu'il ressort des pièces du dossier que le maître d'ouvrage a veillé à informer le public sur les risques potentiels associés à un tel ouvrage, a retenu un tracé minimisant le nombre d'habitations situées à proximité et évitant tout établissement accueillant des personnes particulièrement exposées à ce risque potentiel, et a pris l'engagement de procéder au rachat des habitations situées à moins de cent mètres de la ligne ; que si les requérants invoquent, à titre de mesures de précaution alternatives, la possibilité de différer la construction de la ligne ou de procéder à son enfouissement partiel, les mesures prises ne peuvent être regardées comme manifestement insuffisantes au regard de l'objectif consistant à parer à la réalisation du dommage susceptible de résulter de l'exposition résidentielle à des champs électromagnétiques de très basse fréquence ;

41. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement et du 1° du II de l'article L.110-1 du code de l'environnement doit être écarté ;

En ce qui concerne l'utilité publique de l'opération :

43. Considérant qu'un projet relatif à l'établissement d'une ligne électrique à très haute tension ne peut légalement être déclaré d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'il comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'il présente ; que, dans l'hypothèse où un projet comporterait un risque potentiel justifiant qu'il soit fait application du principe de précaution, cette appréciation est portée en tenant compte, au titre des inconvénients d'ordre social du projet, de ce risque de dommage tel qu'il est prévenu par les mesures de précaution arrêtées et des inconvénients supplémentaires pouvant résulter de ces mesures et, au titre de son coût financier, du coût de ces dernières ;

44. Considérant que si, ainsi qu'il a été dit plus haut, le projet de ligne à très haute tension se justifie notamment par le souci d'adapter le réseau de transport d'électricité à la mise en service à venir de l'installation nucléaire de base " Flamanville 3 ", la construction de cette installation constitue toutefois un programme distinct de celui qui fait l'objet de l'arrêté en litige ; que, dès lors, si l'utilité publique de la ligne à très haute tension doit être appréciée en tenant compte du rôle que cette ligne électrique est appelée à jouer dans le transport d'électricité de la future installation nucléaire de base " Flamanville 3 ", elle n'a pas, en revanche, à tenir compte de l'utilité publique de l'installation elle-même ;

46. Considérant que, ainsi qu'il a été dit au point 40, les travaux déclarés d'utilité publique par l'arrêté attaqué ont pour objet de limiter, tant à l'échelle locale que sur un plus vaste périmètre, aussi bien les risques immédiats de rupture de synchronisme, d'écroulement de tension et de surcharge sur le réseau de transport d'électricité, que l'accroissement de ces risques qui résultera de la mise en service de l'installation nucléaire de base " Flamanville 3 " ; que, eu égard aux mesures prévues pour atténuer ou compenser l'impact de cette ligne sur l'environnement et ses risques potentiels d'impact sur la santé, ni les inconvénients subis par les personnes résidant à proximité du tracé de la ligne " Cotentin-Maine ", ni l'impact visuel des ouvrages sur les paysages traversés, ni leurs éventuels effets sur la faune et la flore, ni enfin le coût de l'opération, y compris les sommes consacrées aux mesures visant à assurer le respect du principe de précaution, ne peuvent être regardés comme excessifs et de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ;

Document n°6 : CE, 15 avril 2016, Fédération nationale des associations d'usagers des transports et autres, req. n° 387475 ; Rec. Lebon p. 144 (extraits)

Sur la légalité interne du décret attaqué :

9. Considérant qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

10. Considérant que le projet litigieux, qui tend à relier Poitiers à Limoges par une ligne ferroviaire à grande vitesse d'une longueur de 112 km, est justifié par des considérations d'aménagement du territoire ; qu'il a, en effet, pour objet, en les raccordant au réseau européen de trains à grande vitesse, de contribuer au développement économique et au désenclavement du Limousin, et en particulier de l'agglomération de Limoges, et indirectement des départements du Cantal, du Lot et de la Dordogne ; que cette opération, qui est ainsi susceptible de bénéficier à une vaste partie du territoire national faiblement pourvue en grandes infrastructures de transport, doit permettre, en réduisant les pollutions et nuisances liées à la circulation routière et en améliorant le confort et la sécurité des personnes transportées, de ramener le temps de parcours respectivement entre Limoges et Poitiers et Limoges et Paris de 1h45 à 30 minutes et de 3h09 à 2h03 ; qu'elle présente ainsi un intérêt public ;

11. Considérant, toutefois, qu'il ressort des pièces du dossier que le coût de construction de cette ligne ferroviaire, dont le financement du projet n'est, en l'état, pas assuré, est, ainsi qu'il a été dit au point 8, évalué à 1,6 milliards d'euros en valeur actualisée à 2011 ; que les temps de parcours affichés font l'objet d'incertitudes résultant de la complexité de gestion d'une voie à grande vitesse unique assortie d'ouvrages d'évitement ; que l'évaluation de la rentabilité économique et sociale du projet est inférieure au niveau habituellement retenu par le Gouvernement pour apprécier si une opération peut être regardée comme utile, en principe, pour la collectivité ; que si le projet est principalement justifié par des considérations d'aménagement du territoire, la liaison qu'il prévoit se présente comme un simple barreau se rattachant au réseau ferroviaire à grande vitesse, dont il n'est pas envisagé le prolongement ; que sa mise en œuvre aura, en outre, selon toute vraisemblance, pour effet un report massif de voyageurs de la

ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse vers la ligne à grande vitesse, impliquant une diminution de la fréquence du trafic sur cette ligne et donc une dégradation de la desserte des territoires situés entre Orléans et Limoges ; qu'enfin, en déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction, dont l'engagement est envisagé entre 2030 et 2050, le Gouvernement n'a pas satisfait à la réserve formulée par la commission d'enquête tendant à ce que ces travaux soient programmés à un horizon suffisamment rapproché ; qu'ainsi, l'adoption immédiate du décret porte une atteinte très importante aux droits des propriétaires des terrains dont la déclaration d'utilité publique autorise l'expropriation dans un délai de quinze ans ;

12. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments que les inconvénients du projet l'emportent sur ses avantages dans des conditions de nature à lui faire perdre son caractère d'utilité publique ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, que les requérants sont fondés à demander l'annulation du décret du 10 janvier 2015 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne à grande vitesse " Poitiers-Limoges " et des décisions implicites refusant le retrait de cet arrêté ;

Document n°7 : CE, 11 juillet 2016, Observatoire indépendant du cadre de vie, req. n° 389936 (extraits)

(...) 1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 17 décembre 2009, le conseil municipal de Saint-Thibault-des-Vignes a demandé au préfet de Seine-et-Marne l'ouverture d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des travaux et acquisitions nécessaires à la réalisation de la zone d'aménagement concerté (ZAC) du Centre Bourg située sur le territoire de la commune ; qu'à l'issue de l'enquête publique, qui s'est déroulée du 11 octobre au 13 novembre 2010, le commissaire enquêteur a émis un avis favorable au projet ; que, par un arrêté du 28 juillet 2011, le préfet de Seine-et-Marne a déclaré d'utilité publique les travaux et acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de cette ZAC ; que, par un jugement du 4 juillet 2013, le tribunal administratif de Melun a annulé cet arrêté ; que l'association Observatoire indépendant du cadre de vie (OICV) se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 2 mars 2015 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a, à la demande du ministre de l'intérieur et de la commune de Saint-Thibault-des-Vignes, annulé ce jugement et rejeté sa demande ;

2. Considérant qu'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 ou l'atteinte à l'environnement et à d'autres intérêts publics et privés qu'elle comporte ne sont pas excessifs au regard de l'intérêt qu'elle présente ;

3. Considérant que, pour rejeter le moyen tiré de l'absence d'utilité publique du projet, la cour administrative d'appel, après avoir énoncé que l'expropriation envisagée n'avait pas pour seule finalité la satisfaction d'intérêts privés, s'est bornée à énoncer que le préfet n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant que l'opération présentait un intérêt public justifiant les atteintes portées à l'environnement et à la propriété privée ; qu'en statuant ainsi, alors qu'il lui appartenait de vérifier si les atteintes alléguées aux intérêts publics et privés n'étaient pas excessifs au regard de l'intérêt de l'opération, la cour a commis une erreur de droit ; que son arrêt doit, pour ce motif, être annulé en tant qu'il statue sur les requêtes au fond, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi ;

(...) 5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme : " Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. " ;

qu'aux termes de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " L'expropriant adresse au préfet pour être soumis à l'enquête un dossier qui comprend obligatoirement : I.- Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages : 1° Une notice explicative ; 2° Le plan de situation ; 3° Le plan général des travaux ; 4° Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ; 5° L'appréciation sommaire des dépenses ; (...) " ; que, dans le cas de la création d'une zone d'aménagement concerté, l'appréciation sommaire des dépenses doit inclure les dépenses nécessaires à l'aménagement et à l'équipement des terrains et, le cas échéant, le coût de leur acquisition ; qu'en revanche, les dépenses relatives aux ouvrages qui seront ultérieurement construits dans le périmètre de la zone n'ont pas à être incluses ; qu'en l'espèce, le programme de la ZAC prévoit que, sur une période d'environ dix années, l'aménageur fera réaliser par des entrepreneurs privés et selon un mode de financement approprié, la construction de logements neufs, d'une résidence pour personnes âgées et de locaux d'activité et qu'il sera en outre procédé à l'extension du centre culturel et de locaux techniques communaux ainsi qu'à la création d'un cimetière ; qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que les dépenses afférentes à ces constructions n'avaient pas à être incluses dans l'estimation sommaire des dépenses jointe au dossier d'enquête de la ZAC du Centre-Bourg ; qu'ainsi, c'est à tort que, pour annuler l'arrêté attaqué, le tribunal administratif de Melun s'est fondé sur le motif que l'appréciation sommaire des dépenses figurant au dossier de l'enquête publique était sous-évaluée, faute de prise en compte de ces dépenses ;

(...) 14. Considérant, en huitième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que le tableau retraçant l'appréciation sommaire des dépenses figurant au dossier d'enquête ne comprend aucun bâtiment, ce qui se traduit par une ligne intitulée " travaux de bâtiments " sans aucun montant, cependant que les cinq lignes suivantes, dont le total aboutit au montant de 3 441 165 euros mentionné dans le jugement attaqué, retracent des dépenses liées aux travaux d'aménagement ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que ce montant, qui, ainsi qu'il a été dit, n'avait pas à inclure les dépenses relatives aux ouvrages qui seront ultérieurement construits dans le périmètre de la zone, serait sous-évalué ;

15. Considérant, en neuvième lieu, que l'étude d'impact initiale réalisée en 2006 et l'étude complémentaire de 2009 figurant dans le dossier soumis à enquête décrivent précisément la géomorphologie et l'hydrographie de la zone concernée et l'instabilité des terrains qui en résulte, rappellent les dix arrêtés de catastrophe naturelle intervenus dans la zone à la suite des phénomènes de retrait/gonflement des sols argileux, analysent les risques temporaires et permanents résultant des travaux, notamment les effets sur les réseaux enterrés, en prenant notamment en compte l'imperméabilisation du sol et du sous-sol et définissent les mesures à prendre pour limiter les risques, notamment en ce qui concerne l'adaptation des constructions, les dispositions à prévoir dans les cahiers des charges de cession des terrains et le dimensionnement des dispositifs d'évacuation des eaux pluviales ; que, par suite, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que l'étude d'impact serait insuffisante s'agissant des questions relatives à l'instabilité des terrains, à ses conséquences et aux mesures compensatoires qu'elle implique ;

16. Considérant, enfin, qu'il ressort des pièces du dossier que le projet de ZAC, qui tend à donner une cohérence au bourg de la commune en renforçant son centre et en y comblant deux zones dites de " dents creuses ", à supprimer des habitats précaires, à équilibrer la répartition de la population sur le territoire de la commune et à créer une offre de logements supplémentaires diversifiée dont les nouveaux habitants contribueront à l'utilisation des surcapacités identifiées pour certains des équipements existants, notamment en matière d'enseignement, présente un caractère d'utilité publique ; qu'eu égard notamment à la circonstance que les équipements supplémentaires seront, conformément à la recommandation émise en ce sens par le commissaire enquêteur, créés au fur et à mesure de l'émergence des besoins de la population et qu'une opération de relogement dans les nouveaux logements des gens du voyage, actuellement hébergés dans des abris précaires, sera conduite, les coûts que l'opération comporte pour la collectivité ne peuvent être regardés comme excessifs par rapport à l'intérêt qu'elle présente ; que, dès lors, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que l'expropriation a pour

seule finalité la satisfaction d'intérêts privés et le préfet n'a pas commis d'erreur d'appréciation en estimant que les coûts de l'opération n'étaient pas de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ;

17. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté attaqué ;

Document n°8 Conseil d'Etat 9 juillet 2018, 410971 Commune de Viliers le Bâcle

En ce qui concerne la méconnaissance du principe de prévention et des dispositions relatives à la réduction, à l'évitement et à la compensation des effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine :

31. Les dispositions combinées des articles L. 122-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et L. 122-1 et R. 122-14 du code de l'environnement rappelées au point 27 précisent, s'agissant des actes portant déclaration d'utilité publique, la portée du principe dit « de prévention » défini au point précédent. Il en résulte que, si les travaux, ouvrages ou aménagements que ces actes prévoient le justifient, ces derniers doivent, à peine d'illégalité, comporter, au moins dans leurs grandes lignes, compte tenu de l'état d'avancement des projets concernés, les mesures appropriées et suffisantes devant être mises à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi. Ces mesures sont, si nécessaire, précisées ou complétées ultérieurement, notamment à l'occasion de la délivrance des autorisations requises au titre des polices d'environnement.

32. D'une part, contrairement à ce qui est soutenu, les mesures destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi, prévues par l'annexe n° 4 au décret attaqué, ont pu légalement être édictées sur le fondement de l'article R. 122-14 du code de l'environnement précité, qui prévoit notamment que « la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet mentionne [...] les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage ».

33. D'autre part, il ressort des pièces des dossiers que la construction du projet litigieux comme son exploitation, notamment dans sa partie aérienne, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur les milieux naturels, la faune et la flore. Toutefois, le tracé retenu et les mesures d'évitement et de réduction présentées dans l'étude d'impact et dans l'annexe n° 4 du décret attaqué permettent d'atténuer significativement ces inconvénients. Sur les aspects contestés, cette annexe impose notamment à la société du Grand Paris de mettre en place les dispositifs d'atténuation des nuisances vibratoires et acoustiques de la partie en viaduc du projet qui seront définies par « un organisme indépendant et de second regard », qu'elle doit mandater en application de cette annexe, et, s'agissant des mesures prévues en matière de protection notamment des eaux, des milieux, de la faune et de la flore, reprend à son compte les mesures mentionnées dans l'étude d'impact, qui serviront, selon ses termes, de « références » pour l'application des dispositions précitées du code de l'environnement. Enfin, s'il demeure un impact résiduel du projet sur l'environnement après la mise en oeuvre de ces mesures d'évitement et de réduction, en particulier pour certaines espèces d'oiseaux, d'amphibiens, d'insectes et de chiroptères, ainsi que sur des zones humides et des espaces boisés, la mise en oeuvre de mesures de compensation, dont le principe est prévu par l'annexe en cause, est de nature à réduire encore l'incidence globale du projet. Par suite, il ne ressort pas des pièces des dossiers que les mesures prévues, qui pourront, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, être précisées et complétées à l'occasion de l'examen des demandes d'autorisation au titre de la législation environnementale, seraient inappropriées ou insuffisantes pour permettre d'assurer le respect du principe de prévention.

En ce qui concerne la méconnaissance du principe de précaution :

34. Il ne ressort des pièces des dossiers aucun élément circonstancié de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé qui justifierait, en l'espèce l'application du principe de précaution. Au demeurant, les risques invoqués, qui sont des risques connus, ne sont pas

au nombre de ceux, mentionnés au 1° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, présentant des incertitudes quant à leur réalité et à leur portée en l'état des connaissances scientifiques. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne l'utilité publique du projet :

35. Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

36. En premier lieu, il ressort des pièces des dossiers que le projet déclaré d'utilité publique par le décret s'inscrit dans le réseau de transport public du Grand Paris qui poursuit les objectifs d'intérêt public fixés par le législateur à l'article 2 de la loi du 3 juin 2010 cité au point 1. Le projet lui-même tend à relier les centres de recherche et d'études du plateau de Saclay à l'aéroport d'Orly et au réseau ferroviaire ainsi qu'au reste de l'agglomération parisienne, tout en permettant le désenclavement de certains territoires, en particulier des quartiers de Massy, Saint-Quentin-en-Yvelines et Antony, et en améliorant l'offre de transport en rocade afin de décongestionner les lignes de transport en commun existantes et de réduire la circulation automobile pour les déplacements de banlieue à banlieue. L'opération présente ainsi un intérêt public.

37. En deuxième lieu, s'il est soutenu que d'autres projets de moindre ampleur et de coût inférieur, tels que la réalisation d'un tramway ou de lignes de « bus à haut niveau de service », offrirait les mêmes avantages en réduisant les inconvénients, il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux d'apprécier l'opportunité du projet retenu par comparaison avec des projets fondés sur l'utilisation d'autres moyens de transport ne répondant pas aux mêmes objectifs, notamment en termes de rapidité, d'efficacité et de confort.

38. En troisième et dernier lieu, il ressort des pièces des dossiers que, même si les documents prévisionnels font état d'une fréquentation modérée sur une partie du tronçon, les avantages de la ligne 18, qui est destinée, dans le cadre des objectifs rappelés au point 37, à répondre aux besoins de transport liés au développement de la métropole capitale et compte tenu notamment de ce que cette liaison permettra de relier entre eux ainsi qu'aux autres composantes de l'infrastructure ferroviaire dont le législateur a prescrit la réalisation, divers centres d'activité ou équipements majeurs à vocation internationale, excèdent ses désavantages. En particulier, les inconvénients allégués par les requérants et tenant notamment au coût du projet, à ses conséquences sur l'environnement et aux atteintes qu'il porte à la propriété privée, qui sont au demeurant relativement limitées, compte tenu des caractéristiques de cette infrastructure, réalisée pour partie en viaduc et pour partie en souterrain, et des zones qu'il traverse, ne sont pas de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique.

Document n°9 : TIFINE Pierre, « Synthèse 180 – Expropriation » ; JurisClasseur Administratif (act. 18 juin 2018) (extraits)

15. – Apparition de la théorie – La théorie du bilan a été inaugurée par le Conseil d'État à l'occasion de l'arrêt d'assemblée *Ministre de l'équipement et du logement c/ Féd. de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé Ville nouvelle-est* (CE, ass., 28 mai 1971, n° 78825 : Rec. CE 1971, p. 409, concl. Braibant ; JCP G 1973, II, 17470, note Odent).

Cette théorie permet au juge de faire une balance entre les avantages présentés par l'opération projetée et ses inconvénients (sur le contrôle obligatoire de l'utilité publique dans le cadre de la théorie du bilan, V. CE, 11 juill. 2016, n° 389936, *Observatoire indépendant du cadre de vie* : RD imm. 2016, p. 613, obs. Soler-Couteaux). Ainsi, « une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente » (sur la prise en compte du coût financier de l'opération V. CE, 9 oct. 2003, n°370482, X.- CE, 9 oct. 2015, n° 370482, X.- Sur la censure par le Conseil d'État d'une mauvaise application de la théorie du bilan, V. CE, 11 juill. 2016, n° 389936, *Observatoire indépendant du cadre de vie* : RD imm. 2016, p. 613, obs. Soler-Couteaux).

À cette liste, le Conseil d'État a ajouté la prise en compte de « l'atteinte à d'autres intérêts publics » à l'occasion de l'arrêt *Sainte-Marie de l'Assomption* du 20 octobre 1972.

Plus récemment, elle a été complétée par la prise en compte de « la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement » (*CE, 17 mars 2010, n° 314114, n° 314476, n° 314463, n° 314477, n° 314581, Alsace nature ; Rec. CE 2010, tables, p. 672*). Il est à noter cependant, de façon assez peu explicable, que cet élément n'est pas systématiquement repris au titre de la théorie du bilan dans les considérants de principe des décisions statuant sur la légalité des déclarations d'utilité publique (V. par ex., reproduisant récemment le considérant de principe de l'arrêt *Sté Sainte-Marie de l'Assomption, CE, 30 mars 2015, n°375117, Sté SITA-Île-de-France ; CAA Nancy, 12 mars 2015, n°14NC00825, Adolff*).

16. – Mise en œuvre de la théorie du bilan – La théorie du bilan constitue une illustration du contrôle maximum mis en œuvre par le juge administratif dans différents domaines. Ce type de contrôle permet au juge de substituer sa propre appréciation des faits à celle de l'autorité administrative, en fonction des différents éléments définis par la jurisprudence *Ville Nouvelle Est*.

Mais si cette jurisprudence paraît avantageuse pour les requérants, elle aboutit assez peu fréquemment à l'annulation des déclarations d'utilité publique. En pratique, plus une opération est d'envergure, plus le juge aura tendance à estimer que les avantages qu'elle présente sont supérieurs aux inconvénients occasionnés. Dans la plupart des cas, seules les erreurs manifestes sont sanctionnées ce qui, au final, ne change pas grand-chose par au contrôle restreint qui était pratiqué avant l'arrêt *Ville Nouvelle Est*. Il est très rare, par conséquent, que le juge administratif censure des projets d'envergure sur le fondement de cette théorie (V. cependant, *CE, sect., 28 mars 1997, Assoc. contre projet autoroute transchablaisienne et a. ; Rec. CE 1997, p. 121.- CE, 15 avr. 2016, n°387475, n°388441, n°388591, n°38862, Féd. Nationale des associations des usagers des transports*).

17. – Contrôle autonome de la DUP au regard du principe de précaution – Une opération qui méconnaît les exigences du principe de précaution ne peut légalement être déclarée d'utilité publique (*CE, ass., 12 avr. 2013, n° 342409, n° 342569, n° 342689, n° 342740, n° 342748 et n° 342821, Assoc. coordination interrégionale Stop THT et a. - CE, 14 nov. 2014, n° 363005, Cne Neuilly-Plaisance.- CE, 11 mai 2016, n°384608, n°384867*).

Toutefois, cet élément fait l'objet d'un contrôle autonome par rapport à la théorie du bilan. En effet la légalité de la déclaration d'utilité publique est appréciée directement au regard de ce principe. En revanche, les mesures prises pour assurer le respect de ce principe sont prises en compte dans le cadre de la théorie du bilan. En effet « dans l'hypothèse où un projet comporterait un risque potentiel justifiant qu'il soit fait application du principe de précaution, cette appréciation est portée en tenant compte, au titre des inconvénients d'ordre social du projet, de ce risque de dommage tel qu'il est prévenu par les mesures de précaution arrêtées et des inconvénients supplémentaires pouvant résulter de ces mesures et, au titre de son coût financier, du coût de ces dernières ».

Document n°10 : HOSTIOU René, « Propriété privée et action publique. Le droit de l'expropriation en France : entre permanence et changement », RDI 2016, p. 380 (extraits)

La protection de la propriété privée et sa dimension administrative

4. Je rappellerai tout d'abord que le concept d'« utilité publique » entretient une relation très étroite - même si ces deux notions ne se recouvrent pas exactement - avec la notion d'intérêt général. C'est parce que l'intérêt général l'exige (qu'il s'agisse de considérations liées à la circulation publique, à la protection

de la santé, à l'enseignement, ou à tout autre impératif social d'ordre collectif) que le particulier va devoir s'incliner. Cette subordination des intérêts « privés » - et des « droits » qui leur sont directement liés - par rapport aux exigences de l'intérêt général n'a, en réalité, rien d'extraordinaire ni d'étonnant, elle s'impose même de manière universelle dans tous les systèmes juridiques, pour des raisons qu'il est, tant cela relève de l'évidence, inutile d'expliquer.

5. Ce qui, en revanche, ne relève aucunement de l'évidence ce sont les modalités de détermination de cette « utilité publique », condition *sine qua non* de la légitimité - et de la légalité - du processus en cause. Comment est déterminée l'utilité publique ? Par quelles autorités ? Selon quelles procédures ? Sur la base de quelles garanties ? Il s'agit là, on le voit, d'interrogations tout à fait essentielles : la réponse à ces questions est en effet de nature à permettre d'analyser aussi bien l'efficacité d'un régime de protection juridique des libertés - si l'on veut bien admettre que le droit de propriété est partie intégrante des libertés fondamentales - que la capacité de l'État à satisfaire les exigences collectives qu'il a pour mission d'assurer, et dont la mise en œuvre ne saurait être paralysée par ces droits, aussi respectables soient-ils.

6. Le système le plus largement répandu de par le monde est celui dans lequel le législateur fait figure de « clé de voûte » en la matière. C'est-à-dire que c'est le législateur qui soit se prononce lui-même en déclarant d'utilité publique tel ou tel projet au coup par coup, soit, et c'est le cas le plus fréquent, qui détermine, le plus souvent en les énumérant, les différentes hypothèses dans lesquelles il pourra être recouru à la procédure d'expropriation, l'administration se bornant, en pareil cas, à se référer à ce tableau pré-établi, à en faire application, avant d'engager, s'agissant de tel ou tel projet dès lors qu'il figure sur cette liste, la procédure d'expropriation.

On peut penser que ce système est celui qui garantit le mieux le droit de propriété, en ce sens qu'il met ce droit directement « sous la protection » du législateur, ce qui, en démocratie, peut sembler comme la meilleure des garanties.

Il est permis toutefois d'en douter.

En effet, dans sa deuxième version - celle qui correspond à une énumération sous la forme d'un « catalogue » des différentes hypothèses dans lesquelles il est possible pour les pouvoirs publics de recourir à l'expropriation -, l'expérience montre que le plus souvent ces listes sont établies de manière très large, et qu'en conséquence le contrôle susceptible d'être exercé sur les décisions de l'administration lorsque cette dernière fait application de ces listes est dérisoire, voire totalement nul.

Ce système est au surplus rigide. *Quid* au cas où apparaît un impératif nouveau, non prévu par le législateur ?

7. En France, ce mode de détermination de l'utilité publique a, en conséquence, été abandonné. Il ne subsiste que dans quelques cas particuliers, dérogatoires au droit commun de l'expropriation, au profit d'un système dans lequel c'est l'Administration elle-même qui - soit par décret, soit par arrêté - est chargée, après une enquête publique, destinée à permettre aux différents intéressés, qu'ils soient propriétaires ou non, de s'exprimer et de faire valoir leur point de vue, de se prononcer quant à l'utilité publique de telle ou opération déterminée, et ce aux termes d'une décision qui est, par conséquent, une décision « administrative » - la « déclaration d'utilité publique » (DUP) -, qui est l'acte par lequel ladite administration - au niveau de l'État, cette compétence n'étant aucunement décentralisée - autorise le recours à la procédure de l'expropriation en vue de la réalisation de ladite opération, étant donné, comme il a été dit précédemment, que c'est l'autorité judiciaire qui est seule habilitée à procéder au transfert de propriété et à déterminer le montant de l'indemnité destinée à compenser financièrement ledit transfert.

Un premier constat : l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen - qui dispose que l'utilité publique doit être « légalement constatée » - n'est donc pas respecté « à la lettre ».

En revanche, le juge administratif et, au premier chef, le Conseil d'État, chargé - comme on sait - de contrôler la légalité des actes de l'administration, occupe, dans ce système, une place de première importance. C'est en effet le Conseil d'État qui, en cas de recours engagé à l'encontre de la DUP, est chargé d'apprécier, au cas par cas par conséquent, si l'opération contestée est ou non « d'utilité publique », et ce sur la base d'une jurisprudence qui a été amenée à évoluer avec le temps.

Utilité publique et intérêts privés : à la recherche du « détournement de pouvoir »

8. Il va de soi qu'une opération qui viserait uniquement à servir des intérêts « privés » (ceux, par exemple, d'une entreprise industrielle ou commerciale qui souhaiterait s'agrandir au détriment d'un concurrent, ou encore ceux d'un maire, qui voudrait réaliser un chemin pour accéder plus commodément à la maison qu'il occupe) ou qui aurait pour seul objet d'autoriser une collectivité publique à effectuer une opération financière (en permettant à celle-ci, par exemple, d'acquérir à faible coût, par voie d'expropriation, des terrains pour les revendre ensuite à un promoteur) ne peut *a priori* pas être considérée comme bénéficiant d'un caractère « d'utilité publique ». Il s'agit là, à première vue tout au moins, d'une évidence, la notion d'utilité publique renvoyant implicitement à une dichotomie - très stricte en principe - qui entend opposer intérêt général et intérêts privés, et seule la poursuite d'un but d'intérêt général étant de nature à justifier le recours à la procédure d'expropriation.

La réalité est toutefois souvent plus complexe que ce schéma simpliste ne semblerait l'indiquer et l'on admet communément aujourd'hui que puissent parfois être amenés à se combiner intérêt « général » et intérêts « privés », une même opération pouvant dans certains cas tout à la fois répondre à des considérations traditionnellement perçues comme d'ordre privé et ne pas être pour autant, et de ce seul fait, étrangère à des préoccupations présentées comme relevant de l'intérêt général.

9. L'affaire *Ville de Sochaux* est, à cet égard, emblématique : une opération d'expropriation engagée - en vue de la réalisation d'une déviation routière - à l'initiative d'une société de construction d'automobiles, financée par cette dernière dans le but de permettre un meilleur aménagement de ses ateliers de fabrication, n'est pas pour autant, et pour ces seuls motifs, entachée de détournement de pouvoir car il est, déclare le Conseil d'État, « conforme à l'intérêt général de satisfaire à la fois les besoins de la circulation publique et les exigences du développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'économie régionale ». Dans un monde dans lequel les impératifs touchant à la poursuite de la croissance économique ainsi que la réalité même des choses font que les intérêts publics et privés sont amenés très fréquemment à s'entrecroiser, à collaborer et même parfois à se confondre, la frontière entre le monde du « public » et celui du « privé » a tendance à se brouiller. Il ressort de ce constat que ce mode d'analyse de l'utilité publique - axé sur la seule « finalité » de l'opération litigieuse - ne permet pas au juge administratif d'appréhender de manière satisfaisante toute une série de situations.

D'où la mise en place - à partir du début des années 70 - d'une nouvelle méthode de contrôle de l'utilité publique, mieux adaptée à la configuration des problèmes que soulève très souvent l'expropriation et empruntant au surplus une terminologie d'inspiration économétrique, la méthode dite du « bilan coût-avantages ».

La théorie du « bilan coût-avantages »

10. Confronté à une importante opération d'aménagement dans la banlieue lilloise, le Conseil d'État décide en 1971 d'adopter, conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement Guy Braibant, un nouveau mode de contrôle de l'utilité publique, qui se veut résolument concret et plus « opérationnel » que le précédent : au terme d'une analyse des différents facteurs, aussi bien positifs que négatifs, du dossier qui lui est soumis, le juge administratif, après avoir évalué le poids respectif des uns comme des autres, détermine de quel côté penche la balance et ce n'est qu'au cas où les « avantages »

escomptés lui semblent l'emporter sur les différents aspects négatifs qu'il sera amené à considérer que l'utilité publique de l'opération est avérée :

« Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».

Cette « théorie » - dite du « bilan coût-avantages » - a été complétée par un arrêt, en date du 19 octobre 2012, *Commune de Levallois-Perret*, dans lequel sont précisées les trois étapes successives du contrôle exercé par le juge administratif :

« Lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, il appartient au juge, 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 ».

11. L'originalité de cette méthode est qu'elle confie au juge administratif - juge de la légalité des décisions de l'administration - le soin d'apprécier, en l'absence de toute base de référence et notamment de toute source de nature législative, l'utilité publique d'une opération. C'est le juge administratif - et lui seul - qui est habilité à déterminer si les différents « paramètres » en cause - ces paramètres devant faire l'objet d'une appréciation la plus concrète possible - sont de nature à justifier la réalisation du projet dont s'agit et, par voie de conséquence, le recours à la procédure d'expropriation pour ce faire. Une opération qui « en soi » procède de considérations présentées traditionnellement comme « d'intérêt général » peut de la sorte être considérée comme dépourvue d'utilité publique, s'il apparaît que la collectivité expropriante dispose - au titre de son propre patrimoine immobilier - de terrains qui pourraient permettre la réalisation du projet dont s'agit sans avoir, par conséquent, à procéder à une expropriation. De même, s'agissant, par exemple, de la construction d'une autoroute, de la réalisation d'un aéroport ou de la création d'une ligne de chemin de fer à grande vitesse, dès lors que le coût de cette opération, ses conséquences pour l'environnement, la gravité des atteintes à la propriété privée, les inconvénients d'ordre « social » qu'elle présente sont analysés par le juge comme « excessifs » par rapport à l'intérêt que présente ledit aménagement, ladite opération se verra privée du label requis. Cette jurisprudence fait par conséquent du juge administratif « le maître absolu » de la définition de la notion d'utilité publique, celui-ci étant habilité à valider la DUP s'il lui apparaît - à partir des critères qu'il a lui-même posés et sur la base d'une appréciation qui ne relève que de lui - que le bilan de l'opération est « positif » et, au contraire, à annuler celle-ci, s'il lui apparaît que tel n'est pas le cas.

Ce mode d'approche de la notion d'utilité publique qui fait du juge administratif - en l'absence, je le répète, de toute « boussole » extérieure - l'arbitre de la confrontation entre intérêt général et intérêts privés a suscité un nombre considérable de réactions au sein de la Doctrine et, parfois même également, mais plus rarement, au sein même des juridictions administratives. Dans cet « océan » de littérature juridique, je voudrais simplement évoquer ici deux thèmes.

12. Le premier est que la théorie du « bilan coût-avantages » contribue indiscutablement à relancer la question des « pouvoirs » du juge administratif, de la légitimité de celui-ci à « dire le droit » et à se

substituer de la sorte non seulement au Législateur mais encore à l'Administration. Je m'explique à ce sujet.

Le juge administratif - en tant que juge de « l'excès de pouvoir » - a traditionnellement pour mission de veiller à ce que les décisions que prend l'administration soient « légales », de vérifier si celles-ci s'inscrivent dans le cadre de la Loi (au sens large), si elles sont « conformes » - ou « compatibles », selon les cas - avec cette dernière. Le rôle qui est le sien consiste avant tout à appréhender un « rapport hiérarchique » entre normes, c'est-à-dire à se prononcer sur le point de savoir si la décision administrative sur la régularité de laquelle il lui est demandé de statuer n'est pas contraire à une norme législative ou à une norme de valeur équivalente ou supérieure à la loi.

Il est communément admis, en revanche, qu'il n'a pas pour mission de se pencher sur « l'opportunité » des décisions que prend l'Administration, cette dernière étant totalement libre des choix qu'elle effectue, sous réserve - bien évidemment - que ceux-ci soient légaux.

Autrement dit, le juge n'a pas à faire prévaloir ses propres choix sur ceux de l'Administration. Il appartient à cette dernière d'administrer et au juge administratif de vérifier simplement si les décisions qu'a prises celle-ci sont « légales ».

La théorie du « bilan coût-avantages » bouscule quelque peu, on le voit, cette présentation des choses dans la mesure où elle autorise le juge administratif à s'interroger, au nom de l'appréciation à porter sur le caractère d'utilité publique d'une opération, sur la pertinence des choix de l'Administration quand celle-ci décide, par exemple, de procéder à la réalisation d'une nouvelle autoroute ou d'un nouvel aéroport, sur l'intérêt de telles opérations au regard de leurs incidences en matière d'environnement ou encore à évoquer les incidences « sociales » de la réhabilitation d'un immeuble - et à annuler par conséquent la décision attaquée s'il lui apparaît que l'option retenue par l'Administration n'est pas pertinente, que le choix opéré n'est pas « le bon ».

13. Force est de constater néanmoins que cette jurisprudence n'a pas l'effet « déstabilisateur » que d'aucuns pourraient espérer... et d'autres, craindre. Le Conseil d'État, qui en est l'auteur, occupe au sein des institutions étatiques - ce que l'on appelle parfois « l'appareil d'État » - une place privilégiée tout à fait particulière. Il a eu au surplus l'extrême habileté de présenter la théorie du bilan comme étant au service de la protection de la propriété privée alors même que cette jurisprudence ne remet aucunement en cause les grandes « options » en matière d'aménagement et de développement, les pouvoirs publics et le Conseil d'État partageant, de manière générale, le même « système de valeurs ». On n'imagine pas que la juridiction administrative puisse entraver la création d'une centrale nucléaire au motif du risque d'atteintes à l'environnement, ni procéder à l'annulation du projet d'implantation d'un nouvel aéroport au motif que celui-ci porterait une atteinte démesurée à la propriété privée. Les cas d'annulation concernent, en règle quasi générale, des opérations diligentées à un échelon local et de portée modeste.

Quelle que soit par conséquent sa portée - qui est celle de « filtrer le moustique et de laisser passer le chameau » - et, au bout du compte, sa fonction implicite - qui est dans un certain nombre de cas, de conférer un supplément de légitimité à des projets controversés -, cette jurisprudence autorise néanmoins les pouvoirs publics à soutenir que globalement est assuré un équilibre somme toute satisfaisant entre intérêt général et protection de la propriété privée.

Document n°11 : HOSTIOU René, « La théorie du bilan à la lumière de Notre-Dame-desLandes », AJDA 2018, p. 1

Dans le rapport qu'ils ont rendu le 13 décembre dernier relativement au projet d'implantation d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes, les trois experts missionnés donnent à réfléchir sur les méthodes

d'action de l'administration ainsi que sur les modalités de contrôle de cette dernière. Si, ainsi que cela a souvent été dit, 179 décisions de justice ont, en effet, été rendues dans un sens favorable au projet, et si, ainsi que le relèvent les experts, les procédures ont été conduites dans le respect scrupuleux de la légalité, reste que ce contentieux soulève un certain nombre d'interrogations.

S'agissant de la théorie du bilan, ceux-ci remettent en cause son application en l'espèce : la dissociation des procédures concernant la maîtrise foncière, d'une part, et la loi sur l'eau, d'autre part, a conduit, font-ils valoir, à n'avoir jamais de vue d'ensemble des conséquences - positives ou négatives - du projet. On ajoutera que la lecture de ce rapport conduit à s'interroger sur la fiabilité même de la méthode utilisée par le juge, les arguments retenus par ce dernier se voyant soit relativisés (celui notamment de la « saturation » de l'aéroport actuel), soit carrément remis en cause et, en toute hypothèse, « revisités ».

Par ailleurs, en procédant à une analyse comparative des deux options en présence, avec leurs avantages et leurs inconvénients respectifs, ce rapport donne à constater par la même occasion les limites d'une approche exclusivement « intrinsèque » de l'utilité publique, le juge étant en pareil cas conduit le plus souvent à avaliser, en le reprenant à son propre compte, un argumentaire qui n'est autre que celui des auteurs du projet et sur lequel il ne dispose pas d'une capacité d'expertise véritable. On observera qu'interrogé sur le point de savoir si, en n'imposant pas à celui-ci de vérifier s'il n'existait pas une solution alternative, la jurisprudence du bilan n'aurait pas méconnu l'exigence d'une « nécessité publique », requise aux termes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil d'Etat avait fait valoir que la question soulevée ne présentait pas un caractère « sérieux » (CE 17 oct. 2013, n° 358633, *Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Damedes-Landes*). C'est à cet exercice, prélude à la recherche - dont on voit ici tout l'intérêt - d'une utilité publique « optimale », que se sont livrés les auteurs de ce rapport.

Ce rapport met en cause enfin « l'absence de séparation fonctionnelle entre l'Etat maître d'ouvrage et l'Etat garant de l'intérêt public », ce qui conduit, en parallèle, à relever une nouvelle fois le particularisme - « à la française » - de la déclaration d'utilité publique soumise, au stade de son élaboration, au Conseil d'Etat, et ce au titre de ses attributions consultatives, et dans un deuxième temps, au cas où sa légalité est contestée, à la même instance statuant cette fois dans le cadre de ses attributions contentieuses. Alors même que le Conseil d'Etat a, là encore, considéré que la question soulevée n'était pas « sérieuse » (CE 16 avr. 2010, n° 320667, *Association Alcaly*), reste que de mauvais esprits seront sans doute fondés à considérer que l'étroite parenté entre les différents éléments de « l'appareil d'Etat » n'est pas sans incidence sur la mise en œuvre d'une théorie dont la malléabilité est la caractéristique première.

C'est au Président de la République, à la lumière de ce rapport et du nouvel éclairage qu'il apporte quant au bilan de l'opération en cause, qu'il reviendra donc de porter une appréciation - que l'on espère cette fois « définitive » - sur le dossier de Notre-Dame-des-Landes.