

AJ Collectivités Territoriales 2013 p.102


Contrôle du juge sur l'utilité publique d'une opération nécessitant une expropriation

Arrêt rendu par Conseil d'Etat

19-10-2012

n° 343070

Sommaire :

Lorsqu'il est amené à contrôler la légalité d'une déclaration d'utilité publique, le juge doit procéder à l'analyse de l'utilité publique de l'opération, en procédant au bilan « coûts-avantages », et au contrôle de sa « nécessité publique », en cherchant cette fois si l'expropriant ne disposait pas de biens lui permettant de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes. Ces deux étapes du contrôle doivent être distinguées et le Conseil d'État censure la cour administrative d'appel qui a « fusionné » ces deux étapes :  (1)

Texte intégral :

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés le 7 septembre et le 7 décembre 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour la commune de Levallois-Perret, représentée par son maire ; la commune de Levallois-Perret demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'arrêt n° 09VE01036-09VE01180 du 24 juin 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Versailles, d'une part, a annulé, à la demande de M. Pierre A, M. Gilles A, M^{lle} Marie-Christine A, M. Philippe B, M^{lle} Nathalie B et M. Jean-Pierre B et de M^{me} Marie-Madeleine C, les jugements n^{os} 0703074 et 0703978 du 5 février 2009 par lesquels le tribunal administratif de Versailles a rejeté leur demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 24 janvier 2007 du préfet des Hauts-de-Seine déclarant d'utilité publique la construction d'un immeuble et prononçant la cessibilité de deux parcelles cadastrées K9 et K8, situées 116 et 118, rue Anatole France à Levallois-Perret, d'autre part, a annulé cet arrêté ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel ;

3°) de mettre à la charge des consorts A, B et de M^{me} C le versement de la somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Didier Ribes, Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Le Bret-Desaché, avocat de M. Gilles A, de M. Jean-Pierre B, de M. Philippe B, de M. Pierre A, de M^{lle} Marie-Christine A de M^{lle} Nathalie B et de M^e Spinosi, avocat de la commune de Levallois-Perret ;

- les conclusions de M^{me} Suzanne von Coester, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Le Bret-Desaché, avocat de M. Gilles A, de M. Jean-Pierre B, de M. Philippe B, de M. Pierre A, de M^{lle} Marie-Christine A de M^{lle} Nathalie B, et de M^{me} Marie-Madeleine et à M^e Spinosi, avocat de la commune de Levallois-Perret ;

1. Considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, par un arrêté du 24 janvier 2007, le préfet des Hauts-de-Seine a, à la demande de la commune de Levallois-Perret, déclaré d'utilité publique le projet de réalisation d'un programme de logements sociaux sis 116, rue Anatole France et déclaré cessible la parcelle cadastrée section K n° 9 nécessaire à la réalisation de cette opération ; qu'à la demande des consorts A, B et de M^{me} C, propriétaires de cette parcelle, la cour administrative d'appel de Versailles a, par un arrêt du 24 juin 2010 contre lequel la commune de Levallois-Perret se pourvoit en cassation, annulé le jugement du tribunal administratif de Versailles du 5 février 2009 rejetant leur demande d'annulation de l'arrêté litigieux du préfet des Hauts-de-Seine ainsi que ledit arrêté ;

2. Considérant que le délai de validité d'un acte déclaratif d'utilité publique est suspendu entre la date d'une décision juridictionnelle prononçant son annulation et celle de la décision statuant de façon définitive sur la légalité de cet acte ; que le délai de validité de cinq ans de la déclaration d'utilité publique prononcée par l'arrêté du 24 janvier 2007 est suspendu depuis le 24 juin 2010, date de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles prononçant son annulation ; que, par suite, les conclusions à fin de non-lieu présentées par les consorts A, B et M^{me} C en raison de la caducité de l'arrêté du 24 janvier 2007 doivent être rejetées ;

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 ;

5. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Levallois-Perret qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que demandent les consorts A, B et M^{me} C ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des mêmes dispositions et de mettre à la charge des consorts A, B et de M^{me} C le versement à la commune de Levallois-Perret de la somme de 3 000 € qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

Décide :

Article 1^{er} : Les conclusions à fin de non-lieu des consorts A, B et de M^{me} C sont rejetées.

Article 2 : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 24 juin 2010 est annulé.

Article 3 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Versailles.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la commune de Levallois-Perret est rejeté.

Article 5 : Les conclusions des consorts A, B et de M^{me} C tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la commune de Levallois-Perret et à M. Pierre A, premier défendeur dénommé et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Les autres défendeurs seront informés de la présente décision par la SCP Claire Le-Bret-Desaché, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, qui les représente devant le Conseil d'État.

Demandeur : Levallois-Perret (Cne)

Mots clés :

PROCEDURE CONTENTIEUSE * Expropriation * Utilité publique * Théorie du bilan * Contrôle du juge

(1) Depuis l'arrêt *Ville Nouvelle-Est*, le juge amené à se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers doit, après avoir contrôlé qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, procéder au bilan « coûts-avantages » qui permettra de déterminer si l'opération ne présente pas des inconvénients « excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente » (CE, ass., 28 mai 1971, req. n° 78825, Lebon 409 ; GAJA, 18^e éd., 2011, n° 85) ; une opération dans laquelle les coûts (atteintes à la propriété privée, coût financier, inconvénients d'ordre social ou économique) l'emporteront sur les avantages se verra ainsi dépourvue d'utilité publique.

Depuis l'arrêt *Époux Thony* (CE 20 nov. 1974, Lebon 1009 ; v. égal. CE, sect., 29 juin 1979, *Ministre de l'Intérieur c/ Malardet*, req. n° 05536, Lebon 294), la Haute juridiction s'attache également à vérifier que la personne publique expropriante n'est pas en mesure de réaliser l'opération projetée dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine.

Dans l'arrêt rapporté, le Conseil d'État insiste sur la nécessité de distinguer ces étapes du contrôle juridictionnel, qui n'aboutit que très rarement à une censure des déclarations d'utilité publique (V. les commentaires sur l'arrêt *Ville Nouvelle Est* au GAJA). Comme le note la Haute juridiction, il appartient au juge de contrôler « successivement » que l'opération répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de la réaliser dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation et enfin que le bilan « coûts-avantages » ne fait pas apparaître des inconvénients excessifs eu égard à l'intérêt de l'opération.

En l'espèce, était contestée la déclaration d'utilité publique d'un projet de réalisation de logements sociaux par les propriétaires d'une parcelle déclarée cessible. Dans son analyse du recours, la cour administrative d'appel avait « fusionné » deux des étapes rappelées ci-dessus en relevant que, compte tenu du fait que l'expropriant disposait de terrains et d'immeubles susceptibles d'accueillir l'opération projetée, cette dernière présentait des inconvénients tels qu'elle ne pouvait être considérée comme d'utilité publique.

Ce raisonnement est censuré par le Conseil d'État. En tenant compte de la disponibilité par la commune de terrains et immeubles pour apprécier le caractère excessif des inconvénients présentés par l'opération et non pour apprécier la nécessité des expropriations envisagées, la cour a en effet commis une erreur de droit.

Rémi Grand

Cet arrêt sera mentionné au Lebon 📄

Rappel pratique :

Lorsqu'une déclaration d'utilité publique est contestée devant le juge administratif, ce dernier contrôlera non seulement si l'opération projetée présente une utilité publique, mais également si l'expropriation est « nécessaire ». Sur ce dernier point, le juge contrôlera si l'expropriant ne dispose pas, dans son patrimoine, de biens susceptibles d'accueillir le projet dans des conditions équivalentes.

Copyright 2015 - Dalloz – Tous droits réservés