

Urbanisme

DUP des grands projets : un contrôle bienveillant mais efficace

L'examen opéré par le Conseil d'Etat est formel et n'aboutit que rarement à la censure. Il contribue toutefois à renforcer la sécurité juridique des dossiers.

Par Morgan Bunel, avocate, cabinet Seban & associés

Construction de liaisons autoroutières et de lignes ferroviaires, réalisation des tronçons du métro automatique du Grand Paris... Les déclarations d'utilité publique (DUP) des grands projets d'infrastructures ou d'ouvrages de ces dernières années ont toutes été validées par le Conseil d'Etat. Il semble en effet admis que le contrôle opéré en la matière par le juge administratif le conduit rarement à prononcer l'annulation de la DUP pour défaut d'intérêt général ou absence de caractère nécessaire de l'expropriation.

Rappelons que lorsqu'il est saisi de l'utilité publique d'un projet, le juge doit vérifier que l'opération répond bien à une finalité d'intérêt général, qu'elle ne peut être réalisée dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, et que le coût du projet n'est pas excessif eu égard à son intérêt. S'agissant de ce bilan coût-avantages, l'analyse de la jurisprudence révèle que, dans la majorité des cas, les avantages de l'opération l'emportent quasi automatiquement sur ses inconvénients. Pour les grands projets, l'utilité publique semble être présumée. Les outils de contrôle du Conseil d'Etat se présentent donc comme plus théoriques que pratiques.

Pourtant, le juge de cassation a récemment mis en avant de nouvelles préoccupations, liées en particulier au principe de précaution. Au gré des décisions rendues en la matière, il en ressort un contrôle plus exigeant de l'utilité publique pratiqué par le Conseil d'Etat pour les grands projets. Pour autant, les annulations des DUP demeurent toujours aussi rares, ce qui conduit à s'interroger sur l'efficacité de ce contrôle.

D'un contrôle théorique de l'utilité publique...

Présomption d'intérêt général. La DUP est censurée si le projet ne répond pas à un besoin d'intérêt général. Sur ce point, les dernières décisions jurisprudentielles concernant la réalisation des grands projets d'infrastructures confirment que la finalité d'intérêt général est rarement discutée. Ledit intérêt général a ainsi été admis pour le projet de création d'une ligne ferroviaire à grande vitesse (CE, 15 avril 2016, n° 387475) ou pour la réalisation d'une partie du tronçon du métro automatique pour le Grand Paris (CE, 22 juin 2016, n° 388276). Au regard de l'ensemble des enjeux en présence (augmentation du nombre de voyageurs,

confort des usagers, amélioration des déplacements de banlieue à banlieue autour de Paris, réduction de la circulation automobile) et compte tenu de l'importance des opérations, lesquelles portent sur une distance de 112 km pour la première et 33 km pour la seconde, l'intérêt général est présumé.

D'ailleurs, les projets relatifs à la construction des grands stades et des enceintes sportives ont été déclarés d'intérêt général par l'article 28 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, afin de faciliter le recours à l'expropriation et légitimer la DUP prise en vue de leur réalisation (1).

Un contrôle très concret de la nécessité de l'expropriation.

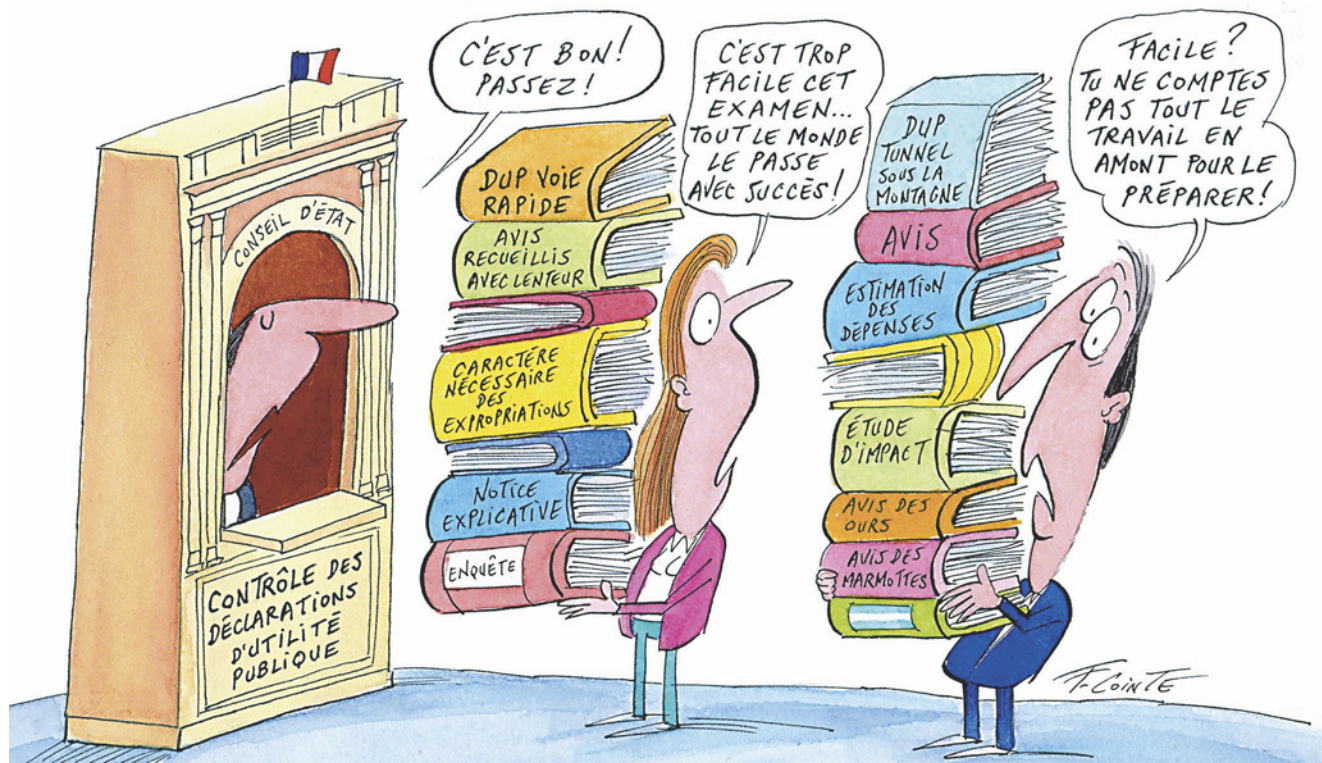
Le juge administratif ne saurait se soustraire à l'analyse de la seconde étape du contrôle de l'utilité publique, à savoir, le caractère nécessaire de l'expropriation. Il conviendra cependant

Dans la majorité des cas, les avantages d'une opération l'emportent quasi automatiquement sur ses inconvénients.

de noter que ce contrôle de la nécessité n'est pas un contrôle de l'opportunité du projet. Aussi, selon le Conseil d'Etat, commet une erreur de droit le juge qui vérifie qu'une opération d'aménagement peut être réalisée de façon équivalente sans expropriation

de la parcelle « en recherchant [...] si les objectifs de la ZAC pouvaient être atteints dans le cadre d'un projet ne comprenant pas cette parcelle ; [...] au lieu de se borner à s'assurer que l'inclusion de cette parcelle dans le périmètre d'expropriation n'était pas sans rapport avec l'opération d'aménagement déclarée d'utilité publique » (CE, 6 juillet 2016, n° 371034). De même, le juge s'interdit toujours de réaliser un contrôle comparatif des différentes solutions techniques alternatives pour un projet (CE, 28 mars 2011, n° 330256 ; CE, 17 octobre 2013, n° 358633 ; CE, 25 juin 2014, n° 352633).

Cela étant dit, le Conseil d'Etat a affirmé, dans un arrêt de 2016, le principe selon lequel il appartient au juge administratif d'apprécier si l'autorité expropriante « disposait effectivement de terrains qui, eu égard, d'une part, à leurs caractéristiques, et



notamment à leur situation, leur superficie et leur configuration et, d'autre part, à la nature de l'opération projetée, auraient permis de réaliser le projet dans des conditions équivalentes, sans recourir à l'expropriation» (CE, 11 mai 2016, n° 375161).

Quelques semaines plus tard, la Haute juridiction administrative a précisé que lorsqu'il est saisi de ce moyen, le juge doit vérifier que l'inclusion d'une parcelle déterminée dans le périmètre d'expropriation n'est pas sans rapport avec l'opération déclarée d'utilité publique (CE, 8 juin 2016, n° 375164). Pour cela, le requérant doit fournir un effort de démonstration afin de justifier du caractère non nécessaire de l'expropriation (CE, 9 novembre 2017, n° 394998). Ces nouvelles exigences offrent donc au contrôle de la nécessité un caractère concret.

... à un contrôle plus exigeant...

C'est sur le terrain du bilan coût-avantages que la censure des grands projets est susceptible d'intervenir, précisément lorsque les inconvénients du projet sont excessifs par rapport à ses avantages. Une opération ne peut en effet être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, son coût financier, et éventuellement ses inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics ne sont pas excessifs eu égard aux avantages qu'elle présente (CE, 20 octobre 1972, n° 78829).

Principe de précaution intégré au bilan coût-avantages.

Parmi les autres intérêts publics, il ne faut pas oublier les préoccupations environnementales. Si ces dernières ont été ajoutées au contrôle dès 1972 (CE, 20 octobre 1972, précité), puis reprises par d'autres décisions (CE, 22 octobre 2003, n° 231953; CE, 10 juillet 2005, n° 288108), le principe de précaution, issu de l'article 5 de la Charte de l'environnement, sera finalement

expressément intégré dans le bilan coût-avantages par un arrêt du Conseil d'Etat de 2013 (CE, 12 avril 2013, n° 342409, publié au recueil Lebon). Dans cette décision très didactique, la Haute juridiction fixe le cadre méthodologique dans lequel elle entend désormais opérer le contrôle d'une DUP au regard du principe de précaution.

Ainsi, le juge administratif doit tout d'abord vérifier, de manière autonome, le respect du principe de précaution par la DUP. Ce n'est qu'après avoir franchi cette étape qu'il contrôle l'utilité publique du projet « en mettant en balance ses avantages et ses inconvénients ». Il lui incombe alors « de prendre en compte, au titre des inconvénients, le risque tel qu'il est prévenu par les mesures de précaution, les inconvénients d'ordre social pouvant résulter de ces mesures et le coût financier de celles-ci ».

Ainsi, avec l'approfondissement du contrôle du bilan (au regard du principe de précaution notamment), il est alors permis de penser que ce contrôle de l'utilité publique n'est plus platonique. Qu'en est-il dans les faits ?

... simplement formel...

Annulations rares. L'une des principales critiques adressées à la théorie du bilan coût-avantages est qu'elle n'aboutit que « rarement à une annulation » des grands projets (2). A ce jour, seules trois opérations significatives ont vu leur DUP annulée par la Haute juridiction :

► le projet de construction d'une autoroute reliant Annemasse et Thonon-les-Bains (Haute-Savoie) : le Conseil d'Etat a estimé que le coût financier de l'opération excédait l'intérêt de l'opération (CE, ass., 28 mars 1997, n°s 170856 et 170857, publié au recueil Lebon); →

► le projet d'implantation d'une ligne électrique au-dessus des gorges du Verdon (Alpes-de-Haute-Provence et Var). Ici, c'est l'atteinte à l'environnement qui a justifié la censure de la DUP : « Les atteintes graves portées par le projet à ces zones d'intérêt exceptionnel excèdent l'intérêt de l'opération » (CE, 10 juillet 2006, n° 288108, publié au Lebon) ;

► les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne ferroviaire à grande vitesse entre Poitiers (Vienne) et Limoges (Haute-Vienne) : les Sages ont considéré que le bilan coût-avantages était négatif, notamment pour « les propriétaires des terrains dont la déclaration d'utilité publique autorise l'expropriation dans un délai de quinze ans » (CE, 15 avril 2016, n° 387475, publié au Lebon).

Portée limitée du principe de précaution. Hormis ces trois exemples, les décisions récentes rendues en la matière confirment le caractère formel du contrôle exercé par le Conseil d'Etat. En effet, qu'il s'agisse du contrôle classique de l'utilité publique ou de celui réalisé au regard du principe de précaution, la DUP des grands projets de travaux ou d'ouvrages n'est pas censurée (voir notamment CE, 14 novembre 2008, n° 297557 ; CE, 28 décembre 2009, n° 311831 ; CE, 21 mai 2008, n° 301688).

Alors que ce principe de précaution est régulièrement invoqué lors de recours contre les DUP, sa portée demeure limitée.

Les décisions récentes confirment le caractère formel du contrôle exercé par le Conseil d'Etat.

L'utilité publique des grands projets est alors confirmée de façon quasi systématique, le juge considérant que les atteintes à ce principe ne sont pas suffisantes pour retirer au projet son caractère d'utilité publique. Tel a été le cas

pour deux DUP relatives à un projet de création d'un tronçon de métro automatique (CE, 22 juin 2016, précité ; CE, 9 juillet 2018, n° 410917).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a toujours considéré que les avantages desdits grands projets étaient nettement supérieurs à leurs inconvénients. Il en est ainsi du projet de réalisation du tronçon de la ligne TGV Sud Europe Atlantique (CE, 28 mars 2011, n° 330256), de la construction de deux lignes ferroviaires reliant Bordeaux à Toulouse et à Dax (CE, 11 avril 2018, n° 401753), de la réalisation des tronçons du métro automatique du Grand Paris (CE, 22 juin 2016, précité) ou encore du projet de construction de la liaison autoroutière entre l'A89 et l'A6 (CE, 22 juillet 2016, n° 390496).

Dans le même sens, le juge administratif a validé l'utilité publique des travaux nécessaires à la réalisation de l'itinéraire d'accès au tunnel franco-italien de la liaison ferroviaire Lyon-Turin malgré son coût excessif (CE, 9 novembre 2015, n° 375322), lequel avait d'ailleurs été souligné en 2012 par la Cour des comptes (3).

... mais finalement efficace

Compte tenu de la rareté des annulations prononcées, les interrogations sur l'efficacité du contrôle de l'utilité opérée par le Conseil d'Etat sur les grands projets demeurent. Plusieurs raisons peuvent toutefois expliquer ces validations de projet.

Bilans rarement négatifs. Tout d'abord, l'intérêt général de ces projets est difficilement contestable. Ensuite, il est pratiquement impossible pour les requérants de démontrer que la réalisation du projet d'une telle ampleur est envisageable

sans expropriation, et dans des conditions équivalentes. Enfin, pour ces grands projets, il est rare que le bilan soit négatif. A ce titre, il faut souligner que les dossiers de DUP des grands projets nationaux ou régionaux ont été particulièrement travaillés et confectionnés par l'autorité expropriante afin d'éviter toute insuffisance ou fragilité qui pourrait conduire à une censure du Conseil d'Etat.

Avis et recommandations intégrés dans les dossiers.

Précisément, préalablement à l'intervention du juge administratif, ces projets de grande envergure font l'objet d'avis, de recommandations et de préconisations d'autorités diverses ainsi que de l'Etat, lesquels sont ensuite intégrés par l'autorité expropriante. Ces avis et recommandations permettent ainsi d'éviter toute remise en cause ultérieure de l'utilité publique de l'opération. L'autorité expropriante est ainsi obligée de soigner la notice explicative, l'estimation sommaire des dépenses/acquisitions pour les DUP relevant du Code de l'expropriation, et l'étude d'impact pour celles relevant du Code de l'environnement. Pour ces projets, qui ont été étudiés pendant plusieurs années par l'administration, il est donc rare que les inconvénients l'emportent sur les avantages.

Dès lors, si l'approfondissement du contrôle de l'utilité publique enrichit le débat contentieux, il n'aura que peu d'incidences sur les DUP des grands projets contestés. Bien au contraire, les arrêts du Conseil d'Etat en la matière livrent aux autorités expropriantes des éléments méthodologiques afin de renforcer juridiquement leur dossier de DUP et participent ainsi, de fait, à ce que les censures ne soient qu'exceptionnellement prononcées. ●

(1) La liste des équipements concernés a été établie par un arrêté du 26 août 2010 relatif à la reconnaissance d'intérêt général des enceintes sportives (NOR : SASV1022524A).

(2) Voir Jean-Bernard Auby, Jean-Marie Auby, Pierre Bon, Philippe Terneyre, « Droit administratif des biens », Dalloz, 7^e édition, § 746.

(3) Cour des comptes, référé sur le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin, 1^{er} août 2012.

Ce qu'il faut retenir

► Lorsqu'il est appelé à se prononcer sur un grand projet d'infrastructures ou d'ouvrages, le Conseil d'Etat est peu enclin à annuler, pour défaut d'intérêt général ou absence de caractère nécessaire de l'expropriation, les déclarations d'utilité publique (DUP) attenantes. Cependant, il refuse toujours d'apprécier l'opportunité du projet.

► Malgré l'approfondissement du contrôle de l'utilité publique par l'intégration de nouvelles préoccupations, notamment environnementales, ce dernier reste formel.

► Le contrôle n'en reste pas moins efficace : la jurisprudence du Conseil d'Etat permet en effet à l'autorité expropriante de savoir sur quels points être vigilante lorsqu'elle élabore un dossier, ce qui réduit le risque de fragilités juridiques susceptibles de fonder une annulation de la DUP.