

LA CONTESTATION DE LA DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE D'UN PROJET



© Source : <https://burst.shopify.com> / Auteur : Shopify Partners


SOMMAIRE

COMPRENDRE	2
QU'EST-CE QU'UNE DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE ?	2
CONNAÎTRE	2
LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE	2
LE RAISONNEMENT DU JUGE SUR L'UTILITÉ PUBLIQUE.....	3
AGIR	5
COMMENT CONTESTER LA DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE ?	5



COMPRENDRE...

■ QU'EST-CE QU'UNE DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE ?

La déclaration d'utilité publique est une procédure déclenchée par l'État, et initiée par une personne publique ou une personne privée chargée d'une mission de service public, permettant de contraindre une personne privée à céder son terrain, ou une de ses parcelles, à une personne publique ou privée, moyennant le paiement d'une indemnité. Si l'utilité publique d'un projet est reconnue, cela permettra de mettre en œuvre les procédures d'expropriation qui seraient nécessaires ( [Art. 545 C. civil](#)).

En principe, cette procédure vise à réaliser des opérations d'aménagement d'intérêt général : la création d'une infrastructure de transport, d'une école, d'un lotissement...



CONNAÎTRE...

■ LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE


La procédure d'expropriation liée à la déclaration d'utilité publique se déroule en **deux phases** :

- **Une phase administrative**, tendant à établir l'utilité publique du projet envisagé et qui se déroule en plusieurs étapes :


→ **L'établissement d'un dossier par l'expropriant**. - Ce dossier doit présenter l'objectif de l'opération, son coût, ainsi que les biens immobiliers qu'elle concerne. Le contenu de ce dossier est précisé à travers les [articles R112-4 à R112-6 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique](#).


→ **La transmission du dossier à l'autorité administrative compétente pour prendre la déclaration d'utilité publique**

→ **Le lancement d'une enquête préalable par l'autorité administrative**. - L'autorité administrative compétente pour prendre la déclaration d'utilité publique lance cette enquête préalable afin d'apprécier l'utilité publique du projet.

En ce qui concerne les projets susceptibles d'affecter l'environnement, la personne publique demande la désignation d'un **commissaire enquêteur**, ou d'une commission de plusieurs membres, auprès du président du tribunal administratif compétent ( [Art. R.123-5 C. de l'environnement](#)).

→ **La déclaration d'utilité publique**. - En cas d'avis favorable, et si l'expropriant n'a pas renoncé à son projet, l'utilité publique est déclarée ...

- ... soit par **arrêté** (du/des **préfet(s)** du/des lieu(x) où se trouvent les immeubles faisant l'objet de l'opération, ou du **Ministre responsable du projet** pour les opérations poursuivies en vue de l'installation des administrations centrales, des services centraux de l'État et des services à compétence nationale) ( [Art. R.121-1 C. de l'expropriation pour cause d'utilité publique](#)).

- ... soit par **décret** (pris en **Conseil d'État**, pour certains travaux jugés de plus grande importance : construction d'une autoroute, d'une ligne de chemin de fer etc.) ( [Art. R.121-2 C. de l'expropriation pour cause d'utilité publique](#)).

→ **L'édition de l'arrêté de cessibilité**. - La phase administrative est close par cet arrêté de cessibilité, qui détermine avec précision les biens à exproprier et identifie les propriétaires concernés.


→ **La transmission des pièces au juge de l'expropriation**. - Le juge de l'expropriation est un juge spécialisé.


● **Une phase judiciaire**, ayant pour objet de réaliser le transfert de propriété et l'indemnisation correspondante par le prononcé de l'**ordonnance** du juge de l'expropriation, si aucun accord amiable n'a été trouvé entre l'expropriant et les personnes susceptibles d'être indemnisées. Cette ordonnance (ou l'accord amiable le cas échéant) a pour effet d'éteindre, par elle-même et à sa date, tous les droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés.

■ **LE RAISONNEMENT DU JUGE SUR L'UTILITÉ PUBLIQUE**

Saisi d'une déclaration d'utilité publique, le juge administratif examine depuis 1971, les **avantages et les inconvénients que génèrent l'opération** ; cette mise en balance correspond à la « **théorie du bilan** »

 [Conseil d'État, Ass., 28 mai 1971, Ville Nouvelle-Est, n°78825](#).

Selon une jurisprudence constante, l'utilité publique d'une opération ne peut être déclarée que si les atteintes à la propriété privée, à l'environnement, 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**  [Conseil d'État, 25 juin 2003, n°244733](#) ; [Conseil d'État, Ch. Réunion, 11 mai 2016, n°384608](#) ; [Conseil d'État, 11 avril 2018, n°401753](#).

Pour contrôler la **légalité de la décision** par laquelle l'organe délibérant de la collectivité territoriale se prononce, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée, le juge applique la théorie du bilan en vérifiant que, eu égard aux conditions dans lesquelles elle a été prise et aux mesures d'accompagnement qui l'entourent, tout en satisfaisant à l'objectif d'intérêt général, cette décision ne porte pas une atteinte excessive aux autres intérêts en présence¹  [CAA Bordeaux, 10 juin 2010, n°09BX00943](#). Ainsi, l'utilité publique d'un projet **s'apprécie d'un point de vue global**.

Le motif avancé de la déclaration d'utilité publique doit être d'intérêt général. **Deux étapes** de contrôle se dégagent :



→ Vérifier que les inconvénients engendrés par le projet restent limités.


→ Mettre en relation tous les intérêts généraux concernés.


L'utilité publique **ne dépend pas de l'importance du projet**.


En outre, le juge **refuse de comparer les mérites d'un projet avec d'autres solutions alternatives**. C'est à dire que si les requérants soutiennent qu'un autre type d'ouvrage présente moins d'inconvénients et est financièrement moins coûteux, le juge de l'excès de pouvoir ne peut procéder à une telle comparaison.

¹ www.lexis360.fr, *Déclaration de projet - La théorie du bilan appliquée à l'intérêt général dans le cadre de la déclaration de projet - Commentaire par Laetitia SANTONI*, janvier 2011.

Il a par exemple été jugé, à l'occasion d'un recours contre une DUP autorisant la création d'un axe routier, que « *les requérants ne sauraient utilement contester l'utilité publique de ce projet au motif que des modalités alternatives d'amélioration de la circulation routière sur la commune d'Orange présenteraient, selon eux, une utilité publique supérieure* »  [Conseil d'État, 25 juin 2014, n°352633](#). D'autres jurisprudences illustrent ce refus du juge d'étudier les projets alternatifs proposés :  [Conseil d'État, 16 avril 2010, n°320667](#) ; [CAA de Lyon, 13 juin 2017, n°16LY02269](#).

La **prise en compte de l'environnement** est un point important. En effet, le juge contrôle le caractère d'utilité publique des opérations par **les atteintes portées aux sites avoisinants**. Celles-ci ne doivent **pas être excessives** par rapport à l'utilité de l'opération  [Conseil d'État, 23 juillet 1974, n°92683](#).


Le juge met en balance l'intérêt de l'opération et les inconvénients, notamment d'ordre environnementaux, qui pourraient en découler  [Conseil d'État, 10 juillet 2006, n°288108](#) : Annulation d'une déclaration d'utilité publique d'un projet de ligne électrique aérienne à très haute tension qui devait traverser le site classé des gorges du Verdon. Le site serait trop défiguré par cette infrastructure.


Le **coût financier** est également pris en compte dans la balance  [Conseil d'État, 28 mars 1997, n°170856 et 170857](#) : Le Conseil d'État a considéré que le coût financier de l'autoroute A 400 devant relier Annemasse à Thonon, au regard du trafic attendu, devait être regardé à lui seul comme excédant l'intérêt de l'opération et comme de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique.


Cependant, il ressort de la jurisprudence que les atteintes à l'environnement, lorsqu'elles sont prises en compte par le juge, **débouchent très rarement sur la remise en cause de l'opération**. Le plus souvent, le juge estime soit qu'elles ne sont pas suffisamment importantes pour remettre en cause l'opération, soit que des mesures compensatoires ont permis de limiter ces atteintes.

Mais si les études et documents d'incidence soumis à l'enquête publique **ne comportent aucune mesure compensatoire** (imposées par [l'art. R.122-5 du Code de l'environnement](#)) mais seulement un **renvoi aux résultats d'une étude ultérieure**, le juge peut annuler l'autorisation préfectorale de travaux d'une autoroute au titre de la loi sur l'eau car le public est alors privé de son droit d'être informé et de présenter des observations sur un élément substantiel du projet soumis à une enquête publique.

Les infrastructures routières cristallisent le plus fort contentieux, mais globalement, le juge **donne raison aux partisans de la construction des autoroutes ou voies rapides** :

 [Conseil d'État, 07 mai 2008, n°309285](#) : Le projet d'autoroute A 406, composante de la liaison « Centre Europe Atlantique », revêt bien une utilité publique, compte tenu de l'intérêt de la liaison, permettant désengorger le trafic local et d'assurer une liaison transversale est ouest, et des incidences limitées sur l'environnement et des mesures prises pour les limiter.

 [Cour administrative d'appel de Bordeaux, 6 avril 2010, n°09BX02248](#) : L'utilité du boulevard urbain du sud de la Rochelle est confirmée. Outre l'amélioration des conditions de circulation attendue des mesures adéquates ont été prévues pour réduire les effets dommageables de l'ouvrage, notamment pour en limiter l'impact phonique. Par ailleurs, une zone naturelle de marais, faiblement affectée par le projet, fait l'objet de mesures compensatoires.

 [Conseil d'État, 10 juillet 2019, n°423751](#) : Malgré les moyens invoqués par une fédération environnementale auxquels se sont joints une commune et plusieurs administrés, les travaux d'aménagement de deux liaisons autoroutières sont déclarés poursuivre un objectif d'utilité publique au motif que cette opération vise à faciliter les déplacements, à améliorer la fiabilité du parcours et le cadre de vie des habitants en éloignant des agglomérations les nuisances liées au bruit et à la pollution ainsi qu'à renforcer la sécurité routière des usagers.



AGIR...

■ COMMENT CONTESTER LA DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE ?

● **Devant quel tribunal contester la déclaration ?** - La contestation d'un arrêté portant déclaration d'utilité publique peut faire l'objet d'un **recours en annulation** devant le **tribunal administratif** territorialement compétent au vue de l'adresse des parcelles concernées.

● **Saisine du juge.** - Le juge peut être saisi...

→ ... soit **par l'expropriant** à compter de l'ouverture de l'enquête préalable.

→ ... soit **par l'exproprié** à partir de l'ordonnance d'expropriation.

→... soit par un **tiers** justifiant d'un intérêt à agir (association environnementale par exemple) à partir de la publication de l'arrêté de déclaration d'utilité publique.

● **Quelles conditions de recevabilité ?²** - La contestation d'une DUP doit intervenir un délai de **deux mois** :

→ À compter de la date de publication au Journal Officiel si la déclaration d'utilité publique est prise par **décret**.

→ À compter du premier jour d'affichage en mairie si la déclaration d'utilité publique est prise par **arrêté préfectoral**.

Ce recours peut être introduit par les **personnes physiques concernées** par l'opération autorisée ou par une **personne morale**, comme une association, dont l'objet statutaire est en rapport avec l'objet de la DUP.

⚠ Ce recours **ne suspend pas la procédure d'expropriation** qui se poursuit pendant ce temps. Pour suspendre la procédure, il est toutefois possible d'engager un référé-suspension, lorsqu'il y a une urgence et des moyens propres à créer un doute quant à la légalité de la décision attaquée.

● **Pour quels motifs ?** - Cette contestation peut être fondée sur **des motifs de forme ou de procédure (moyens de légalité externe)** :


→ Incompétence de l'auteur de l'acte


🏛️ TA Nantes, 4 mars 1991, Association de défense contre l'aéroport d'Angers-Seiches-Sur-Le-Loir et autres, n°90-2571 : Annulation d'un arrêté préfectoral portant déclaration d'utilité publique pour incompétence de l'auteur de la déclaration d'utilité publique, au motif que la déclaration d'utilité publique relative au projet contesté ne peut être prise par arrêté préfectoral que dans la mesure où les conclusions de la commission d'enquête sont favorables au projet³.


² Gmavocats.fr, *Déclaration d'utilité publique (DUP)*, date de publication : 19 mars 2012 [consulté le 20 août 2019]. Disponible sur : <https://gmr-avocats.fr/comment-contester-une-declaration-dutilite-publique-dup/>.

³ Revue Juridique de l'Ouest, Année 1991, *Chronique d'urbanisme, environnement, expropriation*, p.538. Disponible sur : https://www.persee.fr/doc/juro_0990-1027_1991_num_4_4_4057.

→ Insuffisance des éléments composant le dossier d'enquête publique (notice explicative, plans de l'opération, coût financier, insuffisance de l'étude d'impact ...)


 CAA Bordeaux, Formation plénière, 14 avril 2005, n°03BX01027 : Annulation d'un arrêté préfectoral portant déclaration d'utilité publique pour insuffisance de l'étude d'impact sur l'environnement, l'étude d'impact n'examinant pas l'incidence prévisible sur l'environnement de la création d'une nouvelle voie routière.

 CAA Marseille, 6^e ch., 9 novembre 2009, Commune de Potelières, n°07MA02178 : Annulation d'un arrêté déclaratif d'utilité publique au motif que le dossier soumis à l'enquête préalable ne permettait pas de connaître ni de reconstituer le coût total de l'opération et rendait insuffisante l'information du public.

 TA Bordeaux, 29 juin 2017, n°1600467⁴ : Annulation de l'arrêté du préfet de la Gironde du 25 novembre 2015 portant déclaration d'utilité publique, au profit de SNCF Réseau, des aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux concernant la ligne existante Bordeaux-Sète sur le territoire des communes de Bègles, Villenave d'Ornon, Cadaujac et Saint-Médard d'Eyrans, au motif du caractère incomplet du dossier soumis à enquête publique, l'évaluation économique et sociale ne contenant aucune information précise sur le mode de financement et la répartition envisagés pour le projet⁵.


...et des motifs de fond (moyens de légalité interne) :

→ Compatibilité avec le droit de l'urbanisme

 CAA de Versailles, 2^e ch., 25 février 2010, n°08VE01256 : Annulation d'un arrêté préfectoral déclaratif d'utilité publique pour cause d'incompatibilité avec le plan d'occupation des sols en vigueur.

→ Détournement de pouvoir : Fréquemment allégué devant les juges, le détournement de pouvoir est généralement écarté, ce qui tient pour l'essentiel à des difficultés de preuve.

→ Analyse des avantages et inconvénients de l'opération

 CAA de Nancy, Chambre 1, 1^{er} Août 2013, n°12NC00123 : Annulation d'un arrêté préfectoral portant déclaration d'utilité publique pour reconnaissance du caractère excessif de contraintes en matière de coupe à blanc.

⁴ Considérant 7 : « qu'eu égard notamment au coût de construction, évalué à 613 millions d'euros en valeur actualisée d'août 2013 pour les seuls AFSB (9 486 millions d'euros au total pour la première phase du GPSO), l'insuffisance dont se trouve ainsi entachée l'évaluation économique et sociale a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ; que l'arrêté attaqué a ainsi été adopté dans des conditions irrégulières ».

⁵ Annulation d'un arrêté DUP pour insuffisance de l'évaluation économique et sociale, date de publication : 19 juillet 2017. Disponible sur [ce site](#) [consulté le 30 août 2019].