

Des limites du contrôle du juge administratif sur une décision de refus d'engager des travaux d'utilité publique**René Hostiou, Professeur à la faculté de droit et des sciences politiques de Nantes**

**

Alors que, à l'initiative, parfois conjuguée, des propriétaires fonciers directement intéressés et de groupements associatifs hostiles par principe au « tout automobile », le contentieux de l'annulation des déclarations d'utilité publique (DUP) relatives à la mise en place de nouvelles infrastructures routières et autoroutières apparaît comme particulièrement fourni, l'arrêt ci-dessus publié, également relatif à un projet autoroutier, correspond cependant à un cas de figure infiniment plus rare. Les requérants, se fondant sur le fait que les travaux projetés avaient fait l'objet d'une DUP, prise par décret en date du 20 novembre 1998, demandaient en effet, contrairement à ce qui se passe généralement, que soient engagés dans les meilleurs délais les travaux d'aménagement de la section de l'autoroute A 86 comprise entre l'échangeur de Saint-Maurice et la bifurcation de Nogent-sur-Marne. Alors que le plus souvent, se situant dans la logique de la théorie du bilan, les requérants font état des inconvénients de ces projets pour l'environnement et pour le cadre de vie, en l'espèce, ceux-ci soutenaient, au contraire, que le retard apporté quant à la réalisation des travaux était de nature à entraîner une « aggravation de la pollution et des nuisances sonores » et à contribuer à « l'engorgement du réseau secondaire dans les communes intéressées ». Le comité de défense des riverains du tronçon commun entendait, pour ces motifs, obtenir l'annulation de la décision de refus implicite de l'administration de donner suite à sa demande.

Original par les questions qu'il soulève, l'arrêt ci-dessus publié est également intéressant par les réponses qu'il apporte à celles-ci. On retiendra, avant tout, que pour le Conseil d'Etat l'appréciation portée en l'espèce par l'autorité administrative « n'est pas susceptible d'être contestée devant le juge de l'excès de pouvoir ». Cet arrêt conduit de la sorte à préciser la portée de la déclaration d'utilité publique, ainsi que la nature du contrôle exercé par le juge administratif.


Ce sont ces deux points qu'il convient d'aborder successivement.

Portée de la déclaration d'utilité publique

« L'acte par lequel des travaux sont déclarés d'utilité publique n'a ni pour objet ni pour effet d'imposer à son bénéficiaire la réalisation de ces travaux. »



La DUP est une déclaration d'intention de l'administration de procéder à la réalisation d'un projet déterminé, doublée d'une habilitation accordée au bénéficiaire de celle-ci de recourir, pour ce faire, à l'expropriation. Si elle autorise, par conséquent, ce dernier à recourir à la procédure d'expropriation pendant un certain délai, susceptible d'être prorogé, elle n'impose toutefois aucunement à ce dernier d'engager cette procédure, ni même, une fois celle-ci menée à son terme, de procéder à la réalisation des travaux prévus. On peut très bien imaginer, en effet, que, postérieurement à la date à laquelle a été prise cette DUP, l'évolution des circonstances, de fait comme de droit, puisse être de nature à priver le projet de l'utilité publique qu'il pouvait avoir initialement ou, tout simplement, contribuer à inciter l'administration à renoncer à ce projet. La DUP ne créant de droits ni au profit des propriétaires ni au profit des tiers, le juge administratif ne saurait, dans ces conditions, imposer à l'administration de procéder, à la demande de ces derniers, à la réalisation de travaux inutiles, inopportuns ou illégaux, au seul motif que ceux-ci auraient fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

S'agissant, en revanche, des propriétaires, on notera que la DUP fait naître, à elle seule et dès sa publication, un certain nombre de sujétions pour ces derniers : interdiction de procéder à des améliorations, celles-ci étant présumées présenter un caractère frauduleux (art. L. 13-14, al. 2, du code de l'expropriation), possibilité pour l'autorité compétente de refuser le permis de construire (art. L. 421-4 du code de l'urbanisme). Il est logique que ces contraintes soient assorties pour ceux-ci de garanties.

Dès lors qu'un délai d'un an s'est écoulé à compter de la publication de la DUP, les propriétaires peuvent mettre en demeure l'expropriant de procéder à l'acquisition de leur terrain dans un délai de deux ans, délai susceptible d'être prorogé une fois pour une durée d'un an, à compter de cette demande (art. L. 11-7 et R. 11-8 du code de l'expropriation ; Cass. 3^e civ. 9 juin 1999, Bull. civ. III, n° 140 ; AJDI 1999, p. 1029, obs. M. Huyghe ; Defrénois 1999, p. 1121, obs. S. Pérignon ; RDI 2000, p. 153, chron. C. Morel et F. Donnat ). Le propriétaire peut ainsi, à défaut d'accord amiable à l'issue de ce délai, saisir le juge de l'expropriation, ce dernier prononçant le transfert de propriété et fixant le prix du terrain « comme en matière d'expropriation » (art. L. 11-7, al. 2, du code de l'expropriation).

Par ailleurs, le refus d'engager et de poursuivre la procédure d'expropriation, s'il n'est pas constitutif d'une faute, est néanmoins susceptible d'engager la responsabilité de l'administration sur la base du principe d'égalité face aux charges publiques, à condition toutefois que le préjudice subi à cette occasion par le propriétaire présente un caractère anormal et spécial (CE 23 décembre 1970, *EDF c/ Farsat*, Lebon, p. 790 ; AJDA 1971, p. 96, concl. Kahn ; 3 mars 1976, *Girouard*, Lebon, p. 118 ; JCP 1977, II, n° 18698, note A. Homont ; 6 décembre 1985, *Cie Le Majestic*, Dr. adm. 1986, n° 34 ; 19 février 1988, *Nizard*, *ibid.* 1988, n° 201).

Au cas, enfin, où la procédure d'expropriation a été menée à son terme, l'article L. 12-6 du code de l'expropriation permet au propriétaire du bien exproprié, ou à ses ayants droit, et ce pendant un délai de trente ans à compter de l'ordonnance, de demander de recouvrer la propriété de ce bien au cas où celui-ci n'aurait pas reçu dans le délai de cinq ans ou aurait cessé de recevoir la destination prévue aux termes de la DUP. On notera toutefois, là encore, que ce droit d'exiger que le bien exproprié reçoive une affectation conforme aux dispositions de la DUP et que les travaux prévus soient dans le délai prescrit engagés de manière significative ne vaut que pour le propriétaire du bien ou, par extension, pour ses ayants droit.

Les tiers, quant à eux, ne bénéficient pas des mêmes garanties. La possibilité pour ceux-ci d'invoquer une éventuelle méconnaissance de la DUP paraît, dans ces conditions, se limiter au contentieux de l'arrêté de cessibilité et, aux termes d'une jurisprudence récente et pour l'instant peu fournie, à celui des autorisations d'engagement des travaux (CE 2 juillet 2001, *Cne de La Courneuve*, Lebon, p. 327  ; RFDA 2001, p. 1236, obs. R. Hostiou  ; CJEG 2001, p. 439, concl. I. Da Silva), qui ne peuvent intervenir en vue de la réalisation d'un ouvrage présentant des différences « substantielles » par rapport à celui ayant fait l'objet de la DUP (v. R. Hostiou et J.-C. Hélin, *Droit des enquêtes publiques*, Editions du Moniteur, 1993, p. 317). Les tiers ne peuvent, en revanche, exiger de l'administration ni qu'elle mette en oeuvre la procédure d'expropriation, ni, une fois le transfert de propriété réalisé, qu'elle procède à l'engagement des travaux déclarés d'utilité publique.

Nature du contrôle exercé par le juge administratif

« Eu égard au pouvoir d'appréciation dont dispose le maître d'ouvrage, il n'appartient pas au juge administratif de se

prononcer sur les inconvénients allégués de la décision par laquelle l'autorité administrative, saisie par un tiers d'une demande tendant à ce que des travaux déclarés d'utilité publique soient engagés, n'a pas fait droit à cette demande. »

La compétence des autorités de l'Etat, maître de l'ouvrage, est, on le voit, discrétionnaire, et le Conseil d'Etat veille non seulement à ne pas introduire, ici, un contrôle qui relèverait de la logique du bilan et qui le conduirait à comparer les avantages et les inconvénients respectifs du *statu quo* par rapport aux objectifs prévus dans la DUP, mais encore à ne pas s'immiscer dans les considérations d'opportunité politique dont procèdent les choix du gouvernement, comme c'est le cas dans les questions intéressant l'aménagement du territoire et l'organisation territoriale (v. R. Chapus, *Droit administratif général*, 15^e éd., t. 1^{er}, Montchrestien, p. 1071). Qu'il s'agisse simplement d'une décision d'ajournement du projet ou, au contraire, d'un report *sine die* de ce dernier, l'appréciation à laquelle s'est livré le maître d'ouvrage en rejetant la demande des requérants « n'est pas susceptible d'être contestée devant le juge de l'excès de pouvoir ». Le contrôle exercé par le juge administratif sur cette décision, qu'elle soit explicite ou, au contraire, comme c'était le cas en l'espèce, implicite, est un contrôle réduit à sa plus simple expression, excluant, par conséquent, celui de l'erreur manifeste d'appréciation.

On ajoutera pour terminer que, conformément à une jurisprudence constante aux termes de laquelle « l'autorité administrative ne peut légalement prendre une décision non réglementaire qu'après avoir procédé à un examen réel et complet des données propres à l'affaire qui doit être l'objet d'une telle décision » (R. Chapus, *op. cit.*, p. 1115 ; *adde* J. Mégret, *De l'obligation pour l'administration de procéder à un examen particulier des circonstances de l'affaire avant de prendre une décision même discrétionnaire*, EDCE 1953, p. 77 ; R. Moulin, *La règle de l'examen particulier du dossier*, AJDA 1980, p. 443), le Conseil d'Etat relève qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'autorité compétente n'aurait pas, en rejetant la demande qui lui était faite, « procédé à un examen de l'ensemble des circonstances de l'affaire ».

Mots clés :

EXPROPRIATION * Déclaration d'utilité publique * Engagement des travaux * Refus * Légalité