

La contestation d'une déclaration d'utilité publique

1. La déclaration d'utilité publique en matière d'expropriation

La déclaration d'utilité publique se rencontre le plus souvent dans le cadre d'une procédure d'expropriation, où elle est : « *l'acte administratif qui autorise dans l'intérêt général, le transfert forcé de la propriété d'un bien immobilier privé à une personne publique*¹ »

Plus précisément c'est le premier pas pour acter un projet. En effet les DUP (Déclaration d'Utilité Publique), permettent ensuite d'exproprier des terres et dès que les projets s'étendent un peu c'est souvent nécessaire. C'est donc la première étape de l'artificialisation des sols mais aussi notre première occasion d'attaquer juridiquement le projet.

En effet la déclaration d'utilité publique constitue un acte administratif et peut donc se voir contester au tribunal.

C'est en assurant la contestation de cet acte préalable que le projet a le moins de chance d'aboutir !

2. La déclaration d'utilité publique dans le cadre de certains projets d'ouvrages, de travaux, d'aménagements

Certains projets d'ouvrages, de travaux, d'aménagements, nécessitent qu'ils soient préalablement reconnus d'utilité publique avant d'être réalisés, ceci en dehors de toute aliénation forcée².

A titre d'exemple, l'article L. 215-13 du code de l'environnement précise que :

« La dérivation des eaux d'un cours d'eau non domanial, d'une source ou d'eaux souterraines, entreprise dans un but d'intérêt général par une collectivité publique ou son concessionnaire, par une association syndicale ou par tout autre établissement public, est autorisée par un acte déclarant d'utilité publique les travaux ».

3. Comment contester une déclaration d'utilité publique ?

Il s'avère opportun de contester une déclaration d'utilité publique (ci-après « DUP ») si le requérant dispose d'un moyen susceptible d'entraîner l'annulation de la DUP, et la remise en cause de la procédure d'utilité publique.

En revanche, si le moyen d'annulation dont dispose le requérant n'empêche pas la collectivité de mettre à nouveau en œuvre la procédure d'utilité publique (en corrigeant l'irrégularité commise la première fois et sanctionnée par le juge administratif), l'opportunité du recours contre la DUP est plus incertain.

Mais « *la décision d'annulation peut aussi, pour le maître d'ouvrage, notamment lorsque celui-ci est une collectivité locale, constituer un véritable coup fatal porté à une procédure*

¹ G.CORNU, *Vocabulaire juridique*, p.304

²<https://www.eurojuris.fr/articles/le-contentieux-des-declarations-dutilite-publique-efficacite-ou-vanite-6618.htm>

qui, à un moment donné, dans un contexte particulier, avait été décidée mais qui, quelques mois voire quelques années plus tard, n'est plus nécessaire »³.

3.1 La procédure de contestation d'une DUP

Un arrêté préfectoral ou un décret en Conseil d'Etat de déclaration d'utilité publique peut faire l'objet d'un **recours en annulation** devant le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve les biens concernés.

La contestation d'une DUP doit intervenir dans **un délai de deux mois** :

-A compter de la date de publication au Journal Officiel (si la DUP est prise par décret)

-A compter du premier jour d'affichage en mairie (si la DUP est prise par arrêté préfectoral).

Ce recours peut être introduit **par les personnes physiques directement concernées par l'opération visée ou par une personne morale**, comme une association, dont l'objet statutaire est en rapport avec l'objet de la DUP⁴. *Exemple : Un locataire de parcelles visées par un arrêté de DUP a intérêt à agir.*

Toutefois, ce recours ne suspend pas la procédure d'expropriation qui se poursuit pendant ce temps.

Pour suspendre la procédure d'expropriation, il est possible d'engager **un référé-suspension**, lorsqu'il y a une urgence et que des moyens sont propres à créer un doute quant à la légalité de la décision attaquée⁵.

3.2 Les fondements possibles de la contestation

La contestation peut être fondée sur des **motifs de forme ou de procédure** (ou motifs dits de légalité externe) et des **motifs de fond** (ou motifs dits de légalité interne).

3.2.1 S'agissant des motifs de forme ou de procédure, ils peuvent être liés à :

- a) **L'incompétence de l'auteur de l'acte** ;
- b) **L'insuffisance des éléments composant le dossier d'enquête publique** (notice explicative, plans de l'opération, coût financier, éventuelles études d'impact ou évaluation socio-économique) :

Par exemple :

- **Coût de l'opération non sincère** : le dossier soumis à l'enquête fait apparaître un coût financier qui ne permet pas d'apprécier fidèlement le coût total de l'opération projetée, soit parce qu'il est manifestement sous-évalué, soit parce qu'il omet purement et simplement des postes de dépenses⁶.

³ <https://www.eurojuris.fr/articles/le-contentieux-des-declarations-dutilite-publique-efficacite-ou-vanite-6618.htm>

⁴ Un habitant ou une entreprise situé dans une commune qui n'est pas directement concernée par l'objet de la DUP n'a pas intérêt à agir : CE, 29 janv. 1992, Poujol ; CAA Nancy, 13 nov. 1997, Delignières ; CAA Nancy, 13 janv. 2005, n° 01NC00714, SARL Finck, Conseil général Haut-Rhin

⁵ <https://gmr-avocats.fr/comment-contester-une-declaration-dutilite-publique-dup/>

⁶ C.A.A Marseille, 9 novembre 2009, Commune de Potelières, n°07MA02178

Au sujet d'un arrêté déclarant d'utilité publique au profit d'une commune des captages d'eau pour la consommation humaine et définissant les périmètres de protection à mettre en place autour des captages, le Tribunal administratif de Rennes a jugé que le dossier d'enquête publique avait minoré sensiblement l'indemnisation à prévoir pour les propriétaires et exploitants concernés, de sorte que l'estimation sommaire des dépenses – document composant le dossier d'enquête - « ne permettait pas de connaître le coût total réel du projet ». Le Tribunal en a conclu que le dossier soumis à l'enquête était irrégulièrement composé, ceci justifiant l'annulation de l'acte déclaratif d'utilité publique⁷.

- **Mauvaise ou non connaissance de la nature et de la localisation des principaux travaux** : les documents de l'enquête publique doivent permettre de situer et de décrire dans les grandes lignes les aménagements, les constructions et/ou les équipements envisagés ;
- **Insuffisance de l'étude d'impact du projet sur l'environnement** : Par exemple, l'étude d'impact qui n'examine pas l'incidence prévisible sur l'environnement de la création d'une nouvelle voie routière est considérée comme insuffisante⁸ ; Autre exemple, l'étude d'impact ne mentionne pas le statut de protection des espèces pourtant répertoriées dans la zone impactée par l'opération⁹. Lorsque plusieurs projets ont été envisagés, les raisons pour lesquelles le projet choisi a été retenu doivent être indiquées au public¹⁰.
- **Sur le déroulement de l'enquête publique** (autorités saisies et consultations des personnes publiques, publicité de l'enquête, modalités de consultation du dossier par le public) : A titre indicatif, l'avis du Ministre de la Culture est obligatoire pour l'expropriation de monuments historiques classés ou proposés pour le classement au titre des monuments historique (R. 122-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) ; l'avis du Ministre de l'Agriculture est également requis pour l'expropriation de parcelles plantées de vignes d'appellation contrôlée (R. 122-3 du CECUP).
- **Irrégularités du rapport et conclusions du commissaire enquêteur** : Le commissaire enquêteur doit mentionner et exprimer son avis sur les observations formulées par le public, sans quoi son avis est irrégulièrement motivé et rend la déclaration d'utilité publique illégale¹¹.

Le commissaire enquêteur doit apprécier les avantages et inconvénients de l'opération et indiquer les raisons qui déterminent le sens de son propre avis. S'il se contente de donner un avis positif, sans au préalable, s'être expliqué, la déclaration d'utilité publique est illégale.

⁷ TA Rennes, 14 décembre 2004, n° 004384

⁸ C.A.A Bordeaux, 9 mars 2005, Association des Opposants à la liaison « Les Lèches-Saint-Médard de Mussidan, n°03BX01027

⁹ Cour administrative d'appel, Douai, 1re chambre, 3 Juillet 2019 – n° 17DA00556

¹⁰ C.E, 24 novembre 1982, Monsieur et Madame Colcombet, n°09673

¹¹ C.A.A Nancy, 17 novembre 2005, SCEA FREYERMUTH FRÈRES, n°01NC00722

c) Différence substantielle entre le projet mis à l'enquête et la déclaration d'utilité publique.

Il faut souligner à ce stade que la DUP peut être annulée pour des vices qui lui sont propres mais aussi pour les vices de décisions qui lui sont antérieures et qui ont un lien direct avec elle. Par exemple : décision décidant la mise en œuvre de la procédure d'expropriation, décision d'ouverture de l'enquête publique¹² ...

3.2.2 S'agissant des motifs de fond ou motifs dits de légalité interne :

Ces motifs consistent en des erreurs de fait, de droit ou un détournement de pouvoir.

- a) **Les erreurs de fait** portent sur les faits qui servent de fondement à la décision attaquée¹³.
- b) **S'agissant des erreurs de droit**, elles peuvent consister en un **non-respect du droit de l'urbanisme (article L.122-5 du CECUP) :**

-**Contrariété de la DUP avec les schémas directeurs** : la DUP ne doit pas aller à l'encontre des options fondamentales du schéma ou de la destination générale des sols ;

-**Incompatibilité de la DUP avec le schéma de cohérence territoriale et les POS/PLU** : par exemple lorsque le règlement de zonage d'un POS interdit toutes constructions dans un secteur donné et que la DUP prévoit des constructions dans ledit secteur, la DUP est considérée comme incompatible avec le POS et encourt l'annulation¹⁴.

- c) **Sur le détournement de pouvoir** : Opération non réellement motivée par l'intérêt général : l'expropriant recherche, en réalité, soit à faire des profits immobiliers, soit à concéder une faveur ou un avantage à une personne privée, soit à nuire exclusivement à une personne privée.

Autres motifs de fond :

- ✓ **Appréciation de l'utilité publique du projet.** 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 qu'elle comporte ne sont pas excessifs par rapport à l'intérêt qu'elle présente¹⁵.
- ✓ **Justification d'un intérêt public** (besoins de la population)

¹² <https://www.eurojuris.fr/articles/le-contentieux-des-declarations-d-utilite-publique-efficacite-ou-vanite-6618.htm>

¹³ L'acte administratif contesté est annulé s'il apparaît que les faits qui servent de fondement à la décision sont erronés, comme cela a été précisé par le Conseil d'Etat dans son arrêt Camino du 14 janvier 1916 (Rec. p. 15 ; RDP 1917, p. 463, concl. Corneille, note Jèze ; S. 1922, III, p.10, concl. Corneille).

¹⁴ C.A.A Versailles, 25 février 2010, M. VIDON, n°08VE01256

¹⁵ CE Ass., 28 mai 1971, « Ville Nouvelle Est », p. 409 ; Pour cet arrêt <http://marseille.tribunaladministratif.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/28-mai-1971-Ville-Nouvelle-Est>

- ✓ **Nécessité de recourir à l'expropriation** (existence de solutions alternatives équivalentes sans recours à l'expropriation) : La DUP est déclarée illégale lorsque la personne publique possédait déjà des terrains disponibles permettant de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes, sans recourir à l'expropriation¹⁶.
- ✓ **Analyse des avantages et des inconvénients de l'opération** (atteinte à la propriété privée, coût financier, inconvénients sociaux, protection de l'environnement, autres intérêts publics)¹⁷

→ **Focus sur le défaut d'utilité publique** :

L'annulation d'une DUP pour défaut d'utilité publique est assez rare.

De telles **annulations sont prononcées**, de temps en temps, pour des **projets de petite ou moyenne envergure** :

-Annulation d'un arrêté déclarant d'utilité publique le **projet d'une commune d'aménager une voie communale**, au motif que « sans qu'il y ait lieu de rechercher si les atteintes à la propriété privée seraient excessives, le coût du projet » était « au regard du trafic attendu » et « de la capacité financière de la commune » excessif au regard du faible intérêt de l'opération. L'aménagement consistait à porter la largeur de la chaussée de 3,20 m à 5 m pour un coût de près d'un million de francs en juillet 2001. La Cour a notamment observé que le hameau desservi par cette route ne présentait pas des difficultés de desserte, que si le projet avait été conçu dans la perspective d'un parc d'attraction dans la suite de ce hameau, un tel projet n'en était qu'au stade des études de faisabilité.¹⁸¹⁹

En ce qui concerne les **projets d'envergure nationale** (autoroutes, aéroports, centrales nucléaires...), l'annulation de la DUP, pour défaut d'utilité publique, est extrêmement rare dans la mesure où, avant même leur examen, ces projets présentent un intérêt tel qu'il est présumé supérieur à leurs inconvénients²⁰.

Récemment le Conseil d'Etat a encore validé le décret déclarant d'utilité publique les travaux de mise à 2 X 2 voies de la RN 27, considérant « que le projet... permet d'achever un itinéraire complet d'une voie classée dans le réseau routier national, qu'il relie les deux sites portuaires d'importance nationale de Rouen et Dieppe, qu'il assure une meilleure desserte des activités industrielles et touristiques, qu'il permet d'améliorer la sécurité et la fluidité du trafic et d'accroître ainsi les échanges entre la France et le Royaume-Uni ; que son coût, estimé au total, compte tenu de l'estimation des dépenses générées par les mesures compensatoires, à 95 millions d'euros pour 13 kilomètres et incluant un ouvrage d'art, le viaduc de la Scie, n'est pas excessif pour un trafic attendu de 25 000 véhicules par jour ; que le tracé de la route express ne passe par aucune zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique ; que, s'il n'est pas contesté que ce projet aura des incidences notamment sur les activités agricoles et le périmètre de protection du château d'Arques la Bataille, monument historique classé, les inconvénients de l'opération ne peuvent être

¹⁶ C.A.A Marseille, 19 décembre 2011, Société Résidence de Ficabrana, n°09MA01995

¹⁷ <https://gmr-avocats.fr/comment-contester-une-declaration-dutilite-publique-dup/>

¹⁸ CAA Lyon, 30 novembre 2006, n° 03LY00749

¹⁹ <https://www.eurojuris.fr/articles/le-contentieux-des-declarations-dutilite-publique-efficacite-ou-vanite-6618.htm>

²⁰ <https://www.eurojuris.fr/articles/le-contentieux-des-declarations-dutilite-publique-efficacite-ou-vanite-6618.htm>

regardés, compte tenu des mesures qui sont prévues pour les atténuer, comme excessifs par rapport à l'intérêt que présente l'opération »²¹²².

Toutefois, ces dernières années, deux décisions du Conseil d'Etat ont attiré l'attention en ce qu'elles viennent quelque peu contrarier cette tendance à valider systématiquement les projets d'envergure nationale.

La première concerne l'autoroute Transchablaisienne (Annemasse-Thonon). Le Conseil d'Etat a considéré que l'importance du coût financier du tronçon contesté au regard du trafic attendu devait être regardé comme excédant l'intérêt de l'opération²³.

La seconde concerne un projet de création d'un barrage dans le département de la Charente maritime, envisageant la création de deux plans d'eau de 850 ha, visant le stockage de 47,5 millions de m³ et impliquant la réalisation de nombreux ouvrages (digues, canal de dérivation...). Dans cette seconde affaire, c'est le coût financier mais aussi les atteintes à l'environnement qui ont été considérés comme excessifs.²⁴

3.3 Les conséquences de l'annulation d'une DUP pour défaut d'utilité publique

Si l'utilité publique du projet est écartée par les juridictions administratives, le projet sera abandonné.

Le justiciable dispose de la faculté de faire constater que l'ordonnance d'expropriation est dépourvue de base légale, autrement dit remettre en cause l'ordonnance d'expropriation devenue définitive, intervenue sur la base de la DUP.

L'article L. 223-2 du CECUP dispose ainsi que :

« Sans préjudice de l'article [L. 223-1](#), en cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, tout exproprié peut faire constater par le juge que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale et demander son annulation.

Après avoir constaté l'absence de base légale de l'ordonnance portant transfert de propriété, le juge statue sur les conséquences de son annulation. »

Les articles R. 223-1 à R. 223-8 du CECUP donnent des précisions :

✓ Hypothèse d'annulation d'une DUP après transfert de propriété (suite expropriation)

Article R.223-1 du CECUP :

« Dans les cas prévus à l'article [L. 223-2](#), l'exproprié qui entend faire constater par le juge le manque de base légale de l'ordonnance portant transfert de sa propriété

²¹ CE, 13 juillet 2007, « Association de protection de la rentabilité de l'agriculture et de son environnement par rapport aux projets routiers de la zone de Dieppe Sud », n° 288752

²² <https://www.eurojuris.fr/articles/le-contentieux-des-declarations-dutilite-publique-efficacite-ou-vanite-6618.htm>

²³ CE, 28 mars 1997, « Association contre le projet d'autoroute transchablaisienne et autres », p. 120

²⁴ CE, 22 octobre 2003, n° 231953

transmet au greffe du juge qui a prononcé l'expropriation un dossier qui comprend les copies :

1° De la décision d'annulation de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité ou du courrier d'information reçu en application de l'article [R. 223-3](#) ;

2° De l'ordonnance d'expropriation ;

3° Le cas échéant, de la convention ou de la décision fixant les indemnités d'expropriation.

Le dossier peut comprendre tous autres documents ou pièces que le demandeur estime utiles. »

✓ **Hypothèse d'annulation de la DUP après utilisation du bien exproprié par l'expropriant conformément à l'objet de la DUP²⁵**

Bien souvent, dans ces hypothèses, des travaux publics auront été réalisés sur ce bien, des ouvrages publics y auront été implantés. Il sera alors très difficile pour l'exproprié de retrouver sa propriété dans l'état dans lequel il l'avait laissée²⁶.

Le justiciable a la faculté d'obtenir la suspension de l'exécution de la DUP en établissant qu'un doute sérieux pèse sur la légalité de cet acte et que cette suspension présente un caractère d'urgence, par exemple que la DUP porte une atteinte grave et immédiate à sa situation ou à la situation qu'il entend défendre. L'urgence est appréciée par le juge de manière très concrète, en fonction des intérêts du requérant mais aussi de l'intérêt général.

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de considérer que la condition d'urgence, posée à l'article L.521-1 du code de justice administrative, était remplie, au motif que « les travaux déclarés d'utilité publique, qui venaient de débiter, emportaient des conséquences difficilement réversibles, le juge des référés s'est livré à une appréciation souveraine des faits sans les dénaturer ni commettre d'erreur de droit.²⁷ »

Il y a lieu d'ajouter que si l'acte déclarant l'utilité publique fait l'objet d'une suspension dans le cadre d'une procédure de référé, le préfet doit, dès qu'il a reçu notification de la suspension, en informer le juge de l'expropriation. Celui-ci doit surseoir au prononcé de l'ordonnance d'expropriation dans l'attente de la décision de la juridiction administrative sur le fond de la demande (article R. 221-3 du CECUP).

²⁵

<https://www.eurojuris.fr/articles/le-contentieux-des-declarations-dutilite-publique-efficacite-ou-vanite-6618.htm>

²⁶ <https://www.eurojuris.fr/articles/le-contentieux-des-declarations-dutilite-publique-efficacite-ou-vanite-6618.htm>

²⁷ CE, 3 mai 2004, « Département de la Dordogne », n° 263363