

N° 419760
Mme B...

6^e chambre jugeant seule
Séance du 28 février 2019
Lecture du 11 décembre 2019

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

Cette affaire vous permettra d'exercer, dans une configuration assez particulière, votre office du juge de l'excès de pouvoir en matière de déclaration d'utilité publique. Si nous n'allons nullement vous proposer de vous éloigner de votre contrôle classique de l'utilité publique développé depuis 1970, exercé aujourd'hui dans la formulation adoptée par votre décision *Commune de Levallois-Perret* du 19 octobre 2012 (CE, n° 343070, Rec.), ce litige pose à nos yeux une question qui dépasse un peu le cas d'espèce, et conduit à s'interroger sur l'effectivité de votre contrôle. Il nous semble cependant que vous pouvez le régler dans le cadre jurisprudentiel actuel, si nous l'interprétons bien.

Les faits sont les suivants : un arrêté préfectoral du 21 janvier 2015 a déclaré d'utilité publique des travaux d'aménagement de la rue de Bruxelles à Vernouillet. Ces travaux visent à améliorer la desserte d'une zone commerciale dite « Plein Sud », où il y a notamment un grand hypermarché. Les travaux consistent à déplacer le tracé de la rue de Bruxelles, en créant un rond-point d'un côté et en débouchant de l'autre côté sur le rond-point existant réaménagé. L'espace libéré par le déplacement de la rue sera aménagé pour créer un chemin piéton, un parc de stationnement et un espace vert. Pour réaliser ce projet, la rue est décalée légèrement au sud de l'endroit où elle se situe actuellement, ce qui implique d'exproprier les deux parcelles au sud de cette rue : l'une est occupée par un commerce de fruits et légumes, l'autre par la maison et le jardin de Mme B..., âgée de quatre-vingts ans vous dit-on. Cette dernière, qui possède les deux parcelles, a attaqué la déclaration d'utilité publique et ses recours ont été rejetés en première instance et en appel. Elle se pourvoit en cassation.

Vous avez développé depuis votre décision de section dite *Ville Nouvelle-Est* de 1971 (CE, Assemblée, 28 mai 1971, Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé "**ville nouvelle Est**", Rec.) un contrôle spécifique des expropriations, qui constitue l'atteinte la plus forte au droit de propriété. Vous exigez que le projet soit conforme à l'intérêt général, qu'il ne puisse être réalisé sans recourir à des expropriations, et que les avantages de l'opération l'emportent sur les diverses atteintes causées par celle-ci, dont la privation de propriété mais aussi les autres inconvénients possibles. Vous acceptez donc, et c'est le nœud du problème en l'espèce, de contrôler s'il existe un projet « équivalent », selon le terme de la jurisprudence, possible sans expropriation. Mais dès lors que le projet ne peut pas se faire sans aucune expropriation, vous

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

n'acceptez pas de comparer les différentes variantes de réalisation du projet selon qu'elles entraîneraient plus ou moins d'expropriations : l'administration demeure libre de choisir le projet qu'elle estime le plus opportun pour l'intérêt général, et non le projet qui porte l'atteinte la plus faible à la propriété privée.

En l'espèce, à chaque étape où l'on se place, on est pris d'une certaine gêne à confirmer la position du tribunal et de la cour, sans bien être sûr de saisir à quelle étape du raisonnement votre jurisprudence doit saisir la difficulté.

Quels sont les motifs d'intérêt général mis en avant par la commune ? Il y en a deux principaux. Le premier est la « *requalification socio-économique et urbaine de la zone* ». La lecture des documents d'enquête publique résonne de ce mot de « *requalification* » de la zone. Nous citons la notice : « *on constate un manque de lisibilité des fonctions et de cohérence du fonctionnement urbain, un dépérissement de la dynamique commerciale et une déqualification des paysages urbains* ». Il est en particulier nécessaire de « *requalifier la rue de Bruxelles* » au motif que « *l'espace bâti et non bâti marquant l'entrée de la rue de Bruxelles dans le secteur des grands équipements commerciaux déprécie fortement l'image de Plein sud. L'effet de vitrine de l'hypermarché est inexistant à cet endroit.* » En réalité, derrière ce mot pudique de « *requalification* », on comprend que l'objectif est que dans une zone commerciale, il ne devrait y avoir que des grands ensembles commerciaux, et que conserver une maison résidentielle avec son jardin et un petit commerce n'est pas conforme à la vocation de la zone. Il s'agit d'homogénéisation. Un peu plus loin, il est indiqué franchement que la maison « *n'a plus sa place dans l'ensemble dont la vocation économique est évidente* ». S'il est bien sûr loisible à la commune d'acheter de façon amiable ces terrains pour les réaménager, ce motif nous semble à la limite de ce qu'on peut admettre en matière d'expropriation. Néanmoins, il nous semble que cette approche par définition de zones homogènes, qui structure les politiques d'urbanisme depuis longtemps, doit conduire à ce que vous l'acceptiez : s'il s'était agi de quelques terrains agricoles ou à l'état naturel, vous auriez facilement admis une expropriation pour compléter la zone commerciale.

Le second motif mis en avant, qui est une déclinaison du premier objectif mais répond à une difficulté plus sensible, consiste à améliorer l'accessibilité des enseignes de la zone, et en l'espèce d'un hypermarché identifié comme un équipement « *d'intérêt commercial majeur* », d'après l'exposé des motifs de la déclaration, qui mentionne des « *dysfonctionnements liés à l'accessibilité et à la lisibilité des grandes enseignes* ». Cet objectif est sans aucun doute d'intérêt général.

Enfin, il est affirmé que la création d'un nouvel accès, plus adapté, doit aussi permettre « *d'offrir aux usagers les aménités paysagères et fonctionnelles attendues d'un axe urbain structurant* ». Il s'agit, si nous comprenons bien, de la création du chemin pour les piétons, plus agréable que le trottoir actuel, et la végétalisation des espaces restants. Le projet conduira aussi à créer 90 places de stationnement. Là encore, l'intérêt général ne pèse pas très lourd, nous semble-t-il, mais n'est pas contestable. Il faut noter, s'agissant du parc de stationnement, qu'il ne répond pas à une difficulté de saturation des espaces de stationnement existants, qui sont abondants. Il s'agit d'un choix pour structurer l'espace libéré par les expropriations.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Arrivé à la seconde étape du raisonnement, vous vous demanderez si l'opération était possible dans des conditions équivalentes sans expropriation. Ce temps du raisonnement n'est critiqué que de façon incidente dans l'argumentation et relève de l'appréciation souveraine (CE, 16 janvier 2008, Communauté d'agglomération de Maubeuge Val de Sambre, n° 283020, T. ; CE, 11 juillet 2016, M. C..., n° 391262, inédite), mais il faut s'y arrêter un instant. Si comme nous, vous retirez de l'examen des objectifs d'intérêt général du projet la conviction que le principal, le plus à même de justifier l'expropriation d'une maison d'habitation et d'un commerce, tient au réaménagement d'un accès inadapté au supermarché, impliquant des problèmes de sécurité ou de fluidité du trafic, la consultation des plans augmente la gêne. On ne comprend pas pourquoi les expropriations sont nécessaires. En effet, le projet prévoit à chaque extrémité ouest et est de la rue deux grands ronds points qui ne semblent pas nécessiter la destruction des deux bâtiments et dont l'un existe déjà, au moins en partie. La nouvelle rue telle que redessinée, est décalée légèrement vers le sud, ce qui la fait passer exactement sur les deux bâtiments, pour ensuite bifurquer légèrement au nord et revenir à peu de choses près au même endroit que l'ancienne rue... Un parking est créé à l'endroit de l'ancienne rue. On ne comprend donc pas pourquoi on ne garde pas la rue à peu près où elle est, en aménageant les deux giratoires. Il semble qu'un aménagement d'intérêt à peu près équivalent serait possible sans exproprier Mme B....

Cette incompréhension face au dessin du projet ne disparaît pas à la lecture du reste du dossier. L'avis du commissaire enquêteur montre qu'il a eu exactement la même réaction et il s'est visiblement convaincu que le projet était réalisable sans expropriation. Il indique *« pourquoi le projet est-il tracé de telle sorte qu'il condamne un commerce et une résidence alors que le tracé de la rue future revient sensiblement au débouché actuel sur le carrefour ? » (...)* Son tracé tel que projeté est-il le bon ? Pour ma part, je ne le pense pas. » Il indique qu'il faut repenser le projet en *« respectant l'essentiel du bâti »*. Il estime légitime de revoir les accès à la zone mais critique le tracé proposé : *« l'argumentation (...) qui voudrait que le tracé proposé permettrait une meilleure lisibilité de la zone et un meilleur accès à l'hypermarché n'a à mon sens pas de valeur, puisque la rue de Bruxelles déboucherait dans la zone quasiment au même endroit qu'aujourd'hui »*. Il voit dans l'expropriation des deux bâtiments un *« inconvénient majeur »* du projet, et conclut : *« un compromis s'impose : plutôt que traiter ces points durs comme des verrues à éliminer, l'étude pourrait-elle imaginer un aménagement immédiat, en empêchant si nécessaire sur une partie du local commercial (sic), sans exproprier l'ensemble des parcelles et de leurs constructions »*. Un avis aussi sévère aurait dû conduire le commissaire à émettre un avis défavorable, en toute logique. Il conclut cependant *« L'équité me conduit à donner un avis favorable sur l'utilité publique du projet (...) mais assorti d'une réserve : l'accord amiable préalable sur le projet avec les occupants des immeubles concernés »*. Cette conclusion nous semble assez contradictoire : elle donne un avis favorable à un acte d'expropriation forcée, sous réserve d'avoir l'accord des personnes expropriées ...

Et pourtant, il est impossible d'estimer qu'un projet équivalent est possible sans expropriation, car il faut tenir compte des deux autres objectifs : homogénéiser la zone et en profiter pour faire divers aménagements, dont le cheminement doux pour les piétons et les places de stationnement supplémentaires. Apparaît alors la difficulté : en enrichissant un projet, qui ne nécessite pas d'exproprier, par des éléments et objectifs de moindre poids, secondaires, tel un nouveau parc de stationnement et un espace vert, on passe à peu de frais le

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

second temps de votre contrôle puisque, ainsi enrichi, il n'y a plus de projet équivalent sans expropriation. Nous nous sommes un temps demandé s'il ne convenait pas de diviser le projet pour estimer qu'une partie de l'opération pouvait se faire sans expropriation, tandis que l'autre ne répond pas à une utilité publique suffisante pour justifier les expropriations envisagées. Il nous semble finalement que c'est impossible : votre jurisprudence veut concilier la protection du droit de propriété avec le respect des choix de l'administration. Vous examinez donc à chaque étape le projet tel que défini par l'administration, et non un autre. L'administration peut diviser son projet (CE, 17 juin 1998, Epoux Bracqbien, n° 181084, Rec.) mais, dans votre examen, vous ne vous y autorisez pas (CE, 6 juillet 1992, Ass. pour la protection et la mise en valeur des sites des bords de Loire, n° 123405, T.).¹

Nous ne vous proposons pas d'évoluer sur ce point : c'est au dernier temps du raisonnement que, nous semble-t-il, cette difficulté doit trouver sa solution. Arrivé à ce stade, une pente légère pourrait vous conduire à admettre l'utilité publique. C'est celle qu'on suivi, assez naturellement, les premiers juges : une fois qu'on a admis l'intérêt général de ce projet d'aménagement et constaté que, pris dans son ensemble, il ne peut être réalisé qu'en expropriant tout le pâté de maisons, on peut mettre en avant « *l'amélioration de la lisibilité de l'accès* » et l'importance des « *équipements commerciaux* » au regard du fait que l'expropriation ne concerne que « *le seul tènement foncier appartenant à Mme Bailly* », laquelle occupe « *l'unique construction à usage d'habitation existant encore dans le secteur* ». Et de conclure à l'utilité publique du projet.

Nous ne pensons pas, personnellement, qu'un tel projet puisse justifier l'expropriation des biens foncier de Mme B.... Sans même raffiner le raisonnement, il nous semble que les avantages du projet sont limités et que l'atteinte à la propriété est importante puisqu'il ne s'agit pas d'exproprier des terrains nus, mais une maison d'habitation qui est occupée et un local commercial loué.

Pour arriver à ce résultat, il nous semble que vous devez éviter un effet pervers de votre jurisprudence qui conduirait à ce qu'un projet réalisable sans expropriation, habillé d'éléments secondaires, de moindre intérêt mais rendant l'expropriation indispensable, ne conduise à rendre systématiquement légale la privation de propriété. L'indivisibilité du projet examiné et le refus de rechercher le projet présentant le meilleur bilan entre l'intérêt général et les expropriations ne doivent pas conduire à pouvoir détourner la protection constitutionnelle du droit de propriété à si peu de frais.

Il nous semble que, dans la configuration de l'espèce, l'intérêt général à considérer pour l'examen du bilan de l'utilité publique n'est que **le surplus d'intérêt général procuré par le projet** par rapport à ce que la commune peut réaliser sans expropriations. Autrement dit, il faut mettre au plateau des avantages de l'opération l'utilité que procure l'expropriation par elle-même et qui la justifie. Or il ressort du dossier qu'un réaménagement des extrémités de la rue de Bruxelles, qui répondrait de la même façon aux objectifs de la commune en terme

¹ Ce qui n'empêche pas de procéder à des annulations partielles dans le cas où certaines parcelles ne sont pas nécessaires à l'utilité publique recherchée (Commune d'Aix-en-Provence du 19 février 1982, n° 17287, aux T. sur ce point ; CE, 15 mai 1987, Commune de Lésigny, n° 54681, inédit ; CE, 6 juillet 2016, Commune d'Achères et autre - Ministère de l'intérieur c/ M. et Mme P..., n° 371034 371056, T.). L'annulation partielle peut aussi résulter de l'intérêt pour agir du requérant (CE, 21 octobre 2016, M. D..., n° 391208, T.).

d'accès et de sécurité, est réalisable sans expropriation. Cet avantage du projet de la commune n'est donc pas à mettre au crédit de l'utilité publique pour l'examen du bilan. Ce n'est pas pour cela que l'on exproprie. Si l'on exproprie, c'est pour homogénéiser la zone et offrir un chemin plus agréable aux piétons et un nouveau parking. On en profite pour atteindre dans la nouvelle configuration des lieux l'objectif d'améliorer l'accès mais cet objectif n'est pas propre à ce projet. Or, si le coût de l'opération, de 1,2 million d'euros, demeure raisonnable pour une opération de réaménagement urbain, les avantages qui justifient le recours à l'expropriation nous semblent peu peser au regard de l'atteinte à la propriété privée. On ne peut pas justifier des expropriations forcées par le seul souci de supprimer des habitations que leurs propriétaires ne veulent pas quitter, pour qu'il n'y ait que des équipements commerciaux dans une zone, et la fréquentation d'un hypermarché U par les piétons, qui est souvent réduite, nous semble pouvoir se contenter d'un trottoir. Restent les places de stationnement pour les véhicules, qui sont utiles mais dont la nécessité n'est nullement établie au dossier. En l'absence de problème d'engorgement important, il nous semble que cette création ne justifie pas une expropriation de cette nature. La cour administrative d'appel a donc, selon nous, commis une erreur de qualification juridique (CE, 3 juillet 1998, Mme S..., n° 172736, Rec. ; CE, 15 mars 1999, Mme D..., n° 162036, T.) en retenant l'utilité publique du projet et nous vous proposons de la censurer. Cela vous conduira à casser l'arrêt et, réglant l'affaire au fond, à annuler la déclaration d'utilité publique.

PCM nous concluons donc à l'annulation de l'arrêt de la cour du 12 février 2012, du jugement du tribunal du 29 novembre 2016 et de l'arrêté préfectoral du 21 janvier 2015 et à ce que l'Etat verse à Mme B... une somme globale de 7000 euros en remboursement de ses frais d'avocat dans ces trois instances. Les conclusions de la commune en remboursement de frais doivent être rejetées à toutes les instances.