

Expropriation De la possibilité de contester une DUP devenue définitive

L'exproprié peut agir par la voie de l'exception d'illégalité. Ce mécanisme devrait inciter les maîtres d'ouvrage à redoubler de vigilance.

Par **Alexandre Labetoule**, avocat associé,
et **Sophie Le Cadet**, avocate à la cour, CLL Avocats

L'expropriation pour cause d'utilité publique intervient à la suite d'un long processus comprenant une phase administrative, suivie d'une phase judiciaire (à défaut de transfert amiable de propriété). La phase administrative est marquée par un acte décisif : la déclaration d'utilité publique (DUP). En effet, conformément à l'article L. 1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, « l'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête [...] ».

Concrètement, à défaut de DUP, la personne publique ne sera pas habilitée à poursuivre la procédure d'expropriation en édictant l'arrêté de cessibilité - qui constitue l'acte juridique permettant au préfet de saisir le juge de l'expropriation afin qu'il prononce l'expropriation des biens (art. L. 221-1 C. expro.). C'est la raison pour laquelle, très souvent, le contentieux de l'expropriation devant le juge administratif se cristallise autour de la DUP.

La DUP, un acte non notifié aux expropriés

Classiquement, cet acte doit être contesté, à peine d'irrecevabilité, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des formalités de publicité appropriées. Toutefois, dans la mesure où la personne publique n'est pas tenue de notifier la DUP aux expropriés pour faire courir le délai de recours, il arrive fréquemment que ce délai soit expiré lorsqu'ils en prennent connaissance.

Arrêté de cessibilité. Pour autant, dans une telle situation, l'exproprié ne se trouve pas dépourvu de moyens pour contester cet acte. En effet, la légalité d'une DUP peut être remise en cause à l'occasion d'un contentieux dirigé contre l'arrêté de cessibilité. Or, à la différence de la DUP, cet acte doit être notifié aux propriétaires concernés avec mention des voies et délais de recours. Cette formalité limite les risques de forclusion, sous réserve naturellement que l'exproprié fasse preuve de vigilance. En d'autres termes, à l'occasion du recours tendant à l'annulation de l'arrêté de cessibilité, l'exproprié se voit offrir une « seconde chance » pour contester la régularité de la DUP.

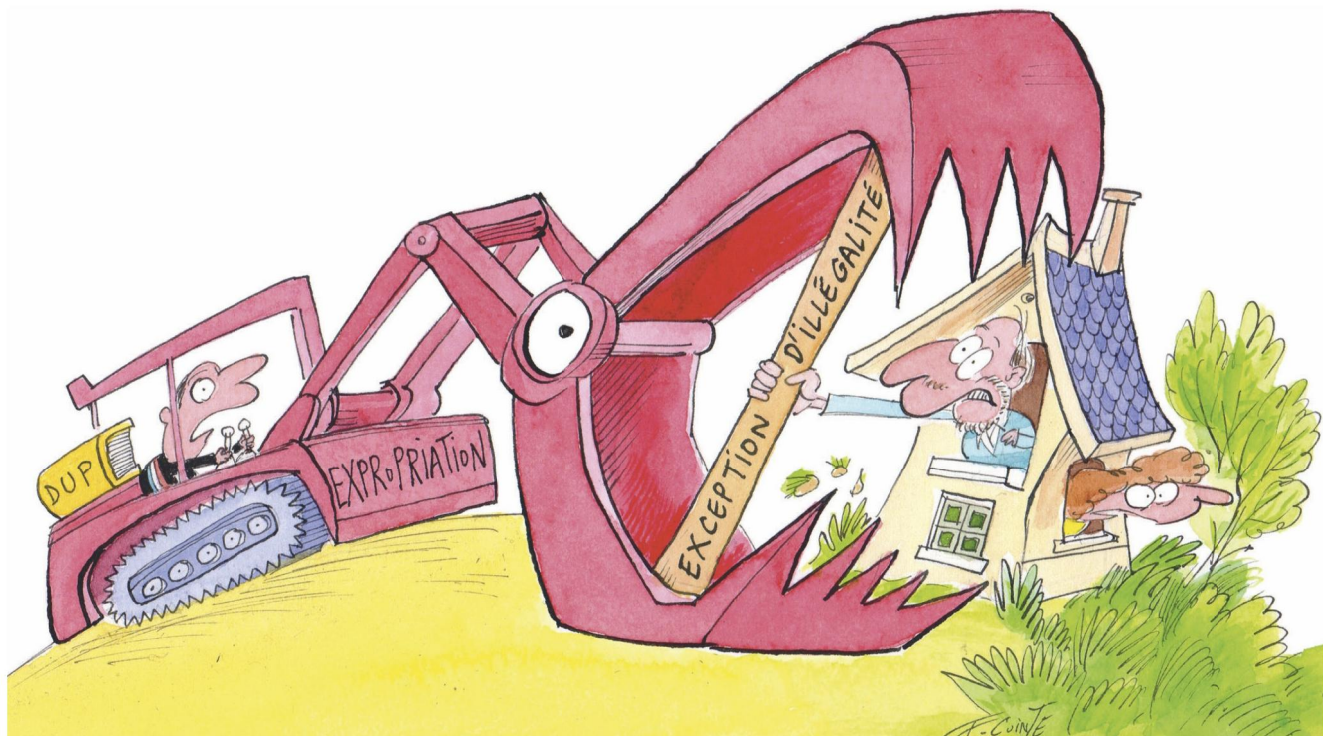
L'exception d'illégalité, une seconde chance pour contester la régularité d'une DUP

Selon la terminologie consacrée, il s'agit alors de soulever un moyen tiré de l'illégalité de la DUP par la voie dite « de l'exception ». Cette technique contentieuse consiste à soutenir qu'un acte - en l'occurrence l'arrêté de cessibilité - est illégal, au motif qu'il repose sur un acte préalable - la DUP - lui-même entaché d'illégalité. Naturellement, pour que ce moyen puisse prospérer, il existe des conditions de délai variables selon la nature de l'acte dont le requérant conteste la légalité (CE, avis, 30 décembre 2013, n° 367615, publié au recueil Lebon ; CE, 10 mai 1968, n° 71583, publié au Recueil).

Aucun délai. Le juge administratif considère, de longue date, que l'illégalité de la DUP - laquelle correspond, avec l'arrêté de cessibilité, à une « opération complexe » - peut être invoquée par voie d'exception, et ce, sans condition de délai (CE, 29 juin 1951, n° 95155, mentionné aux Tables ; CE, 12 octobre 2018, n° 417016, mentionné aux Tables). Ainsi, le caractère définitif de la DUP ne constitue plus un obstacle, étant précisé que, dans ce cas de figure, ce n'est pas la DUP qui est susceptible d'être annulée, mais l'arrêté de cessibilité lui-même - au motif que la DUP est irrégulière.

Vices invocables. En la matière, il n'existe pas de restriction s'agissant du type de vices pouvant être utilement invoqués par la voie de l'exception. Un doute sur cette question avait néanmoins pu surgir à partir de 2018. Par un arrêt d'assemblée, rendu à propos d'une exception d'illégalité dirigée contre un acte réglementaire, le Conseil d'Etat a jugé que les vices relatifs aux conditions d'édition de l'acte - vices de forme et de procédure - ne pouvaient plus utilement être invoqués (CE Ass., 18 mai 2018, n° 414583, publié au Recueil). Cette solution avait été étendue à l'exception d'illégalité d'une DUP, qui ne constituait pourtant pas un acte réglementaire (CAA Nancy, 27 décembre 2019, n° 18NCO3397).

La Haute juridiction a toutefois confirmé, quelques années plus tard, que cette solution restrictive ne s'appliquait pas aux DUP : « L'arrêté de cessibilité, l'acte déclaratif d'utilité publique [la DUP, NDLR] sur le fondement duquel il a été pris et la ou les prorogations dont cet acte a éventuellement fait l'objet constituent les éléments d'une même opération complexe. Dès lors, à l'appui de conclusions dirigées contre l'arrêté de cessibilité, un requérant peut utilement se prévaloir, par la voie de l'exception, de l'illégalité de la DUP ou de l'acte la prorogeant, y compris des vices de forme et de procédure dont ils seraient entachés, quand bien même le requérant aurait vu son recours en excès de pouvoir contre la DUP ou l'acte la prorogeant, être rejeté » (CE, 4 août 2021, n° 429800, mentionné aux Tables).



A travers ce moyen souvent déterminant pour l'issue du contentieux, les possibilités s'offrant à l'exproprié sont donc larges puisque tout vice entachant la DUP est invocable. Or, en règle générale, les DUP sont rarement exemptes de critiques, tant la procédure administrative s'avère longue et complexe. En particulier, un examen minutieux du dossier d'enquête publique - préalable obligatoire à la DUP - permet bien souvent de déceler des irrégularités.

Régularisation de la DUP

Certes, la circonstance que le juge administratif a récemment décidé, de manière prétorienne, d'autoriser l'administration à régulariser une DUP pourrait réduire les possibilités du requérant en la matière (CE, 9 juillet 2021, n° 437634, publié au Recueil [1]). Mais, à supposer qu'une DUP dont l'illégalité est invoquée par la voie de l'exception puisse être régularisée, cette nouvelle possibilité ne devrait pas dissuader les requérants d'agir, puisque tous les vices ne seront pas « régularisables ».

En définitive, le recours en annulation contre l'arrêté de cessibilité offre d'intéressantes opportunités à l'exproprié pour défendre pleinement ses intérêts, qu'il s'agisse de récupérer son bien pour des raisons sentimentales, politiques, écologiques, philosophiques, voire, plus prosaïquement, dans le but de créer un « contexte favorable » à la négociation d'une indemnité en contrepartie de la perte de son bien.

Référés. Nul doute que, bien informé, l'exproprié ne renoncera donc pas à contester la DUP au seul motif que son annulation ne serait plus possible en raison de l'expiration du délai de recours. Par ailleurs, afin d'éviter le transfert de propriété et la démolition du bien exproprié, il disposera de la faculté d'assortir sa requête au fond d'un référé-suspension, pour laquelle il

bénéficiera d'une présomption d'urgence. Sans oublier, en cas d'extrême urgence, « l'arme » du référé-liberté qui permet au juge d'ordonner, dans un délai de 48 h, toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale et de stopper ainsi les travaux de démolition mis en œuvre par l'expropriant. Cet arsenal contentieux devrait inciter les personnes publiques à redoubler de vigilance lors de la préparation de leur projet d'expropriation. ●

[1] Voir A. Labetoule, S. Le Cadet, « Sort d'une déclaration d'utilité publique prise sur le fondement d'un avis irrégulier de l'autorité environnementale », AJDA, 19 septembre 2022, p. 1724.

Ce qu'il faut retenir

- Une déclaration d'utilité publique (DUP) doit être contestée dans les deux mois suivant l'accomplissement des formalités de publicité. En l'absence d'obligation de notification de cet acte aux expropriés, il arrive souvent que le délai pour agir soit expiré lorsqu'ils en prennent connaissance.
- La légalité de la DUP peut alors être remise en cause par la voie de l'exception à l'occasion d'un recours contre l'arrêté de cessibilité. Aucune condition de délai n'est exigée par la jurisprudence. Il n'existe pas davantage de restriction s'agissant du type de vices pouvant être invoqués par cette voie.
- Cette possibilité offerte au requérant exproprié est susceptible de créer un contexte favorable à la négociation d'une indemnité.