

M.A. BENABDALLAH

**L'apparition de la théorie du bilan
dans la jurisprudence de la Cour suprême (*)**

Note sous C.S.A. 7 mai 1997, *Abied*

**Mohammed Amine BENABDALLAH
Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Souissi**

Par décret du 14 décembre 1994, publié au bulletin officiel, il est procédé à la déclaration d'utilité publique désignant un ensemble de parcelles de terrains à exproprier en vue de la réalisation du projet Sidi Abdallah à Salé. Concernés par l'opération, les requérants intentent un recours pour excès de pouvoir devant la Cour suprême au motif que l'expropriation s'est opérée en contradiction avec la procédure prévue par le dahir du 6 mai 1982, ajoutant qu'ils envisageaient eux-mêmes un projet sur le terrain en question. La Cour suprême fait alors appel à une expertise pour déterminer la nature du projet de l'administration et ses effets sur l'intérêt public par rapport à celui des propriétaires du terrain. En un mot, tandis que dans sa jurisprudence antérieure, la haute juridiction se contentait de contrôler les points litigieux tenant aux textes, à la procédure, bref, à la légalité externe de l'acte d'expropriation ⁽¹⁾, dans cet arrêt, elle a franchi ses propres limites pour examiner le contenu concret du projet nécessitant l'expropriation.

- I -

« Considérant que l'orientation moderne du contentieux administratif ne se contente pas de considérer la réalisation de l'utilité publique de manière abstraite, mais a dépassé cette étape en considérant ce que peut avoir l'utilité de l'acte comme effets sur l'intérêt général, et ce par l'équilibre entre les avantages du projet envisagé et les intérêts privés auxquels il va porter atteinte ; et, par conséquent, l'examen de l'acte d'expropriation à la lumière de ses avantages et inconvénients, ainsi que de la comparaison entre les intérêts opposés de l'administration et des particuliers expropriés »⁽²⁾.

Il ne fait pas de doute que par cette motivation, le juge a opéré un virage d'une extrême importance en matière d'expropriation. La formule apparaît comme une rupture avec la

* REMALD n° 22, 1998, p. 117 et suiv.

¹ M. Rousset et autres, *Droit administratif marocain*, Rabat, 1984, p.490

² En France, ce revirement jurisprudentiel adoptant le principe de proportionnalité né en Allemagne Prussienne, (à ce propos, M. Fromont, *Le principe de proportionnalité*, A.J.D.A. juin 1995, p. 156) a eu lieu déjà dès le début des années soixante dix, C.E. 28 mai 1971, « *Ville Nouvelle Est* », G.A.J.A. 1990 , p. 657, où le juge a annoncé une formule devenue depuis lors usuelle dans plusieurs arrêts : « *Une opération ne peut être légalement 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 eu égard à l'intérêt qu'elle présente* ».

M.A. BENABDALLAH

jurisprudence traditionnelle dans la mesure où elle fait référence à l'orientation moderne, récente, du contentieux administratif. Sans doute a-t-il estimé qu'il était grand temps de ne plus se borner à contrôler si les simples formalités ont été respectées et de s'acquitter de son véritable rôle de juge de l'excès de pouvoir ; d'autant plus qu'en ce domaine-là, l'excès ne doit pas être regardé seulement en tant que violation des textes, mais plutôt comme une perversion de la philosophie de laquelle procède la notion même d'expropriation. C'est, pensons-nous, tout l'intérêt de l'arrêt ⁽³⁾

- II -

Contrairement aux méthodes classiques et traditionnelles de l'examen d'une expropriation, la théorie du bilan ⁽⁴⁾, désormais adoptée par la Cour suprême, affine les moyens d'investigation du contrôle juridictionnel et permet au juge de scruter les mobiles apparents, généralement avancés par l'administration en parallèle avec les raisons profondes, mais souvent dissimulées par elle, parfois, ne répondant pas à des besoins d'intérêt général.

La jurisprudence française offre toute une panoplie de cas où la théorie du bilan s'est affirmée comme technique appropriée pour préserver l'intérêt public, et, en même temps, protéger les intérêts privés. Non seulement le juge s'interroge sur le caractère de l'intérêt public de l'expropriation, mais il vérifie également, dans le cas où celui-ci est établi, si l'expropriation est en elle-même nécessaire. Il s'agit donc non plus de s'en remettre à l'administration et croire dur comme fer aux raisons qu'elle avance, mais de vérifier les tenants et les aboutissants de l'opération d'expropriation afin de conclure soit à sa base légale, soit à des allégations qui cèdent à l'analyse. Aussi, s'il est établi que la personne morale expropriante peut réaliser son projet relevant de son patrimoine sans qu'elle ne soit obligée de procéder à l'expropriation, la déclaration d'utilité publique est jugée illégale ⁽⁵⁾.

Néanmoins, le plus important dans les pouvoirs conquis par le juge, en ce domaine, c'est son appréciation de ce que peut entraîner l'expropriation projetée comme inconvénients, à évaluer par rapport à l'intérêt général en vertu duquel elle est actionnée. C'est précisément à ce niveau-là que la théorie du bilan est cœur de l'analyse

³ Il est à signaler que dans un arrêt du 21 décembre 1995, *Akouh et Benkacem*, la Cour suprême avait rejeté le recours en motivant: « *Le souhait de l'exproprié d'entreprendre les mêmes projets que ceux qu'envisage d'entreprendre l'administration ne suffit pas pour conclure à l'excès de pouvoir. L'utilité publique est au-dessus de toute considération personnelle* » ; arrêt publié au recueil précité de la Cour suprême, p.371

⁴ A.Yacoubi, L'évolution du contrôle de l'utilité publique en matière d'expropriation à la lumière de la théorie du bilan, cette *Revue*, n°14 – 15, 1996, p.101, en langue arabe.

⁵ C.E. 29 juin 1979, *Malardel*, R.D.P. 1980, p.1167, note Waline; C.E. 16 avril 1980, *Maliar*, A.J.D.A.1980, p.542 ; C.E. 19 mai 1983, *Baronnet*, A.J.D.A. 1983, p. 488, note Hostiou ; C.E. 3 avril 1987, *Metayer*, R.F.D.A. 1987, p.531 note Pacteau

M.A. BENABDALLAH

(⁶). L'expropriation est appréciée en considération de l'atteinte qu'elle porte à l'intérêt privé (⁷) – et, c'est ce qui se dégage de notre arrêt *Abied* – et, même au regard de son coût financier (⁸), et son coût social (⁹), dans la mesure où le juge procède à un contrôle voisin de celui de l'opportunité (¹⁰). Ceci a un effet préventif du fait que le spectre de l'annulation exhorte l'administration à étudier très scrupuleusement ses projets d'expropriation afin qu'ils remplissent aussi bien les conditions de régularité externe (respect des délais, publication...etc.) que celles tenant aux raisons fondamentales de l'expropriation (ses causes) et l'impact de celle-ci sur l'utilité publique.

- III -

L'arrêt *Abied* de la Cour suprême ouvre désormais la voie vers le contrôle de l'opération d'expropriation pour cause d'utilité publique non en ce qui concerne, seulement, les aspects tenant à la procédure, comme cela a été le cas pendant plus de trente ans, mais en ce qui a trait, aussi, au contrôle de la légalité de l'utilité publique. Les termes employés par la haute juridiction dans son arrêt n'ont pas été choisis au hasard ; ils dénotent la ferme intention du juge de changer son orientation traditionnelle en faveur d'une autre moderne, récente ; et ce n'est pas fortuitement qu'il a intégré cette idée dans la motivation même de son arrêt (¹¹). Si l'on considère qu'une telle allusion n'est pas courante dans sa jurisprudence, il y a tout lieu de penser qu'il entend opérer un revirement qui ne manquera pas de caractériser pendant très longtemps le domaine de l'expropriation dans la mesure où les cas d'annulation seront moins rares que par le passé.

⁶ J. Lemasurier, Vers un nouveau principe général du droit ? Le principe « bilan coût-avantages », Mélanges Waline, 1974, p.551 ; G. Braibant, Le principe de proportionnalité, Mélanges Waline, 1974, p. 297 ; M. Guibal, De la proportionnalité, A.J.D.A. , 1978, p. 477 ; A. Holleaux, La jurisprudence du bilan, Rev.adm. 1980, p. 593 ;

⁷ C.E. 25 novembre 1988, *Perez*, A.J.D.A. 1989, p.198, note J.B. Auby, Expropriation annulée au motif qu'elle privait les propriétaires de leur jardin alors que la collectivité expropriante disposait déjà de suffisamment d'espace vert.

⁸ C.E. 27 juillet 1979, *Drexel-Dahlgren*, D. 1979, p. 538, note Richer, Absence d'utilité publique concernant l'acquisition d'un immeuble ne répondant pas aux besoins permanents d'hébergement provisoire de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées .

⁹ C.E. 20 octobre 1972, *Sté Sainte-Marie de l'Assomption*, R.D.P. 1973, p. 843, concl. Morissot, A.J.D.A. 1972, p. 576, ch. Cabanes et Leger ; Prise en compte de l'atteinte à d'autres intérêts publics, voir G.A.J.A. , 1990, p. 664. Dans ses conclusions sur C.E. 28 mai 1971, *Ville Nouvelle-Est, précité*, M.Braibant écrit, « A un moment où il est beaucoup question...d'environnement et de cadre de vie, il faut éviter que les projets par ailleurs utiles viennent aggraver la pollution ou détruire une partie du patrimoine naturel et culturel du pays... Il importe que ,dans chaque cas, le pour et le contre soient pesés avec soin, et que l'utilité publique de l'opération ne masque pas son éventuelle nocivité publique » ; voir A.J.D.A. 1971, p. 422 .

¹⁰ Cependant, pour un point de vue plutôt modéré du progrès de la jurisprudence française en la matière, et une étude comparative englobant l'Allemagne, la Suisse, l'Autriche, les Pays-Bas et la France, voir, M.Fromont, *article précité*, A.J.D.A. juin, 1995, p.156.

¹¹ « Considérant que l'orientation moderne (ou récente) du contentieux administratif... »

M.A. BENABDALLAH

Sans doute que, dans son arrêt, la Cour suprême n'a pas fait mention «des *inconvenients d'ordre social ou de l'atteinte à d'autres intérêts publics* ». Toutefois, elle a insisté sur l'idée d'équilibre entre la réalisation du projet et les intérêts privés auxquels l'expropriation va porter atteinte. Cela suppose qu'elle sera amenée à se livrer, selon le cas dont elle aura à traiter, à une analyse complète de tous les aspects en relation, et à l'examen de l'ensemble des points de nature à l'éclairer dans son raisonnement. Or, il va sans dire que, pour être complet, cet examen devra forcément englober le côté des inconvenients, auxquels, dans le cas d'espèce, elle n'a pas dû faire allusion. En tout cas l'arrêt *Abied* n'est pas le dernier en matière d'expropriation, et nous osons espérer qu'il constitue l'ouverture de très larges perspectives dans le sens du renforcement des pouvoirs de contrôle du juge, lesquels ne doivent connaître de limites que par un texte légal ne s'offrant point à l'interprétation.

*

* *

C.S.A.7 mai 1997, *Abied*

« Considérant que l'orientation moderne du contentieux administratif ne se contente pas de considérer la réalisation de l'utilité publique de manière abstraite, mais a dépassé cette étape en considérant ce que peut avoir l'utilité de l'acte comme effets sur l'intérêt général, et ce par l'équilibre entre les avantages du projet envisagé et les intérêts privés auxquels il va porter atteinte ; et, par conséquent, l'examen de l'acte d'expropriation à la lumière de ses avantages et inconvenients, ainsi que de la comparaison entre les intérêts opposés de l'administration et des particuliers expropriés »