

# – Les vicissitudes de l'expropriation « d'utilité publique » aux Etats-Unis – L'arrêt Kelo, un an après

**Célèbre aux Etats-Unis, l'arrêt Kelo rendait possible, en juin 2005, l'expropriation de terrains au bénéfice d'opérations privées d'aménagement. Beaucoup d'opérateurs se sont aussitôt engouffrés dans la brèche, mais la réaction, elle non plus, ne s'est pas faite beaucoup attendre.**

**S**ous le titre « Riffifi constitutionnel aux États-Unis », nous avons commenté l'arrêt Kelo v/. City of New London qui avait été rendu par la Cour Suprême des États-Unis le 23 juin 2005<sup>1</sup>.

Cette formulation provocatrice s'est avérée en dessous de la réalité car depuis on a assisté à une véritable levée de boucliers contre la prétention des pouvoirs publics à s'arroger le droit d'étendre l'arbitraire de l'expropriation publique au-delà du raisonnable.

Le titre d'un récent article paru dans *The Economist* (25 novembre 2006) résume bien la situation : « *La maison d'un Américain est toujours son château* » (paraphrasant ainsi la célèbre apostrophe de William Pitt à la Chambre des Lords en 1763) complété d'un sous-titre « *La décision de la Cour Suprême de l'année dernière qui affaiblissait le droit de propriété pourrait bien à terme le renforcer* ».

En effet cette décision qui légalisait l'expropriation de personnes modestes au profit de puissants intérêts au prétexte de la rénovation urbaine à des fins de développement économique, a entraîné la réaction du Congrès, des Etats et autres collectivités locales sous forme nouvelles législations interdisant cette interprétation de la fameuse « *taking clause* » du cinquième amendement de la Constitution américaine<sup>2</sup>.

La Cour Suprême aura ainsi, bien involontairement, servi la cause de la propriété privée. En effet l'opinion américaine, très attachée à la propriété privée considérée comme le fondement de la liberté et de la prospérité, n'était pas particulièrement consciente des débats sur la « *taking clause* » qui depuis plus de 30 ans opposent juristes conservateurs et progressistes et donnent lieu à une jurisprudence incertaine et contradictoire. Le citoyen de base a ainsi pris brusquement conscience que la maison d'une personne modeste pouvait être expropriée par une municipalité

au profit de promoteurs éventuellement complices sans nécessité publique évidente ... sinon celle d'enrichir les riches ou de satisfaire une clientèle électorale. Mais l'instrument de cette saine réaction n'est pas le fruit du hasard mais celui de l'activisme d'une association puissante l'« *Institute for Justice* » qui mobilise d'excellents juristes (dont on connaît la redoutable efficacité aux Etats-Unis) et qui mit en évidence que, depuis

## Depuis plus de trente ans, des débats sur la "taking clause", l'expropriation, opposent juristes conservateurs et progressistes

l'arrêt Kelo (qui ouvrait le champ de l'expropriation) 5.783 maisons, commerces et autres immeubles avaient été expropriés ou menacés d'expropriation au profit d'intérêts privés.

Une telle réaction du public semble impensable en France où pourtant ne manquent pas les abus des pouvoirs publics locaux qui, armés du droit de préemption, exproprient trop souvent sous des prétextes divers et parfois futiles... mais pas toujours désintéressés.

Pour autant la « théorie du bilan » qui sous-tend l'arrêt du Conseil d'État « *Ville Nouvelle Est* » de 1970, favorable en réalité aux pouvoirs publics en ouvrant largement le champ de l'utilité publique, semble devoir évoluer vers une prise en compte moins défavorable au droit propriété. René Hostiou, citant la récente décision de la Cour administrative d'Appel de Nantes concernant l'arrêt Savelli du 25 septembre 2005 précise<sup>3</sup> : « *Cette décision est de nature, dans un contexte au surplus sensiblement modifié aujourd'hui compte tenu de la jurisprudence de*

*la Cour européenne des droits de l'homme s'agissant des incidences de l'article premier du premier protocole additionnel (droit au respect des biens) à alerter les autorités publiques sur le risque qu'il y aurait à sous-estimer la propriété privée au seul motif que celle-ci concernerait, et à tout coup, des intérêts « particuliers » tenus de s'incliner face à l'intérêt général dont tout projet public serait a priori porteur... Une opération peut, on le sait, conserver un caractère d'utilité publique alors même qu'elle sert des intérêts privés* ».

Quel sera le sort de l'arrêt Savelli dont, bien entendu, la commune de La Chapelle-sur-Erdre (Loire Atlantique) a fait appel ?

A ce jour le Conseil d'État en examine la recevabilité, mais, si celle-ci est admise, il y a fort à parier que le Conseil d'État justifiera l'utilité publique comme en atteste sa jurisprudence quasi constante.

Pour autant la Cour européenne des droits de l'homme exerce une pression constante en rappelant aux juges nationaux, notamment français et italiens, l'obligation de sanctionner les atteintes à la protection du droit de propriété privée<sup>4</sup>.

En fin de compte, si l'arrêt Kelo a mobilisé l'opinion américaine et a ainsi abouti à des modifications légis-

latives on n'assiste en France qu'à une très timide et fragile prise en considération de la propriété privée par quelques juges aussi bien de l'ordre administratif que judiciaire et il est certain que fait défaut l'équivalent de l'« *Institute for Justice* » américain.

Les propriétaires privés, qui dit-on sont au nombre de 4 millions, sont aussi faibles et timorés que leurs parcelles sont minuscules et ont été incapables à ce jour de se constituer en groupe de pression à même de contrebaler la collusion de fait entre la puissance publique<sup>5</sup> et le pouvoir judiciaire.

Quant aux hommes politiques<sup>6</sup>, tous ou presque et indépendamment des appartenances politiques, pensent que la propriété privée joue rôle négatif au regard de l'environnement et que seuls les pouvoirs publics sont légitimes en la matière... ce qui n'a pas vraiment été confirmé par les performances environnementales et économiques, passées et actuelles des pays communistes... et de ceux qui, par l'ultra réglementation, détruisent indirectement les droits de propriété ! ■

**Max Falque,**  
Délégué général de l'ICREI

1. *Etudes foncières*, n°117, septembre-octobre 2005

2. Tout à fait comparable à l'article 17 de notre propre Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à savoir que « *nul ne peut être privé (de sa propriété) sinon lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment...* ». Veuillez noter l'adverbe « *évidemment* » !

3. « *Utilité publique et expropriation : la théorie du bilan à l'épreuve des atteintes à la propriété privée et à la qualité de l'environnement* » in *Droits de propriété, économie et environnement : les Ressources foncières*, Actes le 6<sup>ème</sup> Conférence internationale ICREI d'Aix-en-Provence à paraître chez Bruylant en 2007 sous la direction de Falque, Lamotte et Saglio, 550 p. environ

4. Il est curieux de constater que la Commission européenne, au nom de la libre concurrence, a ouvert en 2005 la possibilité d'exproprier aux Sociétés d'économie mixte et au secteur privé c'est-à-dire aux promoteurs, élargissant ainsi les risques pour les pro-

priétaires privés. Il semble que cette disposition ne soit pas mise en œuvre en France... par crainte d'une sanction de la Cour européenne des Droits de l'homme ! (Conversation téléphonique avec J. Comby)

5. On notera que le juge (civil) de l'expropriation est assisté d'un « commissaire du gouvernement » qui n'est autre qu'un membre de l'administration fiscale souvent collègue de l'évaluateur des Domaines. Il n'est donc pas surprenant que leurs évaluations concordent ! (cf Balossier in Actes Conférence Internationale d'Aix « Le Littoral » Bruylant 2003)

6. Les raisons de cette position sont certes souvent d'ordre idéologique dans un pays fortement marqué par le marxisme et le socialisme mais obéissent aussi à des préoccupations pratiques puisque l'expropriation (et surtout sa menace) aboutit en fait à obtenir du foncier à un prix très inférieur à celui du marché facilitant ainsi les équipements sans accroissement de la pression fiscale.