

Université Montesquieu-Bordeaux IV

Master 1 Droit et Science Politique
Année universitaire 2012-2013 Premier semestre

Droit des propriétés publiques

Séance 8 et Séance 9

Monsieur le Professeur Jean-François Brisson
Jules David, Jean-Baptiste Vila, Sébastien Ellie.

Séance n°8 : Opérations immobilières publiques et propriété privée

Exercice de la Séance n°8 :

Dissertation : Les atteintes par l'administration à la propriété privée

Mots clés : utilité publique, expropriation de fait, préemption, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Amendement Tour Eiffel, emprise irrégulière, intangibilité de l'ouvrage public, contrôle du bilan, « pseudo-bilan », juge de l'expropriation, 1^{er} Protocole additionnel à la CEDH, voie de fait, expropriation indirecte, juste et préalable indemnité, travaux publics, loi du 28 pluviôse an VIII

Séance n°9: Opérations immobilières et contrôle des motifs

- Document 1 : CE, 28 mai 1971, *Ville nouvelle Est*, n° 78825
- Document 2 : M. Denis-Linton, Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne et autres*, n° 170856
- Document 3: CE 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix*, n° 288108
- Document 4 : CE 2 octobre 2006, *SCI Les Fournels*, n° 281506
- Document 5 : CAA Lyon, 27 avril 2010, *M. Bernard A.*, n° 08LY01364
- Document 6 : CE, 28 mars 2011, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et de Migne-Auxences*, n° 330256
- Document 7 : L. Xenou, « Expropriation : un pas supplémentaire vers le contrôle des solutions alternatives ? », *AJDA* 2011 p. 2417
- Document 8 : CE, 19 octobre 2012, *Commune de Levallois-Perret*, n° 343070
- Document 9 : CE, Sect., 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes*, n° 245239 ;
- Document 10 : CE, 20 mai 2011, *Communauté d'agglomération du lac du Bourget*, n° 325552
- Document 11 : G. Eveillard, « La tangibilité de l'ouvrage public irrégulièrement édifié sur un espace remarquable », *AJDA* 2011 p. 1891
- Document 12 : CE, 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier*, n°320371
- Document 13 : CAA Bordeaux, 30 décembre 2011, *Monsieur Henri A.*, n° 10BX01312
- Document 14 : CAA Lyon, 2 février 2012, *Commune de Crolles*, n°11LY01001 ;
- Document 15 : Cass. Civ. 1^{ère}, 25 novembre 2009, pourvoi n° 08-18655
-

Exercice de la Séance n°9:

Commentaire comparé des arrêts CE 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix*, n° 288108 (document 3) et CE, Sect., 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes*, n° 245239 (document 9).

Document 1 : CE, 28 mai 1971, *Ville nouvelle Est*, n° 78825

RECOURS DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT, TENDANT A L'ANNULATION D'UN JUGEMENT DU 30 JUILLET 1969 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LILLE A ANNULE POUR EXCES DE POUVOIR SON ARRETE DU 3 AVRIL 1968 DECLARANT D'UTILITE PUBLIQUE EN VUE DE LA CREATION DE LA VILLE NOUVELLE EST DE LILLE, L'ACQUISITION DES TERRAINS NUS OU BATIS NECESSAIRES A LA REALISATION D'ENSEMBLES D'HABITATIONS ET D'INSTALLATIONS ANNEXES AINSI QUE D'EQUIPEMENTS SOCIO-CULTURELS ;

(...)

CONS. QU'IL NE RESSORT PAS DES PIECES DU DOSSIER QUE, COMME LE SOUTIENT LA FEDERATION DEMANDERESSE, L'EVALUATION DU COUT DES ACQUISITIONS FONCIERES JOINTE AU DOSSIER D'ENQUETE AIT ETE AFFECTEE D'UNE GRAVE INEXACTITUDE ;

SUR L'UTILITE PUBLIQUE DE L'OPERATION : - CONS. QU'UNE OPERATION NE PEUT ETRE LEGALEMENT DECLAREE D'UTILITE PUBLIQUE QUE SI LES ATTEINTES A LA PROPRIETE PRIVEE, LE COUT FINANCIER ET EVENTUELLEMENT LES INCONVENIENTS D'ORDRE SOCIAL QU'ELLE COMPORTE NE SONT PAS EXCESSIFS EU EGARD A L'INTERET QU'ELLE PRESENTE ;

CONS. QU'IL RESSORT DES PIECES VERSEES AU DOSSIER QUE L'AMENAGEMENT DE LA ZONE SUR LAQUELLE PORTE LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE A ETE CONCU DE TELLE SORTE QUE LES BATIMENTS UNIVERSITAIRES QUI DOIVENT Y TROUVER PLACE NE SOIENT PAS SEPIRES DES SECTEURS RESERVES A L'HABITATION ; QUE L'ADMINISTRATION JUSTIFIE AVOIR DU, POUR ASSURER UN TEL AMENAGEMENT, ENGLOBER DANS CETTE ZONE UN CERTAIN NOMBRE DE PARCELLES COMPORTANT DES CONSTRUCTIONS QUI DEVRONT ETRE DEMOLIES ; QUE, DANS CES CONDITIONS, ET COMPTE TENU DE L'IMPORTANCE DE L'ENSEMBLE DU PROJET, LA CIRCONSTANCE QUE SON EXECUTION IMPLIQUE QUE DISPARAISSENT UNE CENTAINE DE MAISONS D'HABITATIONS N'EST PAS DE NATURE A RETIRER A L'OPERATION SON CARACTERE D'UTILITE PUBLIQUE (...).

Document 2 : M. Denis-Linton, Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne et autres*, n° 170856 (extraits)

(...) La dernière question qui a motivé l'inscription directe de cette affaire au rôle de votre Assemblée est à la fois simple à formuler et audacieuse : la construction d'une autoroute nouvelle reliant Annemasse à Thonon-les-Bains, revêt-elle un caractère d'utilité publique suffisant au regard des exigences de votre jurisprudence ?

Cette jurisprudence, vous le savez, s'est tout à la fois affirmée et diversifiée depuis le fameux arrêt *Ville nouvelle Est* du 28 mai 1971, aux conclusions du président Braibant, où le juge administratif a décidé d'élargir son contrôle au-delà de la seule finalité d'utilité publique de l'opération pour se livrer à un examen du contenu concret du projet. La reconnaissance de l'utilité publique est désormais soumise à deux conditions :

- La première est presque simpliste : pour qu'une opération puisse être déclarée légale, il faut qu'elle présente par elle-même une utilité publique indiscutable, indépendamment de ses inconvénients. Cette exigence qui était celle que vous aviez coutume de vérifier jusqu'en 1971 est presque toujours remplie : elle l'est en tout cas, au cas d'espèce, une autoroute contribuant toujours à améliorer le trafic dans des conditions maximales de sécurité.
- La seconde approche que vous avez consacrée en 1971 consiste à mettre en balance les inconvénients et les avantages escomptés de l'opération pour apprécier si les premiers ne sont pas tels qu'ils retirent à l'opération son caractère d'utilité publique. Ce concept, qui « est devenu aussi banal pour le juge que l'air qu'il respire », comme l'a écrit M^{me} Questiaux dans un article consacré à « l'utilité publique des grands travaux d'infrastructures routière et ferroviaire » aux *Mélanges Braibant*, s'exprime tout entier

dans la formule « qu'une opération ne peut 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 eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».

Dans la logique de cet examen concret de l'utilité publique, le juge administratif exerce un contrôle sur le choix de la localisation de l'opération projetée (Ass., 22 févr. 1974, *Adam et autres*, Rec. p. 45) aux conclusions du président Gentot qui indiquait qu'il est « impossible de faire la balance des avantages et des inconvénients de la construction d'un ouvrage routier ou autoroutier en faisant abstraction de son tracé. C'est, ajoutait-il, bien entendu en tenant compte de la future implantation de l'ouvrage que le juge peut apprécier l'importance ou la gravité des atteintes qui seront portées aux propriétés privées ; de même le coût de l'opération peut varier sensiblement... selon que l'on choisit telle ou telle localisation, et, s'agissant d'une autoroute tel ou tel tracé. La décision de l'Administration sur le choix du tracé apparaît donc comme un élément de la légalité ».

En revanche, l'appréciation de l'Administration redevient, une pure question d'opportunité lorsqu'elle choisit entre deux ou plusieurs tracés qui tous revêtiraient un caractère d'utilité publique. Ainsi le contrôle du juge porte sur les avantages et inconvénients du tracé retenu par l'Administration, sans contraindre celle-ci à adopter le tracé qui correspondrait à l'utilité publique optimum (Sect., 7 oct. 1977, *Syndicat des paludiers et autres*, Rec. p. 380).

Le juge administratif a usé de ce pouvoir de contrôle considérable sur les déclarations d'utilité publique de grands projets, avec tact et mesure, les annulations contentieuses prononcées, étant relativement peu nombreuses. Elles ont frappé des opérations de portée limitée comme la construction d'un aérodrome local ne correspondant pas aux besoins réels d'une région et d'un coût hors de proportion avec les ressources financières de la commune qui en projetait la construction (Sect., 26 oct. 1973, *Grassin*, Rec. p. 598) l'aménagement d'un chemin communal (Sect., 4 oct. 1974, *Grimaldi*, p. 465) ou la construction d'une bretelle de raccordement et d'un échangeur qui menaçait l'hôpital Sainte-Marie, seul établissement privé à accueillir les malades psychiatriques du département des Alpes-Maritimes (20 oct. 1972, *Société civile Sainte-Marie de l'Assomption*, préc.).

A l'inverse, si les grands projets d'infrastructures routières et ferroviaires vous ont pour la plupart été déferés, leur utilité publique a toujours été établie.

Cependant, il ne faudrait pas déduire de cette dissymétrie, comme le fait observer le commentateur de l'arrêt *Ville nouvelle Est* aux *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, que la théorie du bilan, pour intéressante qu'elle soit, serait inefficace en pratique, du moins pour les opérations d'envergure. L'attitude prudente du juge dans un domaine technique où se mêlent de nombreux paramètres, est légitime. Mais surtout la bonne connaissance de cette jurisprudence par les administrations, alliée au contrôle vigilant de la Section des travaux publics du Conseil d'Etat qui s'y réfère lorsqu'elle est consultée sur les projets de déclaration d'utilité publique prononcées par décret, contribuent largement à prévenir le risque de contentieux. Les administrations sont ainsi conduites à écarter des projets dont l'utilité publique est insuffisamment établie ou à s'engager à renforcer les mesures destinées à atténuer les inconvénients écologiques ou sociaux des projets. C'est pourquoi les applications positives de la théorie du bilan devraient demeurer exceptionnelles, pour les opérations d'importance.

Mais il est temps d'en venir au fond du dossier qui se prête, selon nous, à une telle censure.

La réalité des difficultés de circulation dans le Chablais n'est pas contestée par les requérants, même si les points de vue s'opposent sur les moyens d'y remédier.

Cette région enclavée n'est pas desservie par les autoroutes A 40 et A 41, contrairement au reste du département de la Haute-Savoie. Les villes d'Annemasse et de Thonon-les-Bains sont reliées à l'heure actuelle par deux routes : la première proche du lac Léman emprunte la RN 206 puis la RN 5, la seconde plus au sud, emprunte également la RN 206 mais elle se poursuit par la départementale 903. Le tracé neuf du projet qui vous est soumis passe à peu près au milieu de ces deux itinéraires. Il est d'une longueur sensiblement égale, contrairement à quelques allégations, des deux trajets actuels.

On a vu qu'à l'origine l'autoroute A 400 avait été présentée comme un projet d'envergure internationale puisque la Transchablaisienne devait permettre de relier l'autoroute A 40 à la Suisse et indirectement à l'Italie. Mais pour les raisons déjà dites, cette perspective est aujourd'hui compromise. Bien évidemment, la lourde hypothèque qui pèse sur la réalisation de la seconde section de l'autoroute

modifie la perception globale du projet. La vocation internationale de cette autoroute disparaissant. Le dossier ne présentant que des incertitudes sur ce point, le ministre s'efforce de démontrer que l'A 400, bien qu'elle s'achève à Thonon-les-Bains, présente un réel intérêt local, indépendamment de son prolongement au-delà de la frontière, notamment au regard de la nécessité de désenclaver les villes d'Annemasse et de Thonon-les-Bains. Il est vrai qu'une liaison locale peut être justifiée par elle-même, mais le plus souvent ce sera en raison de l'importance particulière de la zone desservie. Par exemple si l'utilité publique de la section de l'autoroute A 14 entre Orgeval et Nanterre a été admise, c'est parce qu'elle créait un nouvel axe d'accès sur Paris (Ass., 3 mars 1983, *Commune de Saint-Germain-en-Laye, Rec.* p. 54). On peut douter, à ce stade, que la seule nécessité de désenclaver les villes d'Annemasse et de Thonon-les-Bains dont la population est au 1^{er} janvier 1997 respectivement de vingt huit mille et trente mille habitants, soit une justification suffisante de la création d'une voie autoroutière.

Une construction d'autoroute pose toujours des problèmes d'insertion dans le milieu naturel. Le tracé de l'autoroute A 400 n'y échappe pas. Il traverse des forêts, des périmètres de protection de captage, des ZNIEFF, et il est à l'origine de nuisances phoniques pour les riverains. Mais ces inconvénients inhérents à la réalisation de toute voie autoroutière, qui en principe sont contrebalancés par des avantages en termes de trafic et de sécurité, ne paraissent pas au cas présent excessifs. On observe que le tracé a été soigneusement étudié pour réduire le plus possible les atteintes à l'environnement et la somme de trois cent quarante neuf millions de francs destinée aux mesures de protection de l'environnement qui d'ailleurs renchérit d'autant le coût de l'opération, témoigne de cette préoccupation.

Les requérants relèvent cependant les risques particuliers que la construction de l'autoroute A 400 feraient peser sur la commune de Saint-Cergues située au fond de la vallée du Foron. Celle-ci figure en effet parmi les communes exposées à un risque d'inondation et de crues torrentielles et la traversée par l'autoroute du lit naturel du Foron, en réduisant d'autant les aires d'étalement des eaux torrentielles, aggraverait notablement ce risque d'inondation.

Ce point n'a pas été ignoré par l'Administration qui produit une étude hydrologique globale sur le bassin versant et les crues du Foron qui conclut de manière circonstanciée et convaincante que la construction de l'autoroute, compte tenu des mesures prises pour compenser la perte des aires d'étalement des eaux, n'aggraverait pas les crues du Foron.

La commission d'enquête a conclu ses travaux par un avis défavorable longuement motivé qui s'achève ainsi : « Le projet actuel tout à la fois surabondant par sa nature et insuffisant par ses résultats escomptés, n'apporte pas de solutions satisfaisantes aux problèmes qu'il devait résoudre. » Parmi les motifs qui ont conduit à ces conclusions sévères figure en bonne place le fait que la desserte des villes d'Annemasse et de Thonon-les-Bains peut être assurée dans des conditions satisfaisantes par l'aménagement sur place du réseau routier après achèvement des travaux entrepris, sachant que des travaux importants ont déjà été réalisés. Il est vrai que les problèmes de circulation dans le Chablais et la nécessité de désenclaver cette région ne sont pas récents. La Direction départementale de l'équipement de la Haute-Savoie a étudié depuis 1981 les conditions d'aménagement des RD 903, RN 5 et de la RN 206 entre l'A 40 et Thonon-les-Bains. Des ouvrages ont déjà été réalisés tels que les déviations de Machilly, de Bonne, de Bergue. D'autres sont prévus : déviations de Douvaine, de Sciez et d'Amphion. Le dossier montre qu'une partie non négligeable des routes nationales 206 et 5 comportent déjà des tronçons soit à trois voies soit à deux fois deux voies comme entre Machilly et le hameau de Tolomaz, d'une part et entre Sciez et Thonon-les-Bains, d'autre part. Même si les élargissements de routes et les contournements de communes qui restent à réaliser peuvent présenter localement des difficultés, il reste que seul un tronçon de treize kilomètres entre Tolomaz et Sciez nécessitera des travaux importants, car il ne comporte actuellement que deux voies.

Nous pensons, comme la commission d'enquête, que les possibilités réelles d'aménagement sur place du réseau routier en voie rapide prive d'une grande part de son intérêt la liaison de l'A 400.

L'Administration avait bien envisagé cet aménagement sur place des routes nationales, mais elle s'était livrée à cet examen dans la seule perspective du parti alternatif plus ambitieux d'une transformation du réseau routier actuel en autoroute et elle avait eu raison de l'écarter, l'importance des ouvrages que nécessite les caractéristiques spécifiques à une voie autoroutière s'avérant difficile à réaliser.

Les prévisions de trafic et le coût financier de l'opération ne plaident pas non plus en faveur du projet.

Selon les estimations de l'Administration elle-même, le trafic est estimé à dix mille véhicules par jour au maximum sur l'essentiel du parcours, c'est-à-dire sur la partie centrale entre la sortie d'Annemasse et l'entrée de Thonon-les-Bains, ce qui représente une circulation faible pour une voie autoroutière, si on les compare aux dix-sept mille véhicules par jour entre Caen et Bayeux et entre le Mans et Rennes. On retrouve un trafic plus dense de dix-sept mille véhicules aux deux extrémités du projet : contournement d'Annemasse et déviation de Thonon-les-Bains.

Le coût du projet s'élève pour la totalité du tracé à deux milliards six, estimation de 1994, ce qui correspond à un coût moyen au kilomètre de près de quatre-vingt millions de francs. Ce chiffre est élevé s'agissant d'une autoroute qui ne traverse pas de zones de montagne. Pour mémoire, le coût moyen au kilomètre des autoroutes de plaine était à la même date d'environ trente-cinq millions. Le ministre ne cache pas que l'un des atouts majeurs de l'autoroute concédée réside dans son financement par péage, alors que le réseau routier étant financé par l'Etat et les collectivités locales qui ne disposent pas des mêmes moyens, les travaux prendront plusieurs années. Mais cet argument dont nous n'ignorons pas le poids, ne peut en aucun cas être pris en compte pour apprécier l'utilité publique de l'opération en cause. Un tel motif ne saurait justifier que l'on couvre la France d'autoroutes, si d'autres partis sont possibles localement.

Si les voies autoroutières offrent un grand intérêt du point de vue de l'amélioration et de la fluidité du trafic ainsi qu'au plan de la sécurité, nous croyons que la liaison Annemasse-Thonon-les-Bains, compte tenu de son coût élevé, de la faiblesse du trafic attendu aussi bien que de l'existence d'un projet alternatif non retenu par l'administration consistant à achever de réaliser une route à deux fois deux voies, ne présente pas un caractère d'utilité publique suffisant pour que vous en admettiez la légalité. C'est dans ces conditions que nous vous proposons d'annuler le décret du 6 mai 1995 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de l'autoroute A 400.

Si vous nous avez suivi, vous ferez droit à la demande des requérants tendant au paiement par l'Etat de la somme de vingt mille francs au titre des frais irrépétibles. En revanche, vous rejetterez la demande parallèle de l'Etat, la loi du 10 juillet 1991 faisant obstacle à ce que les requérants qui ne sont pas la partie perdante soient condamnés à verser la même somme.

Par ces motifs nous concluons à l'annulation du décret du 6 mai 1995 et à la condamnation de l'Etat à verser aux auteurs des requêtes la somme globale de vingt mille francs.

Annexe

Arrêt du Conseil d'Etat, Assemblée, 28 mars 1997 *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne et autres*

Sur la légalité du décret attaqué :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes :

Considérant qu'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 et les atteintes à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

Considérant, d'une part, que le projet déclaré d'utilité publique tend à relier, sur une distance de 35 km, l'autoroute A 40 (Mâcon-Saint-Gervais), au Sud de la ville d'Annemasse, à la ville de Thonon-les-Bains ; que, prévu dès 1988, le prolongement de cette liaison autoroutière au-delà de Thonon jusqu'à Saint-Gingolph et la frontière suisse n'était, en l'état du dossier, plus envisagé, à la date de la déclaration d'utilité publique, compte tenu notamment de la faible probabilité de la réalisation, en Suisse, d'une liaison autoroutière entre la frontière et l'autoroute Lausanne-Martigny ; que les villes d'Annemasse et de Thonon sont reliées par la route nationale 206 puis, soit par la route nationale 5, soit par la route départementale 903, ces deux trajets ayant une longueur égale ou inférieure à celle de l'autoroute projetée, et comportant déjà des tronçons à deux fois deux voies ; que, dans ces conditions, en dépit de l'amélioration de la sécurité et des conditions de circulation inhérentes à toute liaison autoroutière, l'intérêt que présente l'opération apparaît, dans les circonstances de l'espèce, comme limité ;

Considérant, d'autre part, que, selon les écritures de l'administration, le trafic prévu était estimé à 10 000 véhicules par jour environ sur le tronçon central de l'ouvrage et le coût de construction évalué à près de 80 millions de francs le kilomètre, soit plus de 2,6 milliards de francs pour la totalité du tracé ;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments, et sans qu'il y ait lieu de rechercher si les atteintes à l'environnement seraient excessives, que le coût financier au regard du tracé attendu doit être regardé à lui seul comme excédant l'intérêt de l'opération et comme de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ; que, par suite, les requérants sont fondés à demander l'annulation du décret attaqué, déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de l'autoroute A 400 ;

Document 3 : CE 10 juillet 2006, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, n° 288108

L'ASSOCIATION INTERDEPARTEMENTALE ET INTERCOMMUNALE POUR LA PROTECTION DU LAC DE SAINTE CROIX, DE SON ENVIRONNEMENT, DES LACS ET SITES DU VERDON demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'arrêté du 5 décembre 2005 du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et du ministre délégué à l'industrie portant déclaration d'utilité publique d'ouvrages d'énergie électrique,

(...)

Sur la légalité de l'arrêté attaqué :

Considérant que l'arrêté attaqué, pris sur le fondement de l'article 35 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz et de son décret d'application du 11 juin 1970, a pour objet, d'une part, de déclarer d'utilité publique les travaux de construction d'une ligne électrique aérienne à un circuit à 400 000 volts entre les postes de Boutre et de Broc-Carros, sur le territoire des départements des Alpes de Haute Provence, des Alpes Maritimes et du Var ainsi que les travaux connexes et, d'autre part, de mettre en compatibilité avec ce projet les plans d'occupation des sols des communes intéressées ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes ;

Considérant qu'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 et les atteintes à d'autres intérêts publics qu'elle comporte, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le projet d'implantation d'une ligne électrique à 400 000 volts entre Manosque et Nice permettra de sécuriser et de renforcer le transport de l'électricité dans la partie du réseau située en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ; que, dans cette mesure, cette opération revêt un intérêt public ;

Considérant, toutefois, qu'il résulte de l'instruction et notamment de la visite des lieux à laquelle il a été procédé par la 10ème sous-section de la section du contentieux du Conseil d'Etat que ce projet de ligne électrique à très haute tension traversera à deux reprises, sur près de cinq kilomètres, le site des gorges du Verdon classé par un décret du 26 avril 1990 sur le fondement de l'article 5 de la loi du 2 mai 1930 relative aux sites et aux monuments naturels, en raison du caractère exceptionnel du paysage et de l'environnement naturel ; qu'il sera, en outre, implanté pour partie sur les abords de ce site ; que les zones traversées par cette ligne électrique dans la région des gorges du Verdon sont régies par les dispositions du code de l'urbanisme instituant des protections particulières en faveur des « espaces remarquables » du littoral et de la montagne ; qu'une partie de ces zones, qui abritent également des espèces animales et végétales protégées, ont été intégrées ou sont en voie d'intégration, en application des dispositions de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, dans le réseau des sites Natura 2000 et font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir les habitats naturels et les populations des espèces ; qu'il en est ainsi notamment du plateau de Valensole, des abords du lac de Sainte-Croix, de la zone des gorges du Verdon et du plateau de la Palud sur Verdon ; que ce projet traverse, aussi, le parc naturel régional du Verdon, créé par décret du 3 mars 1997, et dont la charte prévoit en son article 13 l'encouragement à « l'enfouissement des lignes électriques » ; que l'ensemble de la région affectée par le projet, présente ainsi un intérêt exceptionnel que les différents régimes de protection locaux,

nationaux et communautaires mentionnés ci-dessus ont pour objet de préserver ; que cette région est actuellement traversée par deux lignes électriques à haute tension, réalisées à une date à laquelle les régimes de protection mentionnés ci-dessus n'avaient pas encore été instaurés ; que si ces anciennes lignes doivent être déposées à la suite de la réalisation de la future ligne à 400 000 volts, la réalisation de cet équipement se traduira par des atteintes nouvelles et très significatives à l'ensemble environnemental constitué par les gorges du Verdon, le lac de Sainte-Croix, le plateau de Valensole et leurs abords ;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments que les atteintes graves portées par le projet à ces zones d'intérêt exceptionnel excèdent l'intérêt de l'opération et sont de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ; que, par suite, les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté attaqué déclarant d'utilité publique les travaux de construction de la ligne électrique aérienne à un circuit à 400 000 volts entre les postes de Boutre et de Broc-Carros et mettant en compatibilité avec ce projet les plans d'occupation des sols des communes intéressées

Document 4 : CE 2 octobre 2006, *SCI Les Fournels*, n° 281506

(...) la SCI LES FOURNELS demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret du 15 avril 2005 déclarant d'utilité publique l'acquisition par la communauté de communes du Pays de Lunel (Hérault) d'un terrain situé sur le territoire de la commune de Lunel en vue d'assurer la continuité entre les zones d'activité « Des Fournels » ouest (côté Lunel-Viel) et « Des Fournels » est (côté Lunel)

(...)

Sur les conclusions de la requête :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

Considérant qu'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 eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

Considérant que par un décret du 15 mai 2005, le Premier ministre a déclaré d'utilité publique l'acquisition par la communauté de communes du pays de Lunel (Hérault) d'un terrain de 16603 m2 constituant la parcelle cadastrale BS 131 à Lunel (Hérault) en vue d'assurer la continuité entre deux zones d'activités des Fournels Ouest (Côté Lunel-Viel) et des Fournels Est (Côté Lunel) ;

Considérant que la SCI LES FOURNELS soutient que le décret attaqué est illégal dès lors que l'opération projetée est dépourvue d'utilité publique ; que ni l'Etat ni la communauté de communes du pays de Lunel n'ont présenté d'observations en défense devant le Conseil d'Etat apportant une contradiction à l'argumentation qu'elle développe à cette fin ; qu'il ressort des pièces du dossier que les exigences de la sécurité contre l'incendie de la société Ontex Healthcare, invoquées pour justifier l'opération litigieuse mais déniées par l'avis défavorable du commissaire enquêteur, ne pouvaient, à elles seules, être de nature à justifier l'acquisition à son bénéfice de parcelles aussi importantes que celles sur lesquelles porte le décret attaqué, alors d'ailleurs que la société requérante avait proposé de lui céder une partie de ces terrains à l'amiable ; que les perspectives d'un développement de la société Ontex Healthcare à la faveur de l'extension envisagée de son terrain d'assiette, invoquées à l'origine de la procédure, n'ont pas été confirmées au cours de celle-ci ; qu'il ne ressort pas non plus des pièces du dossier que l'acquisition contestée aurait été nécessaire, compte tenu des conditions de fonctionnement de cette société, pour assurer la pérennité de son activité ; qu'à l'inverse, l'opération litigieuse est de nature à faire obstacle à un projet de développement, dans le cadre d'un lotissement artisanal, d'une zone d'activités économiques par la société requérante ; qu'elle est ce faisant également de nature à priver cette dernière de la possibilité d'une valorisation importante de son terrain liée à cette perspective ; que, dans ces conditions, l'atteinte portée à sa propriété privée n'est pas justifiée par l'intérêt qui s'attache à l'opération projetée qui ne peut, dès lors, être regardée comme présentant un caractère d'utilité publique ; que la SCI LES FOURNELS est, par suite, fondée à demander l'annulation du décret attaqué

Document 5 : CAA Lyon, 27 avril 2010, M. *bernard A.*, n° 08LY01364

(...) M. A demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0603336 du Tribunal administratif de Lyon du 10 avril 2008 qui a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 3 avril 2006 par lequel le préfet du Rhône a déclaré d'utilité publique, au profit de la Communauté urbaine de Lyon, les travaux à entreprendre pour l'aménagement de la zone d'aménagement concerté de Vénissy, sur le territoire de la commune de Vénissieux ;

2°) d'annuler cet arrêté

(...)

Considérant qu'il est constant que le projet litigieux, qui a été déclaré d'utilité publique par le préfet du Rhône, comprend des travaux d'investissement routier d'un montant supérieur au seuil précité de 1 900 000 euros ; que ces travaux, qui consistent à créer de nouvelles voies de circulation, à modifier le tracé d'une rue et à créer une nouvelle place publique, conduisent à la création de nouveaux ouvrages et à la modification d'assiette d'ouvrages existants

(...)

Considérant, en dernier lieu, qu'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 eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

Considérant que, dans le cadre d'un projet de ville plus global, le projet litigieux vise à réhabiliter entièrement le quartier dégradé de Vénissy, d'une superficie d'environ cinq hectares, qui est situé dans le secteur des Minguettes, sur le territoire de la commune de Vénissieux ; que ce projet prévoit la destruction de la plupart des constructions comprises dans le quartier de Vénissy, pour créer de nouvelles voies publiques et une place centrale, dans l'objectif d'ouvrir ce quartier sur son environnement et de permettre une mixité des fonctions, par la construction, dans des immeubles de faible hauteur, de nouveaux logements, en partie sociaux et en partie en locatif privé et en accession à la propriété, et par l'implantation de commerces et de services en rez-de-chaussée des bâtiments ; que le coût financier de ce projet et les inconvénients qu'il comporte, qui tiennent notamment à l'importance et à la durée des travaux à réaliser, lesquels impliquent en particulier l'obligation pour les commerçants du quartier de s'installer, pendant plusieurs années, dans un centre commercial provisoire, ne sont pas de nature à lui ôter son caractère d'utilité publique ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. A n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande.

Document 6 : CE, 28 mars 2011, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et de Migné-Auxances*, n° 330256

(...) le collectif requérant demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 10 juin 2009 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation entre les communes de Saint-Avertin et de Xambes du tronçon Tours-Angoulême de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud Europe Atlantique et emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes (...)

En ce qui concerne la notice explicative :

Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers que la notice explicative examine tant les variantes étudiées lors de l'élaboration du tracé initial que celles issues de la phase de concertation préalable à la phase d'enquête publique ; que, pour chacune de ces variantes, elle procède à une analyse comparative multicritères intégrant les différents enjeux et justifie le choix du parti retenu en tenant compte des enjeux environnementaux ; que c'est notamment le cas, contrairement à ce qui est soutenu, pour les variantes " tranchée couverte sous RN10 à Veigné ", " Veigné, Montbazou, Monts ouest est A10 ", " Colombiers, Marigny-Brizay Tunnel sous la RD 21 " et " tranchée couverte à Jaunay-Clan " ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la notice explicative ne justifierait pas les partis retenus du point de vue de l'insertion dans l'environnement doit être écarté ;

En ce qui concerne l'estimation sommaire des dépenses :

Considérant que le dossier d'enquête doit mettre le public en mesure de connaître le coût réel de l'opération, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à la date de l'enquête ;

Considérant, en premier lieu, qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que le coût du déplacement des réseaux de toute nature et notamment de fibre optique, qui ne pourra être précisé qu'au stade des études détaillées du projet, ainsi que le coût de la destruction et de la reconstruction de 1,5 km du boulevard périphérique de Chambray-lès-Tours, n'aient pas été pris en compte ; que la circonstance, à la supposer établie, que la voie de raccordement construite en 1988 entre Monts et Saint-Pierre-des-Corps serait destinée à être abandonnée du fait de la construction de la nouvelle ligne à grande vitesse, ne générerait aucun coût nouveau qui aurait dû être intégré à l'estimation sommaire des dépenses ; que le maître d'ouvrage ne saurait être tenu d'intégrer à son estimation des dépenses incertaines générées par de futures constructions neuves susceptibles d'être éventuellement réalisées dans des quartiers que n'affecte pas le tracé de l'infrastructure projetée ; qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que le coût des mesures compensatoires envisagées en faveur de l'avifaune située dans les zones de protection spéciale ait été sous-évalué au regard des éléments qui permettraient raisonnablement de l'apprécier à la date de l'ouverture de l'enquête publique ;

Considérant, en second lieu, que la circonstance, à la supposer établie, que l'estimation initiale des dépenses aurait été dépassée est sans influence sur la légalité de la décision attaquée, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces versées aux dossiers que cette estimation ait été entachée d'erreurs de nature à vicier la procédure ;

(...)

S'agissant des raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu :

Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers que l'étude d'impact respecte les exigences des dispositions citées ci-dessus de l'article R. 122-3 du code de l'environnement relatives à la présentation des raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés qui font l'objet d'une description, le projet présenté a été retenu ; qu'elle étudie notamment, contrairement à ce qui est soutenu, le tracé alternatif, jouxtant l'autoroute A10, entre l'échangeur du Futuroscope et l'échangeur Nord de Poitiers, la demande de protection contre le bruit sur les deux viaducs situés à cheval sur les communes de Chasseneuil-du-Poitou et de Migné-Auxances, ainsi que le choix d'une tranchée couverte au droit des communes de Preuilly et du Pontreau et dans la commune de Migné-Auxances au niveau de la rue des Cosses ;

(...)

Sur le moyen tiré de l'absence d'utilité publique :

Considérant qu'une opération ne peut 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 eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces des dossiers que l'opération projetée, qui permettra une augmentation du nombre de voyageurs estimée entre 2 et 2,9 millions lors de sa mise en service, avec des gains importants en termes de confort des usagers, de sécurité et de réduction de la pollution, ainsi que la libération de la ligne ferroviaire existante pour d'autres usages, tels que le fret dont le trafic pourra croître notablement, s'intègre, d'une part, dans le projet national de réalisation d'une liaison ferroviaire à grande vitesse entre Tours et Bordeaux, dont le tronçon Angoulême-Bordeaux a précédemment été déclaré d'utilité publique, ayant pour but de rééquilibrer la desserte ferroviaire nationale en réduisant significativement la durée du trajet entre Paris et Bordeaux, et, d'autre part, dans le projet d'intérêt communautaire de ligne à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique, visant notamment à assurer l'interconnexion au Sud-Ouest des réseaux ferrés français et espagnol ; qu'elle s'inscrit également dans un cadre plus général, visant à favoriser le développement économique des régions traversées, à améliorer l'aménagement du territoire et à développer un réseau européen de trains à grande vitesse ; qu'une telle opération poursuit un objectif d'utilité publique ;

Considérant, en deuxième lieu, que, contrairement à ce qui est soutenu, il ne ressort pas des pièces des dossiers que l'aménagement, en lieu et place de la ligne projetée, de la ligne existante permettrait des résultats comparables, notamment en termes de gains de temps et d'augmentation du trafic, sans procéder à des expropriations aussi importantes que celles qu'autorise le décret attaqué ;



Considérant, en troisième lieu, qu'il ne saurait être utilement soutenu que le choix d'un passage de la ligne projetée en tranchée couverte plutôt qu'ouverte sur le territoire de la commune de Veigné permettrait d'atteindre les objectifs de l'opération dans des conditions équivalentes au projet déclaré d'utilité publique tout en réduisant le recours à l'expropriation, dès lors que l'utilité publique d'un projet s'apprécie d'un point de vue global et qu'il n'appartient pas au juge administratif de contrôler la pertinence du choix d'une solution technique plutôt que d'une autre pour la réalisation d'une portion de l'opération projetée ;


Considérant, enfin, qu'il ressort des pièces des dossiers que les atteintes à la propriété privée, très circonscrites, le coût économique du projet, qui se situe dans la moyenne des projets de ce type, et les atteintes portées à l'environnement ne sont pas, eu égard à l'importance de l'opération et compte tenu notamment des mesures prises afin de réduire les effets dommageables pour la faune et les nuisances, notamment acoustiques, pour les riverains, de nature à retirer au projet son caractère d'utilité publique ;

(...)

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité des requêtes, les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret du 10 juin 2009 ; que leurs conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ;

Document 7 : L. Xenou, « Expropriation : un pas supplémentaire vers le contrôle des solutions alternatives ? », AJDA 2011 p. 2417














Depuis 1971, et l'avancée décisive qu'a constituée la théorie du bilan pour apprécier l'utilité publique d'une opération (v. *L'utilité publique aujourd'hui*, EDCE, La Documentation française, 1999), une question reste débattue : dans le contrôle des déclarations d'utilité publique, le juge administratif doit-il tenir compte de l'existence de solutions alternatives ? Malgré les invitations de la doctrine (B. Seiller, *Pour un contrôle de la légalité extrinsèque des déclarations d'utilité publique*, AJDA 2003. 1472 ) , le Conseil d'Etat n'a pas souhaité jusqu'à présent s'engager dans la voie d'un contrôle comparatif du projet envisagé par l'administration avec des projets concurrents (CE, 7 oct. 1977, n° 99986, *Syndicat des Paludiers et autres*, Lebon 380 ).

Or, dans ce débat, l'arrêt commenté apporte une nouvelle pierre : il constitue une « encoche salutaire » dans la jurisprudence, pour reprendre la formule du rapporteur public M. Guyomar dans ses conclusions  (1). Avant de présenter l'apport de cet arrêt et les perspectives d'évolution de la jurisprudence, il convient de replacer cette décision dans son contexte en rappelant l'état de la jurisprudence antérieure.

L'état de la jurisprudence antérieure

Si le juge administratif refuse en principe de contrôler les solutions alternatives, il ne s'empêche pas toutefois d'en tenir compte, d'une façon limitée, dans l'hypothèse où un autre projet permettrait d'éviter l'expropriation.

Le principe : l'absence de contrôle des solutions alternatives en matière d'expropriation

Le Conseil d'Etat refuse d'apprécier l'utilité d'une opération au regard de solutions alternatives. Il contrôle l'équilibre intrinsèque entre les avantages et les inconvénients du projet retenu par l'administration mais il ne recherche pas si un autre projet aurait permis d'atteindre le même résultat au prix d'inconvénients moindres. Ce refus résulte clairement de l'arrêt de section du 7 octobre 1977, *Syndicat des Paludiers* : « Si les requérants prétendent qu'un autre tracé aurait offert les mêmes avantages au prix d'inconvénients moindres, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, d'apprécier l'opportunité du tracé choisi » (la solution était déjà implicite dans la jurisprudence antérieure refusant de contrôler « l'opportunité du projet » : CE ass. 30 juin 1961, *Groupement de défense des riverains de la route de l'intérieur*, Lebon 452 ; CE, 20 oct. 1972, n° 78829, *Société civile Sainte-Marie de l'Assomption*, Lebon 657  ; CE, 1^{er} juin 1973, n° 89173, *Sieur Abraham*, Lebon 394 ). Cette jurisprudence a été constamment réaffirmée par la suite (CE, 22 févr. 1974, n° 91848, *Sieur Adam*, Lebon 145  ; GADU, 4^e éd. 1996, n° 12 ; RD publ. 1975. 486, concl. Gentot ; D. 1974. 430, note Gilli ; CE, 28 mars 1997, n° 164365, RDI 1997. 213, obs. C. Morel et M. Denis-Linton  ; RFDA 1997. 754, concl. J.-M. Delarue  ; CE 23 oct. 2009, *Normand*, req. n° 322327 ; CE 16 avr. 2010, *Association Alcaly et autres*, req. n° 320667 , AJDA 2010. 1355, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi  ; RFDA 2010. 1257, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud ). Le Conseil d'Etat (CE, 13 déc. 1978, n° 05635, *Syndicat intercommunal de distribution d'eau de la Corniche des Maures*, Lebon 506 ) a ainsi censuré le tribunal administratif de Nice, qui avait tenté de s'écarter de la solution traditionnelle en annulant une déclaration d'utilité publique au motif qu'il existait « une autre solution, techniquement équivalente à celle qui a été retenue et d'un prix trois fois inférieur, pour assurer l'alimentation en eau des communes de la corniche des Maures » (TA Nice 4 mai 1977, *Société du canal de Provence et d'aménagement de la région provençale*, Lebon 581  ; ex. cité par P. Wachsmann, Un bilan du bilan en matière d'expropriation. La jurisprudence *Ville nouvelle Est*, trente ans après, in *Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz 2002. 738). La solution est constante, quelle que soit la nature de la solution alternative envisagée : un autre tracé, un autre terrain (CE 1^{er} juin 1973, *Sieur Abraham et autres*, préc.) ou encore le percement d'un tunnel (CE 21 mars 2001, *Société Euroraft*, req. n° 209459, Lebon T. 1296  ; RDI 2001. 266, obs. P. Soler-Couteaux  et 355, obs. F. Donnat ). On observera que la formule « le Conseil d'Etat statuant au contentieux » marque la différence entre le contrôle exercé par la section du contentieux et celui de la section des travaux publics qui, saisie pour avis d'un projet de décret portant déclaration d'utilité publique, ne s'interdit pas, pour sa part, de tenir compte de l'existence des variantes.

Cette jurisprudence peut se prévaloir de solides justifications.

En premier lieu, le choix entre plusieurs tracés peut être regardé comme une question de pure opportunité, qui n'entre pas dans le cadre du contrôle du juge. Comme l'ont relevé plusieurs commissaires du gouvernement, le choix du « meilleur tracé possible » dépasserait le contrôle de la légalité (CE 22 févr. 1973, *Sieurs Adam et autres*, préc. ; CE, 29 juin 1979, n° 05536, *Ministre de l'intérieur c/ Malardel*, Lebon 295 [📖](#), concl. Dondoux ; RD publ. 1980. 1167, note Waline). Ce dernier porte sur l'équilibre des avantages et inconvénients du seul tracé retenu par l'administration « sans contraindre celle-ci à adopter le tracé qui correspondait à l'utilité publique optimum » (CE ass. 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne et autres*, req. n° 170856 [📖](#), AJDA 1997. 545 [📖](#), obs. P. Chrestia [📖](#) ; D. 1997. 160 [📖](#) ; AJDI 1997. 1083 [📖](#) ; RDI 1997. 212, obs. C. Morel et M. Denis-Linton [📖](#) ; RFDA 1997. 740, concl. M. Denis-Linton [📖](#) et 748, note F. Rouvillois [📖](#)).

En second lieu, les difficultés pratiques d'un contrôle des solutions alternatives justifient également ce refus. En effet, le juge n'a pas toujours à sa disposition toutes les informations techniques et financières relatives à chacune des solutions envisageables lui permettant de procéder à une comparaison précise. Il ne peut pas aisément apprécier les conséquences économiques, sociales ou environnementales d'un tracé autre que celui retenu par l'administration.

Le juge administratif maintient ainsi avec constance le partage défini entre légalité et opportunité. Toutefois, cette rigueur ne l'a pas empêché d'enrichir sans cesse son contrôle de légalité des déclarations d'utilité publique, en le complétant par une appréciation de la nécessité de l'opération envisagée.

Une exception limitée : la prise en compte de solutions permettant d'éviter l'expropriation

Trois ans après l'arrêt *Ville nouvelle Est*, le Conseil d'Etat approfondit le contrôle du bilan avec l'arrêt *Epoux Thony* du 20 novembre 1974. Dans cette affaire, le juge administratif vérifie le point de savoir si la collectivité expropriante ne possédait pas déjà des terrains qui lui auraient permis de réaliser son projet (en l'espèce, la création d'un lotissement communal) dans des « conditions équivalentes » (CE, 20 nov. 1974, n° 91558, *Epoux Thony et Epoux Hartmann-Six*, Lebon 1009 [📖](#) ; Rev. adm. 1975. 373, concl. D. Labetoulle) sans recourir à l'expropriation (dans le même sens : CE sect. 29 juin 1979, *Ministre de l'intérieur c/ Malardel*, préc. ; CAA Nancy 30 oct. 2008, req. n° 07NC01399, RDI 2009. 101, obs. R. Hostiou [📖](#)).

Le juge administratif effectue ainsi un premier pas vers le contrôle des solutions alternatives, même s'il s'agit seulement de celles qui auraient permis d'éviter l'expropriation pour atteindre le même résultat. L'interrogation sous-jacente à ce contrôle se résume à une unique question : faut-il exproprier ou ne pas exproprier ? Il s'agit d'un contrôle de nécessité de l'expropriation. On peut y voir un mode de raisonnement proche du contrôle de proportionnalité (v. sur ce point : X. Philippe, *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative françaises*, Economica, 1990, spéc. p. 383), dans le souci de mieux protéger le droit de propriété.

Mais il ne faut pas surestimer la portée de cette solution : elle ne remet pas en cause le refus du juge de procéder à la comparaison entre plusieurs bilans. M. Labetoulle dans ses conclusions sur l'arrêt *Epoux Thony* estime qu'« il s'agit en réalité de vérifier si, compte tenu de l'existence de parcelles disponibles dans le patrimoine communal, l'acquisition éventuelle est ou non d'utilité publique [...]. Et c'est dans le cadre de l'appréciation globale et initiale entre les avantages et les inconvénients que vous procéderez à cette recherche ». Le contrôle de l'existence de solutions permettant d'éviter l'expropriation est ainsi considéré comme un des éléments de l'appréciation de l'utilité publique de l'opération envisagée.

Le moment du contrôle de nécessité

Une question s'est posée quant au moment auquel intervient ce contrôle de nécessité : la vérification de l'existence de terrains fait-elle partie du bilan ou est-elle une question préalable et distincte ? Dans ses conclusions sur l'arrêt *Malardel*, M. Dondoux apporte une réponse. Selon lui, il est logique que le juge vérifie, dans l'ordre, « 1°) Si l'opération présente une utilité publique, en ce qui est de son but et compte tenu des besoins qu'elle entend satisfaire ; 2°) S'il était bien nécessaire pour réaliser cette

opération de recourir à l'expropriation envisagée ; 3°) Enfin, cette nécessité admise, si le projet ne comporte pas, en termes de bilan, des inconvénients excessifs quant à ses résultats, par rapport à l'intérêt qu'il présente ». Autrement dit, précise M. Dondoux, le contrôle du juge comporte trois étapes : « l'utilité positive en premier lieu ; l'inutilité en second lieu ; et enfin, la désutilité ». C'est ainsi au stade de la deuxième étape que s'effectue le contrôle de nécessité introduit par l'arrêt *Epoux Thony*, comme le précise clairement un arrêt du 5 mars 1997, *Consorts Zanatta* : « Cette question est préalable et distincte de celle du caractère excessif, eu égard à l'intérêt que présente cette opération, des atteintes portées à la propriété privée, des inconvénients de l'opération ou de son coût financier » (CE, 5 mars 1997, n° 138687, *Consorts Zanatta*, Lebon 871 [☞](#)). Si la majorité des arrêts suivent cet ordre d'examen des questions, en procédant au contrôle de nécessité *ab initio*, avant même celui du bilan coûts/avantages (CE, 13 janv. 2006, n° 272129, *Polliat (Cne)*, mentionné au Lebon [☞](#) ; CE sect. 2 juin 2010, *Société Foncière Europe Logistique*, req. n° 328916 [☞](#), AJDA 2010. 1117 [☞](#) ; D. 2010. 2468, obs. F. G. Trébulle [☞](#)), on observera toutefois que certaines décisions s'en écartent, en intégrant ce contrôle au sein du bilan (CAA Nancy 30 oct. 2008, *Millet*, req. n° 07NC01399, RDI 2009. 101, obs. R. Hostiou [☞](#); CE 28 déc. 2009, *Fédération Alto*, req. n° 311831).

Les prolongements de la jurisprudence Epoux Thony

Cette jurisprudence a été étendue à l'hypothèse dans laquelle la solution alternative consiste, non pas à utiliser des terrains existants pour réaliser l'opération envisagée, mais à aménager une infrastructure existante. Ainsi, dans l'arrêt d'assemblée du 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne*, le Conseil d'Etat annule le décret déclarant l'utilité publique des travaux de l'autoroute en prenant en compte, outre le coût financier de l'opération, l'alternative consistant à réaliser une route à deux fois deux voies. De même, dans un arrêt plus récent, du 2 juin 2010, *Société Foncière Europe Logistique* la haute juridiction procède à la comparaison entre, d'une part, le projet envisagé et, d'autre part, la modernisation de l'infrastructure existante du RER B qui est moins onéreuse (CE 2 juin 2010, *Société foncière Europe logistique, Ville de Paris* [☞](#), préc.).

En première analyse, ces arrêts semblent se borner à reproduire la jurisprudence *Epoux Thony*. A bien y regarder, toutefois, ils marquent un pas supplémentaire, peut-être plus important qu'il n'y paraît. Sans doute, comme dans l'arrêt *Epoux Thony*, le projet alternatif n'exige pas d'expropriation : il s'agit donc toujours uniquement de vérifier si l'administration a réellement besoin d'exproprier pour réaliser son projet. Mais il existe une différence majeure : l'alternative ne porte pas seulement sur la localisation du projet, mais aussi sur son contenu. D'ailleurs, dans l'arrêt du 28 mars 1997, le commissaire du gouvernement lui-même justifie l'annulation par l'existence d'un « projet alternatif ». On peut lire dans cette jurisprudence les signes annonciateurs des changements à venir.

Les évolutions de la jurisprudence administrative

Le refus constant du juge administratif semble être atténué par la jurisprudence récente du Conseil d'Etat qui réalise une certaine avancée vers la prise en compte des solutions alternatives.

L'apport de l'arrêt : une « encoche salutaire » dans la jurisprudence ?

L'arrêt commenté marque une inflexion de la jurisprudence. En effet, le juge administratif accepte de comparer le projet envisagé par l'administration avec un projet alternatif impliquant lui aussi des expropriations.

En l'espèce, le juge administratif contrôle la légalité d'un décret déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation du tronçon Tours-Angoulême de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique qui relie Paris à Bordeaux. Or, l'arrêt considère que le projet alternatif, consistant en l'aménagement de la ligne existante, ne permettrait pas des résultats comparables « sans procéder à des expropriations aussi importantes que celles qu'autorise le décret attaqué ». Une telle rédaction implique nécessairement que la solution alternative comportait, elle aussi, des expropriations.

Cette rédaction reprend d'ailleurs celle d'un précédent : dans un arrêt *Fédération Alto* (CE 28 déc. 2009, préc.), le Conseil d'Etat, pour contrôler la légalité d'un projet de ligne à grande vitesse, avait déjà écarté l'alternative de la mise en fonctionnement de trains pendulaires sur la ligne existante en relevant, de la même manière, que celle-ci ne permettait pas des résultats comparables « sans procéder à des expropriations aussi importantes que celles qu'autorise le décret attaqué ».

Dans l'arrêt commenté, le rapporteur public M. Guyomar s'interroge longuement sur la question de l'étendue du contrôle du juge administratif dans le cadre d'une telle comparaison, en indiquant que « l'aménagement de la ligne existante suppose en effet de procéder à certaines expropriations ». C'est donc très consciemment que le Conseil d'Etat paraît avoir approfondi son contrôle.

Ce mode de raisonnement illustre-t-il un changement du contrôle exercé par le Conseil d'Etat sur les déclarations d'utilité publique ou s'inscrit-il dans le prolongement de la jurisprudence administrative en matière d'expropriation ?

On observera qu'en réalité, la comparaison entre deux projets entraînant des expropriations n'est pas sans précédent. Une situation se prête fréquemment à ce type de contrôle : celle où on compare la réalisation d'une autoroute avec la mise à deux fois deux voies d'une route nationale. C'est l'hypothèse de la décision d'assemblée *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne* (ainsi que celle de l'arrêt du 22 nov. 2002, *Comité fédératif pour la mise à deux fois deux voies de la nationale 60*, req. n° 200294 [☞](#), RDI 2003. 53, obs. F. Donnat [☞](#) et 195, obs. P. Soler-Couteaux [☞](#)). Même si les arrêts ne le précisent pas, on peut penser qu'une mise à deux fois deux voies implique quelques expropriations.

L'ambiguïté qui pesait sur cette jurisprudence se retrouve dans un discret désaccord entre le commissaire du gouvernement et la formation de jugement dans un arrêt d'assemblée du 13 novembre 1998 (CE ass. 13 nov. 1998, *Association de défense des intérêts des riverains du projet de l'autoroute A20 Brive-Montauban et autres*, req. n° 160260, Lebon 402 [☞](#) ; RDI 1999. 197, obs. F. Jamay [☞](#), et 385, obs. B. Ribadeau Dumas [☞](#)). Comme dans les arrêts précédents, le requérant opposait la solution de l'aménagement de la route existante à celle de la réalisation d'une autoroute. Le Conseil d'Etat écarte le moyen au motif que cet aménagement n'offrait pas des conditions équivalentes. Le commissaire du gouvernement, pour sa part, écartait, par principe, la possibilité pour le juge de procéder à un tel contrôle en estimant que celui-ci risquait de conduire le juge « à rechercher si un autre tracé présenterait un bilan plus favorable » (selon M. Chauvaux, il ne semble pas toutefois que par cet arrêt l'assemblée « ait entendu revenir sur la solution bien établie selon laquelle il n'y pas lieu, dans le cadre du bilan, de s'assurer que le projet déclaré d'utilité publique est le meilleur possible » : concl. sur CE 22 nov. 2002, *Comité fédératif pour la mise à deux fois deux voies de la nationale 60*, préc.). Cet arrêt témoigne des ambiguïtés pesant sur la jurisprudence antérieure.

C'est donc surtout à une clarification de la jurisprudence que procède l'arrêt *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et de Migné-Auxances* : sans aucune ambiguïté, le juge administratif y effectue explicitement la comparaison entre deux projets qui impliquent des expropriations. Sous cet angle, cet arrêt se borne à développer expressément ce qui figurait déjà en germe dans certaines décisions précédentes.

Faut-il aller plus loin, et interpréter cet arrêt comme procédant à la comparaison entre deux bilans, celui du projet retenu par l'administration et celui de la solution alternative ? Nous ne le pensons pas, au regard du moment où le juge administratif effectue la comparaison entre les deux projets : la rédaction de cette décision montre que c'est avant, et non après le contrôle du bilan coûts/avantages du projet retenu par l'administration que le juge compare les deux projets. Cette comparaison fait donc partie du « deuxième temps du contrôle », comme le rapporteur public M. Guyomar le relève, celui de la vérification de la nécessité de l'opération envisagée par l'administration. Celui-ci poursuivait en observant que le litige ne se prêtait pas à une modification de la jurisprudence sur le contrôle des solutions alternatives, dès lors que les requérants apportaient peu de précisions à leur argumentation et ne soulevaient pas réellement un tel moyen. La question des perspectives d'évolution de la jurisprudence reste donc entière.

Perspectives d'évolution : vers un contrôle des solutions alternatives ?

Au terme de cette analyse de la jurisprudence, une conclusion s'impose : le terme de « solutions alternatives » est une catégorie « fourre-tout » qui recouvre des situations diverses. Si l'on cherche à dresser une typologie de ces situations, on peut dégager trois catégories de solutions alternatives. La première est illustrée par l'arrêt *Epoux Thony* : elle est fondée sur l'utilisation de l'existant - en l'espèce un terrain appartenant déjà à la collectivité publique. Dans ce cas, le juge accepte de procéder à un contrôle de nécessité de l'expropriation, en tenant compte de la circonstance qu'une parcelle disponible aurait permis d'éviter l'expropriation tout en réalisant l'opération dans des conditions équivalentes. A

l'autre extrémité se trouve la véritable solution alternative, celle qui consiste en un projet d'un contenu différent et impliquant, lui aussi, des expropriations : dans ce cas, le juge refuse d'exercer un contrôle du « bilan des bilans » qu'il assimile à un contrôle d'opportunité (CE 1^{er} juin 1973, *Abraham*, préc. ; CE ass. 22 févr. 1974, *Adam*, préc. ; CE 7 oct. 1977, *Syndicat des paludiers*, préc. ; CE ass. 28 mars 1997, *Fédération des comités de défense contre le tracé est de l'autoroute A 28*, préc. ; CE 25 mai 1998, *Comité Somport d'opposition totale à l'autoroute Caen-Rennes*, req. n° 159385 ; CE 16 avr. 2010, *Association Alcaly et autres*, préc.).

Entre ces deux catégories existe une zone intermédiaire, celle des solutions alternatives reposant sur l'aménagement de l'existant, que le juge accepte de contrôler : c'est la solution de l'arrêt commenté. Certes, comme dans l'arrêt *Epoux Thony*, il ne s'agit que de se référer à une solution existante. Toutefois, celle-ci suppose des aménagements : elle n'est pas immédiatement disponible. Dès lors, comme le relevait le rapporteur public M. Guyomar dans ses conclusions, cette décision constitue bien une « encoche salubre » dans la jurisprudence : d'une part, les deux projets à comparer ont des contenus différents ; d'autre part, le juge accepte ce contrôle même dans l'hypothèse où cet aménagement impliquerait quelques expropriations.




Cette solution porte en elle les germes d'une évolution future de la jurisprudence, laquelle paraît se trouver aujourd'hui dans une situation transitoire. Quels arguments pourraient alors être soulevés en faveur d'un contrôle des solutions alternatives ?

L'insertion du contrôle des solutions alternatives dans la légalité

L'argument selon lequel le choix du meilleur tracé est une question d'opportunité, qui par suite échappe au contrôle du juge de l'excès de pouvoir, n'est pas insurmontable. En effet, en décidant d'exercer ce contrôle, le juge ferait passer l'opportunité du côté de la légalité, comme l'a relevé M. Labetoulle, dans ses conclusions sur l'affaire *Epoux Thony*. Dans le même sens, observe le professeur Bertrand Seiller, « exiger de l'administration qu'elle retienne le meilleur tracé possible consiste à lui fixer une nouvelle norme de légalité » (B. Seiller, *Pour un contrôle de la légalité extrinsèque des déclarations d'utilité publique*, préc., spéc. p. 1476).

L'existence de précédents

La prise en compte de solutions alternatives n'est pas inconnue du juge de l'excès de pouvoir. Ainsi, dans le cadre du contrôle des mesures de police administrative, et à la suite de l'arrêt *Benjamin* du 19 mai 1933, le juge tient compte de l'existence d'autres mesures permettant d'atteindre le même objectif de maintien de l'ordre public.

De même, s'agissant précisément du contrôle des déclarations d'utilité publique relatives à une infrastructure de transport, le Conseil d'Etat est parfois saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la loi du 30 décembre 1982 qui prévoit que « le système des transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité ». Dans ce cas, le juge administratif accepte d'examiner le moyen et, par suite, d'entrer dans une comparaison entre diverses options (CE 10 juin 1992, *Association indépendante pour un réseau de circulation libre [CIRCULE]*, req. n° 128246, Lebon T. 1244 et 1251  ; D. 1993. 372 , obs. P. Bon ). Certes, il n'exerce alors qu'un contrôle restreint : seule une erreur manifeste d'appréciation pourrait entraîner la censure du choix effectué par l'administration. L'articulation entre les deux contrôles - théorie du bilan et loi d'orientation des transports intérieurs - peut d'ailleurs soulever des difficultés, comme le relevait le commissaire du gouvernement dans l'affaire *Association indépendante pour un réseau de circulation libre*. Ainsi le Conseil d'Etat distingue les deux questions et examine successivement le choix de la solution « la plus avantageuse » au regard de la loi du 30 décembre 1982, puis le bilan de l'opération. On peut se demander si une telle distinction n'est pas un peu artificielle, tant les deux questions sont liées.

La disponibilité des informations sur les solutions alternatives


A l'objection tirée, comme on l'a vu, de l'absence de disponibilité des informations sur les solutions alternatives, on peut opposer plusieurs éléments de réponse.

En premier lieu, l'étude d'impact, dont la réalisation est imposée dans la plupart de projets concernés par les déclarations d'utilité publique, comporte obligatoirement une rubrique consacrée à la


présentation des solutions alternatives et présente « les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés qui font l'objet d'une description, le projet présenté a été retenu ». Ainsi, sous l'angle de la légalité externe, le juge vérifie déjà que l'étude d'impact contienne une rubrique consacrée aux variantes. On pourrait donc estimer « qu'il serait souhaitable qu'y fasse écho un contrôle de la légalité interne du choix effectué » (M. Guyomar, concl. sur l'arrêt commenté).

En second lieu, pourquoi ne pas laisser au requérant qui invoque l'existence d'une meilleure solution la possibilité de fournir la preuve de ses affirmations, plutôt que de lui fermer d'emblée la porte en déclarant *ab initio* le moyen inopérant ? De deux choses l'une : soit il ne produit pas ces éléments, et le juge rejettera le moyen au motif, classique, que l'intéressé n'apporte pas de précision à l'appui de ses allégations ; soit ce dernier produit des informations utiles, et le juge est en mesure d'exercer son contrôle.

Observons enfin qu'une telle évolution jurisprudentielle, par un effet en retour, pourrait renforcer l'autorité des avis de la section des travaux publics, lorsqu'elle prend en compte l'existence de variantes dans l'examen des projets de déclaration d'utilité publique : le contrôle qu'elle exerce déjà sur ces solutions serait ainsi naturellement sanctionné au contentieux.

La prise en compte par le juge des solutions alternatives s'inscrirait dans un mouvement plus général en Europe : l'exigence de proportionnalité des actes administratifs. En droit de l'Union européenne, la proportionnalité est un principe général du droit (CJCE 11 juill. 1989, *Schröder*, aff. 265/87, pt. 21), qui s'impose aux autorités de l'Union comme aux autorités nationales, législateurs et juges (CJCE 5 juin 2008, *Industria Lavorazione carni ovine c/ Région du Latium*, aff. C-534/06, pt. 25). Le contrôle de cette exigence se décompose normalement en trois étapes (2) : adéquation, nécessité et proportionnalité *stricto sensu* de la mesure contestée. Le deuxième temps, dit « test de nécessité » ou « test de l'entrave minimale » occupe, selon la doctrine, « une place prépondérante dans le contrôle exercé par le juge communautaire » (D. Simon, *Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes*, LPA mars 2009, p. 17, spéc. p. 20).

Or, pour procéder au « test de nécessité », la Cour de Luxembourg compare la mesure contestée avec les solutions alternatives. Est considérée comme nécessaire la mesure qui permet d'atteindre le même objectif en apportant le moins de restrictions aux droits et libertés consacrés par les traités. Ce mode de raisonnement pourrait ainsi constituer un modèle d'inspiration pour le juge administratif français en matière de contrôle de l'utilité publique, comme il l'a été, dans d'autres domaines, pour les juges italien et britannique (D.-U. Galetta, *Le principe de proportionnalité*, in J.-B. Auby et J. Dutheil de la Rochère [dir.], *Droit administratif européen*, Bruylant 2007, p. 357, spéc. pp. 370-372).

Finalement, une évolution de la jurisprudence ne serait que l'aboutissement logique de l'idée si bien exprimée dans la formule de Lord Diplock, reprise par la Chambre des Lords (House of Lords, 21 mars 2002, *Regina c/ Shayler*) : « *You must not use of a steam hammer to crack a nut if a nutcracker would do it* » (3).

Document 8 : CE, 19 octobre 2012, *Commune de Levallois-Perret*, n° 343070

(...) la commune de Levallois-Perret demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'arrêt n° 09VE01036-09VE01180 du 24 juin 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Versailles, d'une part, a annulé, à la demande de M. Pierre A, M. Gilles A, Mlle Marie-Christine A, M. Philippe B, Mlle Nathalie B et M. Jean-Pierre B et de Mme Marie-Madeleine C, les jugements n°s 0703074 et 0703978 du 5 février 2009 par lesquels le tribunal administratif de Versailles a rejeté leur demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 24 janvier 2007 du préfet des Hauts-de-Seine déclarant d'utilité publique la construction d'un immeuble et prononçant la cessibilité de deux parcelles cadastrées K9 et K8, situées 116 et 118, rue Anatole France à Levallois-Perret, d'autre part, a annulé cet arrêté ;

(...)

1. Considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, par un arrêté du 24 janvier 2007, le préfet des Hauts-de-Seine a, à la demande de la commune de Levallois-Perret, déclaré d'utilité publique le projet de réalisation d'un programme de logements sociaux sis 116, rue Anatole France et déclaré cessible la parcelle cadastrée section K n° 9 nécessaire à la réalisation de cette opération ; qu'à

la demande des consorts A, B et de Mme C, propriétaires de cette parcelle, la cour administrative d'appel de Versailles a, par un arrêt du 24 juin 2010 contre lequel la commune de Levallois-Perret se pourvoit en cassation, annulé le jugement du tribunal administratif de Versailles du 5 février 2009 rejetant leur demande d'annulation de l'arrêté litigieux du préfet des Hauts-de-Seine ainsi que ledit arrêté ;

2. Considérant que le délai de validité d'un acte déclaratif d'utilité publique est suspendu entre la date d'une décision juridictionnelle prononçant son annulation et celle de la décision statuant de façon définitive sur la légalité de cet acte ; que le délai de validité de cinq ans de la déclaration d'utilité publique prononcée par l'arrêté du 24 janvier 2007 est suspendu depuis le 24 juin 2010, date de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles prononçant son annulation ; que, par suite, les conclusions à fin de non-lieu présentées par les consorts A, B et Mme C en raison de la caducité de l'arrêté du 24 janvier 2007 doivent être rejetées ;

3. Considérant qu'il appartient au juge, lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

4. Considérant qu'après avoir relevé que la commune disposait de plusieurs terrains et immeubles pouvant être utilisés pour la réalisation de logements sociaux, la cour a jugé que les inconvénients d'ordre social et économique de l'opération étaient, compte tenu de la possibilité de la réaliser autrement, excessifs et privaient, par suite, cette opération de son caractère d'utilité publique ; qu'en tenant ainsi compte de la disponibilité par la commune de terrains et immeubles non pour vérifier l'impossibilité de réaliser l'opération litigieuse dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation mais pour apprécier le caractère excessif des inconvénients présentés par cette opération, la cour a commis une erreur de droit ; que dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, la commune de Levallois-Perret est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué.

Document 9 : CE, Sect., 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes*, n° 245239 ;

Vu la requête, enregistrée le 15 avril 2002, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour le SYNDICAT DEPARTEMENTAL DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ DES ALPES-MARITIMES, dont le siège est situé 18, rue de Châteauneuf à Nice (06000) et la COMMUNE DE CLANS (06000) ; ils demandent au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt en date du 5 mars 2002 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a ordonné à la COMMUNE DE CLANS de procéder à la dépose de la ligne électrique aérienne basse tension destinée à desservir le quartier Le Pouet et de remettre les lieux en état dans un délai de trois mois à compter de la notification de son arrêt, sous astreinte de 150 euros par jour de retard à l'issue d'un délai de six mois ;

Considérant que, par jugement en date du 31 décembre 1996, le tribunal administratif de Nice a annulé, à la demande de Mme X, l'arrêté en date du 14 août 1996 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a approuvé le projet de détail du tracé de la ligne électrique aérienne à basse tension destinée à desservir le quartier Le Pouet dans la COMMUNE DE CLANS ; que, par deux arrêts en date du 9 décembre 1999, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté les appels interjetés à l'encontre de ce jugement par le SYNDICAT DEPARTEMENTAL DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ DES ALPES-MARITIMES et par la COMMUNE DE CLANS ; que sur le fondement des dispositions de l'article L. 8-4 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel alors en vigueur, Mme X a demandé à la cour administrative d'appel de Marseille d'assurer sous astreinte l'exécution du jugement du 31 décembre 1996 du tribunal administratif de Nice ; que le SYNDICAT DEPARTEMENTAL DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ DES ALPES-MARITIMES et la COMMUNE DE CLANS demandent l'annulation de l'arrêt en date du 5 mars 2002 par lequel la cour administrative d'appel a ordonné à la COMMUNE DE CLANS de procéder à la dépose de la ligne et de remettre les lieux en état dans un délai de trois mois à compter de la notification de son arrêt, sous astreinte de 150 euros par jour de retard à l'issue d'un délai de six mois ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-4 du code de justice administrative : En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution. Toutefois, en cas d'inexécution d'un jugement frappé d'appel, la demande d'exécution est adressée à la juridiction d'appel. Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte ;

Considérant que lorsque le juge administratif est saisi d'une demande d'exécution d'une décision juridictionnelle dont il résulte qu'un ouvrage public a été implanté de façon irrégulière il lui appartient, pour déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, si l'exécution de cette décision implique qu'il ordonne la démolition de cet ouvrage, de rechercher, d'abord, si, eu égard notamment aux motifs de la décision, une régularisation appropriée est possible ; que, dans la négative, il lui revient ensuite de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général ;

Considérant que, contrairement à ce que soutiennent le SYNDICAT DEPARTEMENTAL DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ DES ALPES-MARITIMES et la COMMUNE DE CLANS, en ordonnant sous astreinte à la commune de procéder à la dépose de la ligne électrique, la cour administrative d'appel, qui n'a pas statué au-delà des conclusions dont elle était saisie, n'a ni commis d'erreur de droit, ni méconnu les pouvoirs qu'elle tenait de l'article L. 911-4 précité du code de justice administrative.

Document 10 : CE, 20 mai 2011, *Communauté d'agglomération du lac du Bourget*, n° 325552

la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 07LY01589 du 18 décembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté sa requête tendant, d'une part, à l'annulation du jugement n°02-5054 du 24 avril 2007 par lequel le tribunal administratif de Grenoble, a, à la demande de la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature-Savoie (FRAPNA-Savoie) et de M. A, annulé l'autorisation d'installation et travaux divers qui lui a été accordée le 29 octobre 2002 par le maire de Chindrieux en vue d'un aménagement touristique et portuaire au lieu-dit Portout et, d'autre part, au rejet de la demande de la FRAPNA-Savoie et de M. A devant le tribunal administratif ;

(...)

Considérant que la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET se pourvoit en cassation, d'une part, contre l'arrêt du 18 décembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a confirmé un premier jugement du tribunal administratif de Lyon qui a annulé l'arrêté du préfet de la Savoie du 13 juin 2001, déclarant d'utilité publique un projet d'aménagement touristique et portuaire au lieu-dit Portout , au bord du lac du Bourget, d'autre part, contre un autre arrêt du 18 décembre 2008 par lequel la même cour administrative d'appel a confirmé un second jugement du tribunal administratif de Lyon annulant l'autorisation d'installation et travaux divers qui lui a été accordée le 29 octobre 2002 par le maire de Chindrieux pour ce projet d'aménagement, et, enfin, contre l'arrêt du 26 novembre 2009 par lequel la même cour administrative d'appel lui a enjoint de procéder à la remise en état naturel du site dans un délai de huit mois, sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

Sur les pourvois n° 325552 et n° 325553 :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme : Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et

de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves. / Toutefois, des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagement (...) ; qu'aux termes de l'article R. 146-1 du même code: En application du premier alinéa de l'article L. 146-6, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : (...) b) Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; (...) e) Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ; f) Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourrisseries et les gisements naturels de coquillages vivants ; les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; g) Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée (...) ; qu'aux termes de l'article R. 146-2 du même code, dans sa rédaction applicable à la date des décisions attaquées : En application du deuxième alinéa de l'article L. 146-6, peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à l'article R. 146-1, après enquête publique dans les cas prévus par le décret n° 85-453 du 23 avril 1985, les aménagements légers suivants : / a) Les chemins piétonniers et les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux ; / b) Les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, de pêche et cultures marines ou lacustres, conchylicoles, pastorales et forestières ne créant pas de surface hors oeuvre brute au sens de l'article R. 112-2 ainsi que des locaux d'une superficie maximale de 20 mètres carrés, liés et nécessaires à l'exercice de ces activités pour répondre aux prescriptions des règlements sanitaires nationaux ou communautaires, à condition que la localisation et l'aspect de ces aménagements et locaux ne dénaturent pas le caractère des lieux et que la localisation dans ces espaces ou milieux soit rendue indispensable par des nécessités techniques. ;

Considérant, en premier lieu, que pour déterminer que l'aménagement litigieux était implanté dans un espace remarquable et un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques au sens des dispositions précitées de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, la cour a relevé que le projet, situé sur le territoire de la commune de Chindrieux à proximité de l'extrémité nord du lac du Bourget au bord du canal de Savières, était implanté dans une partie naturelle du site inscrit du lac du Bourget défini en application de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites, que le secteur de Portout ne présentait pas un caractère urbanisé, qu'il n'avait fait l'objet d'aucune altération du fait de l'activité humaine et, au surplus, qu'il était inscrit dans les périmètres d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et d'une zone importante pour la conservation des oiseaux (ZICO) ; que contrairement à ce qui est soutenu, la cour n'a pas dénaturé les faits en relevant que le terrain d'assiette du projet d'aménagement n'était pas situé à proximité d'une zone urbanisée, mais s'inscrivait dans une zone naturelle sans aucune construction formant un ensemble homogène ; que contrairement également à ce qui est soutenu, la cour ne s'est pas non plus abstenue de tenir compte, pour déterminer si cet espace et ce milieu naturel étaient protégés, de la nature et de l'intérêt du site ainsi que de sa localisation géographique ; qu'elle n'a pas inexactement qualifié les faits en jugeant, à partir des constatations de fait auxquelles elle a souverainement procédé, que le terrain d'assiette du projet devait être regardé comme un espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ;

Considérant, en deuxième lieu, que la cour a souverainement apprécié, sans commettre de dénaturer, que compte tenu de la nature et de l'emprise des constructions envisagées, consistant dans la réalisation, sur une emprise totale de 16 000 m², d'aires de jeux et de loisirs et d'un bassin de 4500 m² d'une capacité de 60 bateaux de plaisance, l'ensemble s'accompagnant de la création d'aires de stationnement et de la construction d'un pavillon à usage de capitainerie et bloc sanitaire, l'aménagement litigieux ne pouvait être regardé comme un aménagement léger au sens du deuxième alinéa de l'article L.146-6 et de l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable ;

Considérant, en troisième lieu, que la cour, ainsi qu'il a été dit, a jugé à bon droit que l'arrêté déclarant d'utilité publique le projet litigieux, d'une part, méconnaissait les dispositions du premier alinéa de l'article L. 146-6 du code d'urbanisme et, d'autre part, n'entraînait pas dans le champ des exceptions à

l'inconstructibilité des espaces remarquables prévues pour les aménagements légers au deuxième alinéa de l'article L. 146-6 et à l'article R. 146-2 du même code ; qu'il ne peut être reproché à la cour d'avoir, dans son arrêt relatif à l'arrêté préfectoral du 13 juin 2001, procédé à un contrôle incomplet du bilan de l'opération envisagée alors qu'il résulte des termes mêmes de l'arrêt attaqué que le motif tiré de l'absence d'utilité publique du projet présentait un caractère surabondant, la cour ayant jugé que l'illégalité de l'arrêté de déclaration d'utilité publique résultait de ce qu'il concernait une opération située dans un espace remarquable du littoral et qui ne pouvait être regardée comme la réalisation d'un aménagement léger ; que, par suite, la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET n'est pas fondée à soutenir que la cour aurait, ce faisant, entaché son arrêt d'erreur de droit ; que la requérante ne peut par ailleurs soutenir, à l'encontre du second arrêt du 18 décembre 2008, que la cour l'aurait insuffisamment motivé et entaché d'erreur de droit en omettant de procéder à un contrôle du bilan de l'opération s'agissant de l'autorisation d'installation et travaux attaquée, la légalité d'une telle autorisation n'étant par elle-même pas subordonnée à ce que ces travaux présentent un caractère d'utilité publique ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET n'est pas fondée à demander l'annulation des arrêts contestés du 18 décembre 2008 de la cour administrative d'appel de Lyon ;

Sur le pourvoi n° 335931 :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. ;

Considérant que lorsque le juge administratif est saisi d'une demande d'exécution d'une décision juridictionnelle dont il résulte qu'un ouvrage public a été implanté de façon irrégulière, il lui appartient, pour déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, si l'exécution de cette décision implique qu'il ordonne la démolition de cet ouvrage, de rechercher, d'abord, si, eu égard notamment aux motifs de la décision, une régularisation appropriée est possible ; que, dans la négative, il lui revient ensuite de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général ;

En ce qui concerne l'impossibilité de régulariser l'ouvrage public litigieux :

Considérant, en premier lieu, que la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET fait valoir que l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction, postérieure à la décision attaquée, issue des décrets des 29 mars 2004 et 2 août 2005, a étendu la liste des aménagements légers susceptibles de pouvoir être implantés dans un espace remarquable ; que peuvent dorénavant être implantés a) Lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public ; que peuvent être également implantés d)... dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture (...) les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ; que, pour écarter l'existence de toute possibilité de régularisation de l'ouvrage, la cour a relevé qu'en admettant même que, pris isolément, certains équipements puissent désormais être regardés comme constituant des aménagements légers au sens de ces dispositions du code de l'urbanisme, le port de plaisance devait être appréhendé dans son ensemble, au regard de son emprise globale ; que ce faisant, la cour a pu, sans commettre d'erreur de droit ni dénaturer les pièces du dossier, juger qu'en l'espèce, la régularisation de cet ouvrage public implanté irrégulièrement devait le concerner pris dans son ensemble compte tenu des caractéristiques des différents aménagements composant cet ouvrage ;

Considérant, en second lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le site naturel de Portout a fait l'objet de classements et de projets de classements opérés au titre de la protection des zones humides au sens de la convention de Ramsar, au titre de l'inventaire de zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique ou de site du réseau Natura 2000 ; que la cour n'a pas dénaturé les faits de l'espèce en jugeant que les conclusions des études scientifiques qui ont exclu le site de Portout du zonage Natura 2000, de la ZNIEFF de type I et de la convention de Ramsar sont postérieures à la réalisation des travaux et ont pris en compte la situation de fait résultant de l'aménagement lui-même ; que par ailleurs, en estimant qu'en tout état de cause, de telles délimitations, qui, soit sont dépourvues d'effet juridique direct, soit sont dépourvues de caractère réglementaire, constituent de simples indices de la qualité environnementale d'un site qu'un éventuel déclassement ne saurait remettre en cause, a fortiori lorsque, comme en l'espèce, celui-ci est la conséquence de la réalisation du projet contesté, alors que le caractère remarquable du site résulte de ses caractéristiques propres, ainsi qu'elle l'a expressément jugé dans son arrêt du 18 décembre 2008, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit ;

En ce qui concerne l'absence d'atteinte excessive à l'intérêt général résultant de la démolition de l'ouvrage public litigieux :

Considérant que, pour conclure que la suppression de cet ouvrage ne portait pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la cour a relevé que si la navigation de plaisance occupe une place dans l'économie touristique locale, il ne ressortait pas des pièces du dossier que l'aménagement en cause serait indispensable à l'exercice de cette activité de loisirs, et que, eu égard à l'intérêt public qui s'attache au maintien de la biodiversité et à la cessation de l'atteinte significative portée à l'unité d'un espace naturel fragile, la suppression de cet ouvrage, qui peut être effectuée pour un coût modéré, n'entraîne pas, même si son installation a représenté un coût financier, d'atteinte excessive à l'intérêt général ; que la cour a ajouté que les mesures proposées par la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET, consistant dans une modification des critères d'accueil des bateaux, une réduction de l'emprise du parc de stationnement ainsi qu'une participation en compensation à la création d'une réserve naturelle sur un autre site ne sauraient assurer la satisfaction de l'intérêt public ;

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que contrairement à ce qui est soutenu, la cour n'a pas dénaturé les faits en relevant que l'aménagement en cause n'était pas indispensable à l'exercice de la navigation de plaisance, alors que le remisage des bateaux qui, de toute manière, ne peuvent tous bénéficier d'une place à quai, peut être effectué à sec et que sa création n'a pas entraîné la suppression des amarrages irréguliers le long du canal de Savières ; qu'elle n'a pas non plus commis d'erreur de droit ni procédé à une appréciation tronquée de l'intérêt touristique local auquel répondait l'aménagement du port de Portout ; que la cour a souverainement apprécié, sans commettre de dénaturer, que la suppression de l'ouvrage pouvait être effectuée selon des modalités définies pour un coût modéré ; qu'en estimant que la démolition des aménagements réalisés et la remise en état des lieux ne portaient pas, en l'espèce, une atteinte excessive à l'intérêt général, eu égard à l'intérêt public qui s'attache à la préservation d'un espace naturel remarquable fragile et au maintien de sa biodiversité, la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt, n'a pas procédé à une inexacte qualification juridique des faits ;

Considérant, en second lieu, que la cour n'a pas non plus commis d'erreur de droit ou de dénaturer des faits en estimant que les mesures compensatoires proposées par la requérante n'étaient pas suffisantes pour assurer la satisfaction de l'intérêt public ; que son arrêt n'est pas davantage entaché d'insuffisance de motivation sur ce point ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET n'est pas non plus fondée à demander l'annulation de l'arrêt du 26 novembre 2009 de la cour administrative d'appel de Lyon ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :










Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature- Savoie et de M. A, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, le remboursement des frais exposés par la requérante et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET le versement à la Fédération Rhône-Alpes de

Protection de la Nature- Savoie de la somme de 8000 euros, au titre des mêmes frais ;

DECIDE :

Article 1er : Les pourvois de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET sont rejetés.

Document 11 : G. Eveillard, « La tangibilité de l'ouvrage public irrégulièrement édifié sur un espace remarquable », AJDA 2011 p. 1891

Depuis le début du XXI^e siècle, le vieux principe d'intangibilité de l'ouvrage public a reculé devant les exigences, entre autres, de la légalité : ouvrage public mal planté peut désormais être démolé (T. confl. 6 mai 2002, *M. et M^{me} Binet c/ Electricité de France*, n° 3287, Lebon 544  ; AJDA 2002. 1229 , note P. Sablière  ; D. 2002. 1957  ; CJEG 2002. 646, note B. Genevois ; JCP 2002. II. n° 10, p. 170, concl. J. Duplat ; CE sect. 29 janv. 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, req. n° 245239 , AJDA 2003. 784 , note P. Sablière  ; RFDA 2003. 477, concl. C. Maugüé , et 484, note C. Lavialle  ; CJEG 2003. 243, concl. C. Maugüé ; JCP 2003. II. n° 10, p. 118, note G. Noël ; JCP Adm. 2003, n° 1342, note J. Dufau ; LPA 21 mai 2003, p. 6, note J. Bougrab, et 6 juin 2003, p. 20, note J. Charret et S. Deliancourt). Néanmoins, cette tangibilité est loin d'être absolue : ce n'est que lorsque des conditions assez rigoureuses sont réunies que le juge administratif se reconnaît le droit d'ordonner la démolition de l'ouvrage public. La pratique a montré peu d'exemples dans lesquels il en a été ainsi. Aussi chaque nouvelle illustration de la tangibilité de l'ouvrage public mérite-t-elle l'intérêt, *a fortiori* lorsque, comme en l'espèce, elle apporte également des précisions sur les conditions mêmes dans lesquelles un ouvrage public peut être considéré comme irrégulièrement construit.

Etait en cause l'édification, par le SIVOM du lac du Bourget et sur les rives de ce lac, d'un aménagement touristique et portuaire consistant dans la réalisation, sur une emprise de 16 000 m², d'aires de jeux et de loisirs et d'un bassin de 4 500 m² pour 60 bateaux de plaisance, d'aires de stationnement et d'un pavillon à usage de capitainerie et de bloc sanitaire. Ce projet fut déclaré d'utilité publique par un arrêté préfectoral du 13 juin 2001, avant que le maire de Chindrieux - commune sur le territoire de laquelle il devait être réalisé - ne lui délivre une autorisation d'installation et de travaux divers le 29 octobre 2002.

Ce projet fut cependant contesté par deux associations de protection de l'environnement, la FRAPNA-Savoie et l'association Les amis de Chautagne, du canal, du lac, associés pour un meilleur environnement, et par un particulier, M. Goudouneix. Ces requérants déposèrent devant le tribunal administratif de Lyon un recours tendant à l'annulation de la déclaration d'utilité publique. La FRAPNA-Savoie et M. Goudouneix saisirent par ailleurs la même juridiction d'un recours tendant à l'annulation de l'autorisation d'urbanisme. Les moyens, communs aux deux recours, tendaient à faire constater par la juridiction administrative qu'avait été autorisé sur un espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme un aménagement dépassant, par son ampleur, les aménagements légers dont ce même article autorise la réalisation. Satisfaction fut donnée aux requérants par le tribunal administratif qui, par deux jugements du 24 avril 2007, annula les actes contestés. La communauté d'agglomération du lac du Bourget, qui avait entre-temps succédé au SIVOM, forma appel de ces jugements devant la cour administrative d'appel de Lyon, mais fut pareillement déboutée par deux arrêts du 18 décembre 2008. Par un troisième arrêt, rendu le 26 novembre 2009 - le délai s'expliquant par la nécessité d'un supplément d'information - la cour administrative d'appel ordonna également, sous astreinte, la démolition des éléments de l'ouvrage réalisés pendant la durée des instances successives.

La communauté d'agglomération du lac du Bourget se pourvut alors en cassation devant le Conseil d'Etat. Ce dernier, après avoir décidé la jonction des trois pourvois, se trouva donc saisi d'un litige assez complet, puisque seule la qualité d'ouvrage public des installations en cause n'était pas contestée - elle était au demeurant indéniable, s'agissant d'installations immobilières affectées, pour certaines à un service public touristique, pour d'autres, à l'usage direct du public. Le débat contentieux portait à la fois sur la licéité de l'ouvrage public et, dans l'hypothèse où l'illicéité serait constatée, sur la possibilité pour le juge administratif d'ordonner sa démolition. Ce sont ces deux points que le Conseil d'Etat a successivement examinés. Constatant l'illicéité de l'implantation de l'ouvrage public, il a ensuite confirmé l'injonction de démolir.




L'illégalité de l'implantation de l'ouvrage public





Le Conseil d'Etat établit que, sur un espace remarquable, a été édifié un ouvrage dont les caractéristiques ne lui permettent pas d'être regardé comme un aménagement léger, seule catégorie d'installations pouvant être réalisée. Indépendamment de sa qualification d'ouvrage public, l'équipement est mal planté. Dès lors, il n'était pas nécessaire pour les juridictions administratives de réaliser un contrôle de l'« utilité publique » présentée par le projet.



L'édification sur un espace remarquable d'un aménagement autre que léger

L'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, issu de la loi Littoral du 3 janvier 1986, pose un principe de préservation des « espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et [d]es milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ». Il n'y autorise l'implantation que d'aménagements légers - et encore à condition qu'ils soient nécessaires « à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public ». Cet article renvoie à des dispositions réglementaires le soin de préciser les espaces remarquables concernés, ainsi que la nature et les modalités de réalisation des équipements légers qui peuvent y être édifiés.

Le Conseil d'Etat valide tout d'abord le raisonnement tenu par la cour administrative d'appel de Lyon sur la qualification d'espace remarquable. Il ne fait aucun doute, pour lui, que les espaces sur lesquels ont été réalisés les aménagements contestés sont des espaces remarquables au sens de l'article L. 146-6 et de l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme.

En premier lieu, le secteur concerné entre dans le champ d'application territorial de la loi Littoral. Il est en effet situé sur le territoire d'une commune concernée par cette loi, ce qui est en soi une condition suffisante (CE 27 sept. 2006, *Commune du Lavandou*, req. n° 275922, Lebon T. 1097  ; AJDA 2006. 2193  , note P. Durand  ; BJDU 2007. 40, concl. C. Devys, obs. L. Touvet). Qui plus est, il est réellement situé à proximité du rivage, en l'occurrence à proximité de l'extrémité nord du lac du Bourget et au bord d'un canal.





En second lieu, c'est un espace naturel. Il s'agit en effet d'une partie naturelle d'un site inscrit en vertu de la loi du 2 mai 1930 sur la protection des sites. Par ailleurs, le secteur, non urbanisé (une urbanisation serait, si l'on s'en tient à la jurisprudence majoritaire, rédhibitoire : v., par ex., CAA Lyon 6 juin 2000, *Commune de Hyères-les-Palmiers*, req. n° 95LY00062, AJDA 2002. 600  , chron. L. Benoit, E. Coënt-Bochard et P. Larroumec  ; Dr. adm. 2001, comm. 30), situé hors de la proximité d'une zone urbanisée et non altéré par l'activité humaine avant les travaux, est inscrit dans les périmètres d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et d'une zone importante pour la conservation des oiseaux (ZICO). Aucun de ces éléments n'est par lui-même suffisant pour emporter la qualification (excepté, peut-être, le fait de constituer une partie naturelle d'un site classé, un arrêt au moins ayant considéré cette circonstance comme suffisante : CE 20 oct. 1995, *Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat et autres*, req. n° 151282, Lebon T. 1072  ; RDI 1996. 58, obs. Y. Gaudemet et L. Touvet  ; BJDU 1995. 365, concl. S. Daël, obs. L. Touvet) ; ils constituent néanmoins un faisceau d'indices significatif.

De ces données de fait, souverainement constatées par les juges du fond et dans lesquelles le Conseil d'Etat ne constate aucune dénaturation, peut être déduite la qualification d'espace remarquable - opération de qualification juridique des faits, contrôlée par le Conseil d'Etat juge de cassation (CE 3 sept. 2009, *Commune de Canet-en-Roussillon*, req. n° 306298, Lebon T. 924  ; AJDA 2009. 1582  ; Environnement et développement durable 2009, comm. 131, note M. Soussé). En conséquence, seuls peuvent y être édifiés des aménagements légers.

Or, et c'est le second temps du raisonnement, les installations réalisées dépassent très largement, par leur ampleur, le cadre de simples aménagements légers, tels que les envisagent les articles L. 146-6 et R. 146-2 du code de l'urbanisme. La démonstration soulevait néanmoins un peu plus de difficultés que la qualification d'espace remarquable.

Tout d'abord, il fallait déterminer si le caractère léger devait s'apprécier pour chaque élément du projet, pris isolément, ou pour le projet dans son ensemble. En effet, dans le premier cas, il n'était pas exclu que certains éléments puissent recevoir la qualification d'aménagements légers. Mais c'est le second

raisonnement que choisit le juge : c'est en prenant en compte l'ensemble des installations projetées sur l'emprise totale couverte que l'on doit déterminer si le projet, dans son ensemble, est ou non un aménagement léger (v., déjà, CAA Marseille 20 janv. 2000, *Commune de Ramatuelle*, BJDU 2000. 87, concl. L. Benoît). En effet, s'il ne l'énonce pas expressément - du moins pas à ce stade du raisonnement -, les équipements sont indissociables les uns des autres, notamment d'un point de vue fonctionnel. Dès lors, la réponse est courue : par son ampleur, « l'aménagement litigieux ne [peut] être regardé comme un aménagement léger ».


Le Conseil d'Etat valide sur ce point l'argumentation de la cour administrative d'appel de Lyon, sans la contrôler réellement, cependant. En effet, il considère que la qualification d'aménagement léger est une question de fait, relevant donc de l'appréciation souveraine des juges du fond sous la seule réserve d'une dénaturation par eux de ces faits. Sur ce point, la position du Conseil d'Etat n'est pas novatrice (CE 13 nov. 2002, *Commune de Ramatuelle*, req. n° 219034 , AJDA 2003. 337 , note J. Morand-Deville  ; RDI 2003. 193, obs. P. Soler-Couteaux  ; BJDU 2002. 344, concl. D. Piveteau). Il aurait néanmoins été concevable que son acceptation du contrôle de la qualification d'espace remarquable le conduise à la faire évoluer, afin d'unifier le statut des différentes notions mises en place par l'article L. 146-6. Tel n'est pas le cas. On peut s'en étonner : on cerne difficilement en quoi l'appréciation du caractère léger d'un aménagement n'impliquerait aucune opération de qualification juridique des faits constatés, alors qu'il en irait différemment pour celle du caractère remarquable d'un espace. Sans doute la première laisse-t-elle au juge du fond une marge de manoeuvre bien moindre - la légèreté est une notion plus objective que le caractère remarquable, elle se déduit en tout cas plus automatiquement des faits. Il n'empêche : la distinction entre ce que contrôle le juge de cassation et ce qu'il laisse à l'appréciation souveraine des juges du fond est bien tenue.

L'absence de nécessité d'un contrôle de l'utilité publique



La circonstance que l'ouvrage contesté soit édifié sur un espace remarquable alors qu'il n'est pas un aménagement léger suffit à le faire considérer comme mal planté. Ainsi, sont entachées d'illégalité tant la déclaration d'utilité publique que l'autorisation d'installation et travaux divers.

Or, selon la communauté d'agglomération du lac du Bourget, la cour administrative d'appel de Lyon n'aurait pas dû annuler ces actes sans rechercher si l'opération qu'ils concernaient était ou non d'utilité publique - ce qu'elle n'a pas fait pour l'autorisation d'installation et travaux divers, et n'a fait que partiellement pour la déclaration d'utilité publique.

S'agissant de l'autorisation d'urbanisme, le Conseil d'Etat rejette le moyen, la légalité d'un tel acte n'étant pas subordonnée au caractère d'utilité publique de l'opération projetée.

Pour la déclaration d'utilité publique, en revanche, il peut y avoir un apparent paradoxe à ce que ne soit pas recherché, pour vérifier la légalité de cet acte, si l'opération qu'il déclare d'utilité publique l'est réellement... C'est même, en principe, le point essentiel du contrôle de sa légalité interne, réalisé au moyen d'un contrôle du bilan coût-avantage (CE ass. 28 mai 1971, *Fédération de défense des personnes concernées par le projet Ville nouvelle Est*, req. n° 78825, Lebon 409 , concl. G. Braibant ; *GAJA*, 17^e éd., 2009, n° 86 ; *GADU*, 4^e éd., 1996, n° 42 ; AJDA 1971. 405, chron. D. Labetoulle et P. Cabanes ; CJEG 1972. 35, note J. Virole ; JCP 1971. II. 16873, note A. Homont ; RD publ. 1972. 454, note M. Waline).

Le Conseil d'Etat indique pourtant qu'un tel contrôle n'est, en l'espèce, pas nécessaire. Il présente, plus exactement, un caractère surabondant.

En effet, le contrôle de la satisfaction de la déclaration d'utilité publique aux conditions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme précède celui de l'utilité publique. Si, comme en l'espèce, la déclaration est contraire à l'article L. 146-6, elle est illégale pour violation de la loi, sans qu'il soit nécessaire de rechercher si l'opération est d'utilité publique (CE 27 sept. 2006, *Commune du Lavandou*, préc.). Ce n'est que dans l'hypothèse où les conditions de l'article L. 146-6 sont respectées que le juge doit vérifier si, en outre, l'aménagement projeté est d'utilité publique (CE 10 déc. 2001, *Commune de Queven*, req. n° 218331, Lebon T. 1000  ; RDI 2002. 135, obs. F. Donnat .

Cette précision sur l'articulation des deux contrôles n'est pas superflue, la jurisprudence passée du Conseil d'Etat ayant pu, parfois, laisser planer l'ambiguïté sur une éventuelle intégration de l'utilité publique aux conditions posées par l'article L. 146-6 (CE 3 juill. 2000, *Syndicat intercommunal des*

communes riveraines du lac d'Annecy, req. n° 183850, Lebon T. 1049 (2014)). La solution ici retenue est néanmoins la plus conforme à la lettre de la loi, aucun des termes de l'article L. 146-6 ne mentionnant, explicitement ou implicitement, que les aménagements légers doivent être d'utilité publique - il raisonne en termes de nécessité de l'aménagement pour l'espace remarquable, ce qui n'est pas nécessairement synonyme - ni surtout qu'un aménagement plus que léger puisse être sauvé de l'annulation par son caractère d'utilité publique. Elle est aussi - est-il nécessaire de le préciser ? - la plus favorable à la pleine effectivité de l'article L. 146-6.

Néanmoins, l'illégalité avérée des actes contestés et leur annulation n'impliquent pas nécessairement la démolition des installations réalisées. C'est au troisième pourvoi qu'il appartiendra de trancher la question.

Le bien-fondé de l'injonction de démolir l'ouvrage public

Au stade de l'exécution de la décision d'annulation, la qualité d'ouvrage public des installations édifiées entre en compte. En effet, le vieux principe d'intangibilité de l'ouvrage public, qui interdisait au juge administratif de prononcer toute mesure de nature à porter atteinte à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public, n'a été que partiellement ébranlé. Si, depuis 2003, le juge administratif se reconnaît le pouvoir de prendre de telles mesures en application du pouvoir d'injonction qui lui est désormais reconnu par la loi du 8 février 1995 (art. L. 911-1 CJA), ce n'est que sous réserve, tout d'abord que la régularisation de l'ouvrage soit impossible, ensuite qu'un « bilan » coût-avantage fasse ressortir que l'atteinte à l'ouvrage ne porte pas une également une atteinte excessive à l'intérêt général (CE sect. 29 janv. 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, préc.). Réaffirmant ce considérant de principe, le Conseil d'Etat recherche si, en l'espèce, les conditions de l'injonction sont remplies.

L'impossible régularisation de l'ouvrage public

Le juge administratif se refuse à ordonner la démolition d'un ouvrage public qui, au jour où il statue en qualité de juge de l'exécution, est susceptible de régularisation. En effet, il lui paraît inutile et dommageable pour les deniers publics de détruire un ouvrage qui pourra être reconstruit dans des conditions régulières.

Or, la communauté d'agglomération invoquait deux causes de régularisation possible.

La première était la plus sérieuse. L'article R. 146-2 a en effet été modifié postérieurement à l'adoption des décisions annulées. Deux décrets, l'un du 29 mars 2004, l'autre du 2 août 2005, ont étendu la liste des aménagements légers susceptibles d'être réalisés sur un espace remarquable. Or, selon la communauté d'agglomération, certaines des installations figurant dans le projet déclaré illégal seraient susceptibles d'être incluses dans la liste des aménagements désormais susceptibles d'être autorisés en vertu de l'article R. 146-2. Il y a donc bien, semble-t-il, une cause de régularisation puisque, si ces équipements devaient faire aujourd'hui l'objet d'une demande d'autorisation, cette demande devrait recueillir une réponse favorable (il est bien entendu, en revanche, que ces décrets sont en tout état de cause dépourvus d'incidence sur la légalité des actes contestés, la légalité de ces derniers qui s'apprécie au jour de leur signature).

Le Conseil d'Etat, cependant, comme la cour administrative d'appel avant lui, n'adopte pas ce raisonnement, qui aurait dû le conduire à vérifier si les aménagements en cause étaient effectivement visés par les décrets de 2004 et 2005.

Il s'en tient à sa position, déjà exprimée lors de l'examen de la légalité de la déclaration d'utilité publique et de l'autorisation d'urbanisme, et consistant à retenir de l'ouvrage une définition globale. Dès lors, comme il n'est nullement allégué que les décrets de 2004 et 2005 puissent permettre la régularisation de l'ensemble du projet, l'ouvrage public doit être considéré comme non régularisable.

Cette affirmation appelle deux précisions.

En premier lieu, elle n'a pas de portée générale. Comme l'indique le Conseil d'Etat, c'est « compte tenu des caractéristiques des différents aménagements composant cet ouvrage » qu'elle a été retenue. Il faut comprendre par là que, d'un point de vue fonctionnel et, sans doute, matériel (du moins si l'on se réfère à la définition, méritant le parallèle, de l'accessoire par l'article L. 2111-2 du code général de la

propriété des personnes publiques), les aménagements sont trop étroitement interdépendants pour pouvoir être dissociés. Mais il peut en aller différemment dans d'autres cas, si le projet consiste en plusieurs aménagements distincts matériellement et fonctionnellement.

En second lieu, elle revêt une portée de principe en ce qu'elle affirme qu'un ouvrage public ne doit être considéré comme régularisable que s'il l'est dans sa totalité. C'est la première fois que le Conseil d'Etat énonce aussi nettement cette conception restrictive de la notion de régularisation. Elle ne coulait pas nécessairement de source, à première vue. Mais elle permet d'éviter au juge de l'exécution d'entrer dans des distinctions byzantines entre les différentes parties de l'ouvrage, d'extrapoler sur ce que serait exactement le projet de l'administration si elle avait à le présenter à nouveau et d'éviter l'absurdité consistant à maintenir certaines parties d'un ouvrage public dépourvues d'utilité dès lors que la destruction des autres parties est ordonnée. On peut, dès lors, la juger inhérente aux conditions posées par la jurisprudence développée depuis 2003.

La deuxième cause putative de régularisation concernait la qualification même d'espace remarquable.

En effet, le site concerné a été, postérieurement aux décisions déclarées illégales, exclu de plusieurs zonages de protection : ainsi, il n'a pas été classé site Natura 2000, ni ZNIEFF de type I, ni zone humide au sens de la convention de Ramsar. Il faut y voir, selon la communauté d'agglomération, la marque de ce que son caractère remarquable est contestable. Dès lors, si les aménagements devaient être autorisés aujourd'hui, ils ne tomberaient plus nécessairement sous le coup de la législation sur les espaces remarquables.

Le Conseil d'Etat, confirmant là encore l'analyse de la cour administrative d'appel de Lyon, rejette le moyen, pour plusieurs raisons.

La première tient à la portée des zonages invoqués, et plus précisément à leurs rapports avec la qualification d'espace remarquable. Le Conseil d'Etat rappelle que ces zonages sont dépourvus, soit d'effet juridique direct, soit du moins de caractère réglementaire : leur portée normative est donc limitée. D'autre part, ils ne constituent, en tout état de cause, que des indices, et non des critères ou des conditions, de la qualité d'espace remarquable, tout comme, d'ailleurs, les classements et caractères retenus par le juge au stade de l'examen de la légalité de la déclaration d'utilité publique et de l'autorisation. Le Conseil d'Etat l'énonce ici expressément, pour la première fois aussi nettement : le caractère remarquable d'un site résulte de ses caractéristiques propres, c'est-à-dire s'apprécie indépendamment des autres qualifications juridiques, par de simples données de fait. La référence aux caractéristiques propres du site apparaît régulièrement dans la jurisprudence des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat (v., pour ce dernier, CE 3 sept. 2009, *Commune de Canet-en-Roussillon*, préc.). Mais c'est la première fois qu'il est précisé que ces caractéristiques propres impliquent une indépendance de la qualification d'espace remarquable par rapport à d'autres qualifications juridiques. C'est là une conséquence du principe d'indépendance des législations.

La seconde raison, plus casuelle, tient au fait que les études scientifiques qui ont conduit à l'absence de classement sont postérieures non seulement aux décisions contestées, mais surtout à la réalisation des travaux et qu'elles ont pris en compte les installations déjà réalisées pour justifier l'absence de classement. On comprend, dès lors, qu'elles ne puissent constituer des indices pertinents, sans quoi le juge serait mis devant le fait accompli, l'exécution d'une décision illégale suffisant à rendre impossible de revenir sur les conséquences de cette exécution.

Il résulte donc de ces éléments que les aménagements ne sont pas régularisables. Pour autant, cette donnée ne suffit pas à légitimer l'injonction de les démolir : encore faut-il que cette démolition ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

Le bilan coût-avantage favorable à la démolition de l'ouvrage public

Le contrôle du bilan pratiqué par le juge de l'exécution est destiné à vérifier si l'ouvrage public, même entaché d'une illégalité non régularisable, ne présente pas pour l'intérêt général plus d'avantages que n'en susciterait sa démolition, soit pour l'intérêt général, soit pour des intérêts privés - notamment ceux du propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage. Il peut ainsi exister des intérêts généraux l'emportant sur celui qui s'attache au rétablissement concret de la légalité et sur le respect du droit de propriété privée.

Le juge de l'exécution se trouve donc conduit à pratiquer un contrôle du bilan coût-avantage entre les différents intérêts en présence.

Ce contrôle ne permet pas, en l'espèce, de sauver l'ouvrage public. La décision du Conseil d'Etat - qui confirme une nouvelle fois celle de la cour administrative de Lyon - est à cet égard remarquable, car ce n'est que la troisième fois (si l'on excepte le cas de l'ouvrage public édifié irrégulièrement sur le domaine public, qui est soumis à un régime particulier : CE 23 déc. 2010, *Ministre de l'écologie c/ Commune de Fréjus*, req. n° 306544 [📄](#), AJDA 2011. 6 [📄](#) et 730 [📄](#), note J. Le Gars [📝](#) ; AJCT 2011. 143, obs. J. Coronat [📄](#) ; Dr. adm. 2011, comm. 34, note F. Melleray ; JCP Adm. 2011, n° 2044, note P. Yolka) que le juge administratif ordonne la démolition d'un ouvrage public en raison d'un bilan coût-avantage négatif. Les deux premières affaires concernaient l'implantation irrégulière de lignes électriques ne desservant qu'un nombre très limité de personnes, c'est-à-dire correspondaient à des hypothèses dans lesquelles le bilan était manifestement négatif (CE sect. 29 janv. 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, préc. ; CE 9 juin 2004, *Commune de Peille c/ Association de défense des sites de Peille*, req. n° 254691, Lebon 244 [📄](#) ; AJDA 2004. 1895 [📄](#)).

Lorsque le bilan des intérêts en présence est plus mitigé, le Conseil d'Etat a au contraire tendance à sauver l'ouvrage public, y compris lorsqu'il est implanté sur un espace remarquable, lorsqu'il présente un intérêt du point de vue de la sécurité ou de l'activité économique (CE 13 févr. 2009, *Communauté de communes du canton de Saint-Malo-de-La-Lande*, req. n° 295885, Lebon T. 906 [📄](#) ; AJDA 2009. 1057 [📄](#), note D. Bailleul [📝](#) ; AJDI 2010. 113, chron. S. Gilbert [📄](#) ; RDI 2009. 350, obs. R. Hostiou [📄](#) ; BJDU 2009. 38, concl. C. Geffray ; Dr. adm. 2009, comm. 63, note S. Traoré ; JCP Adm. 2009, n° 2208, note D. Maherzi ; RDI 2009. 350, note R. Hostiou. Annulant CAA Nantes 18 avr. 2006, *Association Manche nature*, req. n° 04NT00362, AJDA 2006. 1954 [📄](#), chron. D. Artus [📝](#)). On retrouve donc, dans ce contrôle du bilan, la même mesure de la part du juge que dans le cadre du contrôle de l'utilité publique des projets faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

Le présent arrêt rompt nettement avec cette tendance, alors même que les intérêts confrontés dans le contrôle du bilan sont, somme toute, classiques - si ce n'est l'absence d'intérêt de l'ouvrage pour la sécurité, ce qui explique, peut-être, la moins grande indulgence du juge, l'ouvrage n'ayant d'autre finalité qu'économique. Le Conseil d'Etat relève, comme la cour administrative d'appel de Lyon avant lui, que, malgré l'importance de la navigation de plaisance pour l'activité économique locale, le projet de la communauté d'agglomération n'est pas indispensable pour cette activité, le remisage des bateaux pouvant être effectué « à sec », sans construction d'un quai le long duquel tous n'auront de toute façon pas une place - ce dont il résulte également que cette construction ne mettrait pas fin à la pratique des amarrages irréguliers observée sur les lieux. Dès lors, l'intérêt économique ne saurait être excessivement atteint par la démolition de l'ouvrage, dont le maintien porterait par ailleurs une atteinte réelle à un autre intérêt général, celui de la protection de l'environnement, plus particulièrement la protection de la biodiversité et l'unité d'un espace naturel fragile. La proposition de la communauté d'agglomération de réduire l'emprise des aménagements projetés et de participer, « en compensation » du maintien des installations déjà réalisées, à la création d'une réserve naturelle sur un autre site, ne saurait rétablir le bilan dans un sens plus favorable au projet. Enfin, un ultime argument, celui du coût financier de la démolition, ne suffit pas non plus à ce rééquilibrage, le juge administratif constatant que cette démolition peut être effectuée pour un coût modéré.

L'arrêt du 20 mai 2011 présente enfin un intérêt du point de vue du contentieux, dans la mesure où il permet de préciser les pouvoirs du Conseil d'Etat, juge de cassation, en matière de contrôle du bilan sur le maintien d'un ouvrage public. En effet, jusqu'à présent, le Conseil d'Etat n'avait eu à connaître de la question que dans l'exercice de son pouvoir d'évocation après cassation de l'arrêt, c'est-à-dire en exerçant l'office d'un juge d'appel. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Pour autant, le Conseil d'Etat contrôle bien le bilan : l'appréciation de l'atteinte excessive portée à l'intérêt général par une éventuelle démolition de l'ouvrage public est donc une question de qualification juridique des faits, et ne relève pas de l'appréciation souveraine des juges du fond.

Cette solution est calquée sur celle retenue en matière de contrôle de l'utilité publique des projets faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (CE sect. 3 juill. 1998, *M^{me} Salva-Couderc*, req. n° 172736, Lebon 297 [📄](#) ; AJDA 1998. 792, chron. F. Raynaud et P. Fombeur [📝](#), et 847 [📄](#) ; D. 1999. 101 [📄](#), note R. Hostiou [📄](#) ; RDI 1998. 623, obs. C. Morel et P. Hubert [📄](#) ; RFDA 1999. 112, concl. P. Hubert [📄](#), et 124, note A. Bourrel [📄](#)). Cela n'allait pas de soi, les deux contrôles, bien qu'employant

une méthode identique, celle du bilan coût-avantage, présentant de nettes différences - le contrôle de l'utilité publique se déroulant au stade de l'examen de la légalité d'un acte, celui de l'atteinte excessive à l'intérêt général au stade de l'exécution d'une décision juridictionnelle d'annulation.

Ainsi, l'arrêt *Communauté d'agglomération du lac du Bourget* apporte une pierre d'importance non négligeable au régime de l'ouvrage public : ce dernier en ressort, sinon un peu plus tangible, du moins un peu moins intangible..

Document 12 : CE, Section, 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier*, n°320371

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 4 septembre et 3 décembre 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNE DE VALMEINIER, représentée par son maire, et le SYNDICAT MIXTE DES ISLETTES, dont le siège est à l'Hôtel du Département, Château des Ducs de Savoie, BP 1802 à Chambéry (73018), représenté par son président ; la COMMUNE DE VALMEINIER et le SYNDICAT MIXTE DES ISLETTES demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n°s 07LY02364 et 07LY02916 du 1er juillet 2008 en tant que par cet arrêt la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté leur demande tendant à l'annulation du jugement n° 0603904 du 12 juillet 2007 par lequel le tribunal administratif de Grenoble a, d'une part, annulé l'arrêté du 31 mars 2006 du maire de la COMMUNE DE VALMEINIER délivrant au SYNDICAT MIXTE DES ISLETTES un permis de construire un parc de stationnement de 499 places et, d'autre part, ordonné la démolition des parties du bâtiment déjà réalisées ;

(...)

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par arrêté du 31 mars 2006, le maire de la COMMUNE DE VALMEINIER a délivré au SYNDICAT MIXTE DES ISLETTES, constitué entre la commune et le département de la Savoie et maître d'oeuvre pour le compte de la commune, un permis de construire un parc de stationnement de 499 places sur sept niveaux, sur une parcelle située sur la zone d'aménagement concerté des Islettes de l'unité touristique nouvelle de Valmeinier 1800 ; que la COMMUNE DE VALMEINIER et le SYNDICAT MIXTE DES ISLETTES se pourvoient en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 1er juillet 2008 qui a rejeté leur appel tendant à l'annulation du jugement du 12 juillet 2007 par lequel le tribunal administratif de Grenoble avait annulé l'arrêté du 31 mars 2006 et ordonné la démolition des parties du bâtiment déjà réalisées ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt en tant qu'il a confirmé l'annulation du permis de construire du 31 mars 2006 :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article Za10 du règlement du plan d'aménagement de la zone d'aménagement concerté des Islettes : " La hauteur maximum des constructions est de 6 niveaux plus combles dans les terrains de plus grande pente. Pour des raisons architecturales ou techniques, un niveau supplémentaire pourra être accordé sur une partie limitée du bâtiment " ;

Considérant qu'en relevant qu'alors que la création d'un accès au terrain d'assiette du projet par la partie basse de ce dernier aurait permis d'éviter la construction d'un septième niveau, l'impossibilité de construire un tel accès n'était pas établie et qu'en outre l'accès par la partie haute du terrain d'assiette n'imposait pas la création d'un septième niveau, qui pouvait être évité par une limitation de la largeur du bâtiment ou par une augmentation modérée de la hauteur de chacun des niveaux, la cour administrative d'appel de Lyon a porté sur les pièces du dossier une appréciation souveraine qui n'est pas entachée de dénaturation ; qu'elle a pu en déduire, sans commettre d'erreur de droit, que les requérants n'étaient pas fondés à soutenir que le tribunal administratif aurait à tort estimé que le permis litigieux méconnaissait l'article Za10 précité du règlement du plan d'aménagement de la zone ;

Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur : " Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales " ;

Considérant que la cour a jugé, par adoption des motifs des premiers juges, que, d'une part, le bâtiment projeté était implanté dans un site de montagne d'une grande qualité paysagère et que les constructions avoisinantes présentaient une forte homogénéité en termes de volumes et d'aspect extérieur et s'intégraient harmonieusement dans ce site et que, d'autre part, compte tenu de ses dimensions, de son aspect massif et de sa situation extrêmement visible en entrée de station, le bâtiment autorisé porterait atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants et que, par suite, l'arrêté attaqué était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'elle s'est ainsi livrée à une appréciation souveraine des pièces du dossier, exempte de dénaturation ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt en tant qu'il a confirmé l'injonction de démolir les parties déjà réalisées du bâtiment :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : " Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution " ;

Considérant, en premier lieu, que la cour n'a pas méconnu la portée des conclusions qui lui étaient soumises en se fondant sur la circonstance que M. A avait demandé au tribunal administratif d'ordonner la démolition des constructions édifiées illégalement pour en déduire que les premiers juges avaient pu à bon droit regarder ces conclusions comme tendant à la mise en oeuvre des dispositions de l'article L. 911-1 précitées du code de justice administrative, quand bien même le requérant n'avait pas mentionné cet article ;

Considérant, en second lieu, que lorsqu'il résulte d'une décision de justice que des travaux en vue de l'édification d'un ouvrage public ont été engagés en vertu d'une autorisation de construire jugée illégale et que les constructions déjà réalisées n'ont pas encore été affectées au service public ou à l'usage du public, notamment en raison de leur inachèvement, il appartient au juge administratif, qu'il soit saisi de conclusions tendant à ce qu'il prescrive les mesures d'exécution qu'implique nécessairement sa décision ou d'une demande d'exécution d'une décision précédemment rendue, d'ordonner dans tous les cas l'interruption des travaux ; qu'il lui incombe également, pour déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, si l'exécution de cette décision implique qu'il ordonne la démolition totale ou partielle de ces constructions, de rechercher, d'abord, si, eu égard notamment aux motifs de la décision d'annulation, une régularisation du projet d'ouvrage tel qu'envisagé initialement est possible par la délivrance d'une nouvelle autorisation ; que, dans la négative, il lui revient ensuite de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que le maintien, fût-ce à titre temporaire, de l'ouvrage qui a commencé d'être illégalement construit entraînerait pour les divers intérêts publics ou privés en présence, d'autre part, les conséquences de sa démolition pour l'intérêt général, compte tenu notamment du coût des investissements déjà réalisés et, si elle est invoquée par les parties au litige, de la possibilité de réutiliser, dans un délai raisonnable, les constructions déjà édifiées dans le cadre d'un projet modifié ou d'un nouveau projet, et de déterminer enfin, en rapprochant ces éléments, si la démolition totale ou partielle de l'ouvrage en cause n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général ;

Considérant, d'une part, que la cour, qui avait confirmé l'annulation du permis de construire litigieux au double motif qu'il méconnaissait les dispositions de l'article Za10 du règlement du plan d'aménagement de zone limitant la hauteur des constructions à six niveaux plus combles, sauf dérogation justifiée pour des raisons architecturales ou techniques, et qu'il était entaché d'erreur manifeste d'appréciation en raison de l'atteinte que la construction envisagée porterait au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, a exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis en jugeant qu'il ne résultait pas de l'instruction qu'une régularisation fût possible ;

Considérant, d'autre part, que la circonstance que l'arrêt attaqué fût susceptible d'un pourvoi en cassation était sans incidence sur l'appréciation par la cour des mesures d'exécution qu'impliquait nécessairement sa décision ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la cour aurait, faute pour son arrêt d'avoir le caractère d'une décision irrévocable, inexactement qualifié les faits de l'espèce en jugeant que le bâtiment litigieux ne pourrait être achevé ;

Considérant, enfin, qu'après avoir apprécié, sans les dénaturer, les enjeux financiers, en particulier le

coût de la démolition de l'ouvrage et de la remise en état du site, la cour a exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis en jugeant que, compte tenu de la circonstance que le bâtiment litigieux, qui ne pouvait être achevé, ne présentait aucune utilité, notamment pour résoudre les problèmes de stationnement qui existeraient dans la station de Valmeinier 1 800, et eu égard aux atteintes particulièrement graves que le maintien de ce bâtiment porterait au caractère et à l'intérêt du site, sa démolition totale n'entraînerait pas une atteinte excessive à l'intérêt général ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE DE VALMEINIER et le SYNDICAT MIXTE DES ISLETTES ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent

Document 13 : CAA Bordeaux, 30 décembre 2011, Monsieur Henri A., n° 10BX01312

Vu la requête, enregistrée le 25 novembre 2009, par laquelle M. A demande à la cour d'ordonner à la commune de Simorre de lui restituer son terrain dans son état initial dans un délai de trois mois sous astreinte de 100 euros par jour de retard et de la condamner à lui verser une indemnité de 75 250 euros ; il soutient que l'exécution de l'arrêt susvisé, que la commune se refuse à exécuter, implique, de par l'annulation des arrêtés contestés, les mesures qu'il demande ; que des indemnités lui sont dues à raison de l'occupation de ses terrains durant plus de 5 ans, ayant notamment donné lieu à l'abattage d'un séquoia géant, et des frais de remise en état de ses parcelles ;

(...)

Considérant que, par un jugement du 27 mai 2004, le tribunal administratif de Pau a, sur la demande de M. A, annulé les arrêtés du 9 juillet 2002 du préfet du Gers, l'un déclarant d'utilité publique les projets de la commune de Simorre d'extension du cimetière et de constitution d'une réserve foncière, l'autre, déclarant cessibles au profit de la commune les parcelles cadastrées AY n° 246 et BM n° 156 à l'exception d'une partie de la parcelle AY n° 246 d'une contenance de 54 ares et 55 centiares ; que la superficie totale des parcelles concernées par l'agrandissement du cimetière était de 5 350 m² et celle des parcelles affectées à la création d'une réserve foncière de 6 890 m² ; que, saisie d'un appel du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, la cour a, par un arrêt n° 04BX01416 du 18 juin 2007, annulé ce jugement pour irrégularité et, statuant sur la demande présentée par M. A dirigée contre les arrêtés du 9 juillet 2002, a annulé ces deux actes ; que la cour a retenu, pour annuler la déclaration d'utilité publique, le défaut d'intérêt public des projets envisagés par la commune, et prononcé, par voie de conséquence de cette annulation, celle de la déclaration de cessibilité ; que, par une décision du 2 avril 2008, le Conseil d'Etat n'a pas admis en cassation les pourvois formés par la commune de Simorre et le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à l'encontre de cet arrêt du 18 juin 2007 ; que, par arrêt du 2 décembre 2008, la Cour de cassation, après avoir constaté que la juridiction administrative avait par une décision irrévocable annulé les arrêtés du 9 juillet 2002, a annulé l'ordonnance du 17 février 2003 par laquelle le juge de l'expropriation du Gers avait prononcé l'expropriation des biens immobiliers appartenant à M. A définis par l'arrêté de cessibilité ; que M. A a saisi la présente cour d'une demande qu'il présente comme tendant à l'exécution de son arrêt précité du 18 juin 2007, demande à laquelle sont jointes des conclusions indemnitaires ;

Sur les conclusions de M. A tendant au paiement d'indemnités :

Considérant que, si M. A demande à être indemnisé des préjudices que lui ont causés les arrêtés illégaux du 9 juillet 2002, cette contestation relève d'un litige distinct qui ne se rapporte pas à l'exécution de la décision d'annulation desdits arrêtés ; que, par suite et en tout état de cause, de telles conclusions indemnitaires ne peuvent être accueillies dans le cadre de la présente instance ;

Sur les autres conclusions de M. A :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-4 du code de justice administrative : En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution. (...) / Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte. ;

Considérant que les conclusions de M. A tendant à la restitution de ses biens immobiliers présentées devant la cour, à laquelle il n'appartient pas de se prononcer sur la portée de l'annulation par la

décision précitée de la Cour de cassation de l'ordonnance du juge de l'expropriation, doivent être lues, dans la mesure où il demande que ses terrains lui soient restitués dans leur état initial, comme tendant à la destruction des ouvrages que la commune de Simorre a réalisés à ce jour sur une partie desdits terrains ; que ce litige d'exécution concerne la partie de la parcelle AY n° 246 que les arrêtés annulés des 9 juillet 2002 avait consacrée à l'agrandissement du cimetière communal et sur laquelle des travaux ont été exécutés, M. A ne contestant pas que ses terres initialement affectées à la constitution d'une réserve foncière lui ont été restituées dans leur état initial ;

Considérant que, lorsque le juge administratif est saisi d'une demande tendant à ce que soit ordonnée la démolition d'un ouvrage public en exécution d'une décision juridictionnelle dont il résulte qu'il a été édifié irrégulièrement, il lui appartient, pour déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, s'il convient de faire droit à cette demande, de rechercher, d'abord, si, eu égard notamment à la nature de l'irrégularité et aux motifs de la décision d'annulation, une régularisation appropriée du projet d'ouvrage tel qu'envisagé initialement est possible ; que, dans la négative, il lui revient ensuite de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général ;

Considérant que la cour, dans son arrêt précité du 18 juin 2007, après avoir rappelé que la superficie des parcelles appartenant à M. A, dont l'acquisition avait été déclarée d'utilité publique en vue de l'agrandissement du cimetière communal, s'élevait à 5 350 m² dont 2 350 m² destinés à une utilisation immédiate et 3 000 m² réservés pour une extension future, a relevé que l'agrandissement du cimetière, qu'elle a regardé comme ayant atteint la limite de sa capacité, malgré quelques reprises de concessions envisageables, répondait à un intérêt public ; qu'elle a cependant estimé que, eu égard notamment au nombre d'habitants de la commune et à l'existence d'un autre cimetière dans la même commune, le projet d'agrandissement, dont elle a souligné qu'il ne se contentait pas de tripler dans l'immédiat la superficie actuelle du cimetière, mais encore de prévoir à terme le doublement de la superficie ainsi agrandie, excédait ce qui était nécessaire à la satisfaction des besoins de la commune dans un avenir prévisible, et que, compte tenu de l'atteinte portée à la propriété privée, une telle opération ne pouvait être regardée comme présentant un intérêt public ;

Considérant que si, dans les motifs de son arrêt, la cour a admis l'utilité d'un agrandissement du cimetière, elle a tenu pour excessif celui envisagé par la commune ; que, compte tenu de ces motifs dont procède la décision d'annulation, une régularisation du projet tel qu'il était envisagé initialement n'est pas possible ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la commune de Simorre a exécuté divers travaux et aménagements sur une partie de la parcelle AY n° 246 d'une superficie de 759 m², selon les plans figurant au dossier et les dires convergents des parties sur ce point ; que ces travaux et aménagements ont transformé cette partie du terrain en un cimetière, lequel constitue une extension du cimetière existant contigu et, directement affecté au service public, présente le caractère d'un ouvrage public ; que 17 concessions y ont été accordées, lesquelles ont donné lieu à l'édification à ce jour d'au moins 13 édifices funéraires où des corps sont inhumés ; qu'il est vrai que, comme le relève le requérant, ces tombes ne présentent pas elles-mêmes le caractère d'ouvrages publics et des concessions ont été accordées après l'annulation des arrêtés préfectoraux ; que, toutefois, compte tenu, d'une part, de la motivation susrappelée de l'arrêt du 18 juin 2007, ayant admis l'intérêt public de l'agrandissement du cimetière à la date du 9 juillet 2002, mais l'ayant regardé à cette même date comme excessif dans sa portée, d'autre part, du respect qui s'attache aux sépultures, la démolition de l'ouvrage public que constitue l'extension du cimetière porterait actuellement une atteinte excessive à l'intérêt général ; qu'il n'y a donc pas lieu d'ordonner la démolition des éléments constitutifs de cette extension et la remise en état du terrain qui lui sert d'assiette ; qu'il convient d'étendre cette protection aux éléments de l'ouvrage public directement nécessités par le service public, dont la démolition porterait atteinte à l'intérêt général ; que tel est le cas du portail d'accès au chemin gravillonné et d'une partie de ce chemin que la commune a aménagés sur la même parcelle de M. A ; que ce chemin, reliant à l'est du cimetière la voie communale n° 7 et la route départementale n° 129 situées respectivement au nord et au sud que la commune appelle la voie de contournement du bourg , représente actuellement une emprise d'environ 1 440 m² sur la propriété de M. A ; que ledit chemin n'est directement utile à l'extension de l'ancien cimetière, que dans sa partie qui jouxte strictement à l'est cette extension, laquelle est en déclivité par rapport à cet ancien cimetière, à la fois pour faciliter l'accès à ladite extension par des véhicules et

permettre leur stationnement ; qu'en revanche, le reste du chemin, situé immédiatement après l'angle formé par les murs est et sud de l'extension du cimetière, qui ne longe pas ce nouveau cimetière, n'est plus directement utile à celui-ci, alors qu'il coupe la propriété de M. A ; que le fait qu'il offre la possibilité de contourner le bourg de Simorre ne suffit pas à faire regarder l'aménagement de cette voie, dans la totalité de celle-ci, comme directement nécessité par le service public et indissociable du cimetière ; que n'est pas non plus indissociable du cimetière la superficie de 1 500 m², revendiquée par la commune sur la même parcelle de M. A au sud du cimetière, qu'elle appelle réserve avenir ; que la remise de ces lieux dans leur état primitif ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, à l'exception des ouvrages susdécrits constituant, à l'est du cimetière de Simorre, l'extension dudit cimetière et le chemin longeant cette extension, les aménagements effectués par la commune de Simorre doivent être détruits et les lieux excédant l'emprise de ces ouvrages remis dans leur état initial ; que ces mesures d'exécution doivent être réalisées dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt ; qu'il n'y a pas lieu d'ordonner une astreinte

Document 14 : CAA Lyon, 2 février 2012, Commune de Crolles, n°11LY01001 ;

Vu I°) sous le n° 11LY01001, la requête enregistrée le 18 avril 2011, présentée pour la COMMUNE DE CROLLES, représentée par son maire en exercice ;

La COMMUNE DE CROLLES demande à la Cour d'ordonner le sursis à exécution du jugement du Tribunal administratif de Grenoble n° 0603938 du 15 février 2011 en tant qu'il a enjoint au SYNDICAT ENERGIES DE L'ISERE (SE38) de prendre les mesures nécessaires à la dépose des ancrages et supports électriques implantés sur le mur de la propriété de M. A ne donnant pas sur la voie publique ;

Elle soutient que l'exécution du jugement aurait des conséquences difficilement réparables, car donner suite à l'injonction supposerait la réalisation de travaux voués à subsister de manière permanente ; que l'exécution du jugement implique la dépose de toutes les installations fixées sur la propriété ; que les moyens soulevés sont de nature à faire douter du bien-fondé du jugement ; que le principe de la prescription extinctive frappe les actions tendant à la protection d'un droit réel ; que dès 1926, le réseau aérien de la COMMUNE DE CROLLES était composé de 4 km de lignes basse tension s'étendant sur le tracé de l'ancienne RN 90 entre Montfort et le Bourg de Crolles et jusqu'après le couvent de Crolles ; que ce réseau était déjà composé de supports et d'ancrages sur la propriété de M. A ; que l'intéressé ne peut donc demander la dépose d'ouvrages qui datent de plus de 30 ans ; que la prescription trentenaire est opposable même dans le cas d'une servitude d'utilité publique ; que le Tribunal s'est fondé sur des dispositions inopérantes ; que les dispositions transitoires de l'article 77 du décret du 29 juillet 1927 valident les concessions régulièrement accomplies conformément aux règles antérieures ; qu'elle bénéficie de la prescription acquisitive ; que, dès lors que le mur donne sur la voie publique, l'ancrage est admis et une régularisation est possible ; que l'ancrage contesté ne concerne que quelques centimètres ; que la dépose de ces installations comporterait des inconvénients excessifs pour la commune en termes de coût par rapport aux atteintes portées à la propriété de M. A ;

(...)

Vu II°) sous le n° 11LY01002, la requête enregistrée le 18 avril 2011, présentée pour la COMMUNE DE CROLLES, représentée par son maire en exercice ;

La COMMUNE DE CROLLES demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du Tribunal administratif de Grenoble n° 0603938 du 15 février 2011 en tant qu'il a enjoint au SYNDICAT ENERGIES DE L'ISERE (SE38) de prendre les mesures nécessaires à la dépose des ancrages et supports électriques implantés sur le mur de la propriété de M. A ne donnant pas sur la voie publique ;

(...)

Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. A est propriétaire depuis 1997 d'une maison située avenue de la Résistance sur le territoire de la COMMUNE DE CROLLES, dont la façade donnant sur la voie publique et le mur latéral supportent des ancrages de lignes électriques, exploitées en concession par le SYNDICAT ENERGIES DE L'ISERE (SE38) ;

En ce qui concerne la régularité des installations implantées sur la propriété de M. A :

Considérant qu'aux termes de l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, aujourd'hui codifié à l'article L. 323-4 du code de l'énergie : La déclaration d'utilité publique confère, en outre, au concessionnaire le droit : 1° D'établir à demeure des supports et ancrages pour conducteurs aériens d'électricité, soit à l'extérieur des murs ou façades donnant sur la voie publique, soit sur les toits et terrasses des bâtiments, à la condition qu'on y puisse accéder par l'extérieur, étant spécifié que ce droit ne pourra être exercé que sous les conditions prescrites, tant au point de vue de la sécurité qu'au point de vue de la commodité des habitants, par les décrets en Conseil d'Etat prévus à l'article L. 323-11... ; qu'aux termes de l'article 52 du décret du 29 juillet 1927 susvisé : L'enquête pour l'établissement des servitudes d'appui, de passage ou d'ébranchage prévue à l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 a lieu sur un plan parcellaire indiquant toutes les propriétés atteintes par les servitudes, avec les renseignements nécessaires pour faire connaître la nature et l'étendue des sujétions en résultant. / Le plan des propriétés frappées de servitudes, mentionnant les noms des propriétaires, tels qu'ils sont inscrits sur les matrices des rôles, reste déposé, pendant huit jours à la mairie de la commune où sont situées les propriétés. Avertissement de l'ouverture de l'enquête est donné collectivement aux intéressés par voie d'affichage à la mairie. Notification directe des travaux projetés est, en outre, donnée par le maire aux intéressés. Le maire certifie les notifications et affiches ; il mentionne sur un procès-verbal qu'il ouvre à cet effet, les réclamations et déclarations qui lui ont été faites verbalement et y annexe celles qui lui sont adressées par écrit. / A l'expiration du délai de huitaine, un commissaire enquêteur nommé par le préfet reçoit les observations et appelle, s'il le juge convenable, les propriétaires intéressés. Le commissaire signe le procès-verbal d'enquête, y joint son avis motivé et remet immédiatement le dossier au maire qui le transmet sans délai à l'ingénieur en chef du contrôle du département s'il s'agit d'une concession de distribution publique et à l'ingénieur en chef centralisateur s'il s'agit d'une concession de distribution aux services publics ou de transport. / Si l'exécution des travaux projetés comporte des expropriations, il est procédé à l'enquête pour l'établissement des servitudes en même temps qu'à l'enquête prévue par le titre II de la loi du 3 mai 1841. ; qu'aux termes de l'article 1er du décret du 6 octobre 1967 susvisé : Une convention passée entre le concessionnaire et le propriétaire ayant pour objet la reconnaissance des servitudes d'appui, de passage, d'ébranchage ou d'abattage prévues au troisième alinéa de l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 susvisée peut remplacer les formalités prévues au quatrième alinéa dudit article. ; qu'il ressort de la combinaison de ces dispositions que les servitudes mentionnées par l'article 12 de la loi du 15 juin 1906, codifié à l'article L. 323-4 du code de l'énergie, ne peuvent être instituées qu'après l'enquête publique prévue par l'article 52 du décret du 29 juillet 1927 ou par la convention passée entre le concessionnaire et le propriétaire prévue par l'article 1er du décret du 6 octobre 1967 ;

Considérant que la COMMUNE DE CROLLES ne produit aucun élément de nature à établir qu'elle bénéficie par l'un ou l'autre de ces deux procédés d'une servitude légale prévue par l'article L. 323-4 du code de l'énergie sur la propriété de M. A ;

Considérant que si en vertu des dispositions de l'article 2227 du code civil, les actions réelles immobilières se prescrivent par trente ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer, la circonstance que le réseau de distribution d'électricité s'étendait dès l'année 1926 sur le tracé de l'ancienne route nationale 90, devenue avenue de la résistance, ne permet pas d'établir que les supports et ancrages installés sur la maison de M. A existaient depuis plus de trente ans ; que cette preuve n'est pas davantage rapportée par les plans du réseau joints au cahier des charges du 1er octobre 1926, ni par la photographie non datée d'une rue du village apparaissant traversée par un câble électrique ; que les requérants ne sont donc pas fondés à opposer à l'action de M. A la prescription trentenaire issue de l'article 2227 du code civil ;

Considérant que la COMMUNE DE CROLLES et le SYNDICAT ENERGIES DE L'ISERE ne sauraient utilement se prévaloir des dispositions transitoires de l'article 77 du décret du 29 juillet 1927 susvisé, validant les concessions régulièrement accomplies conformément aux règles antérieures, qui ne concernent pas la possibilité d'implanter des servitudes sur des propriétés privées ;

Considérant qu'en vertu de l'article 650 du code civil, tout ce qui concerne les servitudes établies pour l'utilité publique ou communale est déterminé par des lois ou des règlements particuliers ; que si les servitudes privées continues et apparentes instituées pour l'utilité des particuliers s'acquièrent par titre ou par la possession de trente ans, les servitudes établies pour l'utilité publique ou communale résultant de l'article L. 323-4 du code de l'énergie excluent, pour leur acquisition, le recours aux règles

régissant les servitudes instituées pour l'utilité des particuliers ; qu'il s'ensuit que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les installations litigieuses constituent des servitudes visibles et acceptées par M. A lors de l'acquisition de son immeuble en 1997, ni qu'il s'agit de servitudes acquises par la possession de trente ans ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les ancrages et supports installés sur la maison de M. A constituent une emprise irrégulière, ainsi que l'a jugé le tribunal administratif ;

En ce qui concerne l'injonction prononcée par le tribunal administratif de déposer les installations litigieuses :

Considérant que lorsque le juge administratif est saisi de conclusion dirigées contre le refus de démolir un ouvrage public irrégulièrement édifié, il lui appartient, pour déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, si l'exécution de cette décision implique qu'il ordonne la démolition de cet ouvrage, de rechercher, d'abord, si, eu égard notamment aux motifs de la décision, une régularisation appropriée est possible ; que, dans la négative, il lui revient ensuite de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général ;

Considérant qu'en vertu de l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 susvisée, repris à l'article L. 323-4 du code de l'énergie, les servitudes permettant d'établir à demeure des supports et ancrages pour conducteurs aériens d'électricité, sont possibles soit à l'extérieur des murs ou façades donnant sur la voie publique, soit sur les toits et terrasses des bâtiments, à la condition qu'on y puisse accéder par l'extérieur ; que ces dispositions ne prévoient pas la possibilité de grever les murs ou façades ne donnant pas sur la voie publique ; qu'une partie des ancrages et supports électriques litigieux étant implantée sur la façade de l'immeuble de M. A donnant sur la voie publique, ces installations peuvent faire l'objet d'une régularisation par application des dispositions de l'article 52 du décret du 29 juillet 1927 ou de l'article 1er du décret du 6 octobre 1967 et qu'il n'est, dès lors, pas nécessaire de prescrire leur dépose, ainsi que l'a jugé le tribunal administratif ;

Considérant, toutefois, que si l'autre partie des installations litigieuses est implantée sur le mur latéral de l'immeuble de M. A ne donnant pas sur la voie publique en méconnaissance des dispositions de l'article L. 323-4 du code de l'énergie et ne peuvent, par suite, faire l'objet d'une régularisation à ce titre, l'emprise irrégulière ne concerne que quelques centimètres ; que les inconvénients d'ordre esthétique que la présence de cette installation entraîne pour M. A ne sont pas supérieurs à ceux qui résulteraient de sa dépose, dont les conséquences doivent être appréciées dans le cadre du programme d'enfouissement décidé par la commune, eu égard au coût d'une telle opération, nécessitant la dépose et l'enfouissement de la totalité des lignes de la propriété et l'encastrement des coffrets nécessaires à leur reprise de branchement ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE de CROLLES et le SYNDICAT ENERGIES DE L'ISERE sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Grenoble a enjoint au SE38 de prendre les mesures nécessaires à la dépose des ancrages et supports électriques implantés sur le mur de la propriété de M. A ne donnant pas sur la voie publique ;

Sur les requêtes n°s 11LY01001 et 11LY01021 :

Considérant que dès lors qu'il est statué sur le fond du litige, les conclusions à fin de sursis à exécution du jugement attaqué présentées par la COMMUNE DE CROLLES et le SE38 sont devenues sans objet ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. A le versement à la COMMUNE DE CROLLES et au SYNDICAT ENERGIES DE L'ISERE de la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux

à l'occasion du litige et non compris dans les dépens ; que ces mêmes dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de la COMMUNE DE CROLLES et du SYNDICAT ENERGIES DE L'ISERE qui ne sont pas, dans les présentes instances, les parties perdantes, le versement d'une somme au titre des frais exposés par M. A et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin de sursis à exécution présentées dans les requêtes n°s 11LY01001 et 11LY01021.

Article 2 : L'article 1er du jugement du Tribunal administratif de Grenoble du 15 février 2011 est annulé.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes de la COMMUNE DE CROLLES et du SYNDICAT ENERGIES DE L'ISERE, et des conclusions présentées par M. A devant le tribunal administratif et devant la Cour est rejeté.

Document 15 : Cass. Civ. 1^{ère}, 25 novembre 2009, pourvoi n° 08-18655

LA COUR DE CASSATION, PREMIÈRE CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

Attendu que la SCI du Moulin de Nesles (la SCI) est propriétaire d'un moulin à eau sur la rivière de l'Yerres, occupé par M. X... ; que le syndicat intercommunal d'aménagement de la vallée de l'Yerres (le SIAVY) a installé un clapet semi-automatique à la place de l'ancien déversoir du moulin ; que, se plaignant de ce que la présence d'un cadenas sur ce clapet les empêchait de réguler le niveau de l'eau, la SCI et M. X... ont assigné le SIAVY devant un tribunal de grande instance pour qu'il lui soit enjoint de reconstruire le déversoir et qu'il soit condamné au paiement de dommages-intérêts ; que le SIAVY a soulevé l'incompétence des tribunaux de l'ordre judiciaire au profit de ceux de l'ordre administratif ; que l'arrêt attaqué a accueilli cette exception d'incompétence ;

Sur le second moyen, pris en ses deux branches, ci-après annexé :

Attendu que ce grief n'est pas de nature à permettre l'admission du pourvoi ;

Mais sur le premier moyen :

Vu les articles 544 et 1382 du code civil ;

Attendu que pour accueillir l'exception d'incompétence l'arrêt retient que les juridictions de l'ordre judiciaire ne peuvent prescrire une mesure de nature à porter atteinte à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public qu'à la double condition que la réalisation de l'ouvrage procède d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'autorité administrative et qu'aucune procédure de régularisation appropriée n'ait été engagée ;

Qu'en statuant ainsi, après avoir constaté qu'il était acquis aux débats que la réalisation de l'ouvrage procédait d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont disposait l'autorité administrative, alors que, si une procédure de régularisation appropriée engagée par l'autorité administrative rendait effectivement les juridictions de l'ordre judiciaire incompétentes pour prescrire une mesure portant atteinte à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public, ces juridictions restaient compétentes pour statuer sur les demandes indemnitaires, la cour d'appel a violé les textes susvisés ;

PAR CES MOTIFS :

CASSE ET ANNULE, mais seulement en ce qu'il a déclaré les juridictions de l'ordre judiciaire incompétentes pour connaître de la demande d'indemnité présentée par la SCI et M. X..., l'arrêt rendu le 15 mai 2008, entre les parties, par la cour d'appel de Paris ; remet, en conséquence, sur ce point, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Paris, autrement composée ;