

Master 1 Droit public

1

Droit des propriétés des personnes publiques

TRAVAUX DIRIGES

DOSSIER PREPARATOIRE AU DEVOIR SUR TABLE

SAMEDI 6 DECEMBRE/ AMPHI BERNARD / 13H 30-16H30

Séance n°8

Le contentieux des ouvrages publics mal plantés

Documents

- Conseil d'Etat, Section, 29 janvier 2003, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans
- C. Maugué, Conclusions sur Conseil d'Etat, Section, 29 janvier 2003, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans RFDA 2003 p. 477
- CE 20 mai 2011 Communauté d'agglomération du Lac du Bourget,
 - Note, Gweltaz Eveillard, La tangibilité de l'ouvrage public irrégulièrement édifié sur un espace remarquable, AJDA 2011 p. 189.
- Conseil d'Etat 13 février 2009 Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande
 - Note : David Bailleul, AJDA 2009 p. 1057, L'ouvrage public : de l'intangibilité de droit à l'intangibilité de fait ?
- Cour administrative d'appel de Bordeaux, 30-12-2011, Commune de Simorre, n° 10BX01312
- CAA Bordeaux, 02-11-2012 ERDF c/Mme Senegas et M. Antoine, n° 12BX01806

Conseil d'Etat, Section, 29 janvier 2003, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans

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 départemental de l'électricité 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 départemental de l'électricité 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 € 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 départemental de l'électricité 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 ;

La présente affaire vous donnera l'occasion de préciser la portée qu'il convient de donner aujourd'hui au principe de l'intangibilité de l'ouvrage public.

3

1. Par un arrêté du 14 août 1996, le préfet des Alpes-Maritimes a approuvé le tracé d'une ligne électrique aérienne basse tension destinée à desservir le quartier du Pouet dans la commune de Clans, dans les Alpes-Maritimes. Saisi par des riverains, Mme Gasiglia et Mme Bollier, le Tribunal administratif de Nice a annulé cet arrêté par un jugement du 31 décembre 1996 au motif que la création de cette ligne électrique, destinée à desservir une seule habitation, au demeurant déjà desservie en électricité, était dépourvue d'utilité publique.

Le Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et la commune de Clans ont fait appel de ce jugement. Mais par deux arrêts distincts du 9 décembre 1999, la Cour administrative d'appel de Marseille a déclaré ces appels irrecevables, le premier faute pour le syndicat d'avoir produit la décision de son organe délibérant autorisant son président à faire appel du jugement contesté, le second en l'absence de délibération du conseil municipal habilitant le maire à faire appel du jugement. Et par une décision rendue le 25 novembre 2002 (n° 217704), vous avez rejeté le pourvoi formé contre le premier de ces arrêts par le syndicat départemental au motif que le président du syndicat, en l'absence de délégation du comité syndical ou d'une délibération spécifique de l'assemblée délibérante, n'établissait pas sa capacité pour agir.

Par ailleurs Mme Gasiglia a saisi le Tribunal administratif de Nice le 30 août 2000 d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet d'exécuter le jugement en application de l'ancien article L. 8-4 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, devenu article L. 911-4 du code de justice administrative. Le président du tribunal a transmis à bon droit la demande de Mme Gasiglia à la Cour administrative d'appel de Marseille dans la mesure où le jugement dont l'inexécution était dénoncée avait été frappé d'appel, et ceci alors même que l'appel avait déjà été rejeté lorsque la cour a été saisie (CE, Sect., Avis cont., 13 mars 1998, Mme Vindevogel, Lebon p. 78 ; AJDA 1998, p. 408, chron. F. Raynaud et P. Fombeur). La cour administrative, par un arrêt du 5 mars 2002, a ordonné à la commune de Clans d'assurer la dépose de la ligne électrique litigieuse et de remettre les lieux en état dans un délai de trois mois. La cour a assorti cette injonction d'une astreinte de 150 € par jour de retard à l'issue d'un délai de six mois à compter de la notification de l'arrêt.

Le Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et la commune de Clans vous ont saisi d'un recours contre cet arrêt en assortissant leur demande de conclusions à fin de sursis à exécution. Un tel recours, dirigé contre un arrêt de cour administrative d'appel statuant dans un litige relatif à l'exécution d'un jugement, a le caractère d'un pourvoi en cassation (23 juin 2000, Sefer, n° 184864, aux tables). Mme Gasiglia vous a informé par un mémoire produit le 4 novembre dernier que le pylône implanté à quelques mètres de sa maison avait finalement été déposé au mois de septembre 2002. Cette circonstance n'est pas de nature à priver de son objet le litige engagé relatif aux mesures d'exécution impliquées par le jugement ayant annulé l'arrêté approuvant le tracé de la ligne électrique.

2. 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 ». Les requérants contestent l'application qui a été faite de ces dispositions au cas d'espèce.

[....]

2.2 Le moyen suivant est plus délicat et a justifié le renvoi de cette affaire, examinée par vos sous-sections réunies le 4 novembre dernier, devant votre formation de jugement. Il est tiré de ce que l'arrêt de la cour, en condamnant la commune à démolir la ligne, a méconnu le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public.

Le syndicat et la commune font valoir que le régime spécifique de la loi du 15 juin 1906, qui prévoit seulement l'instauration de servitudes n'entraînant aucune déposssession, ne permet pas de prononcer la démolition d'une ligne considérée comme un ouvrage public. Plus fondamentalement ils cherchent à vous faire juger que le principe de l'intangibilité des ouvrages publics est applicable aux lignes électriques réalisées en application de ce texte, qu'aucune exception à ce principe ne saurait être tirée de l'existence d'une législation particulière et que ce principe s'oppose à ce qu'il soit enjoint à l'administration de procéder à la destruction d'un ouvrage public.

a. Très fermement consacré par la jurisprudence depuis un siècle et demi puisque la doctrine s'accorde à en trouver l'origine dans un arrêt du Conseil d'Etat statuant comme juge des conflits du 7 juillet 1853 Robin de Grimaudière (S. 1854, 2, p. 213), le principe d'intangibilité des ouvrages publics, exprimé à travers l'adage « Ouvrage public mal planté ne se détruit pas », est d'origine purement jurisprudentielle. Considéré comme inhérent au régime des ouvrages publics, il a été consacré avec beaucoup de force par les différentes juridictions. Ainsi, certaines décisions du Tribunal des conflits affirment-elles qu'« il n'appartient, en aucun cas, à l'autorité judiciaire de prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte, sous quelque forme que ce soit, à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public » (T. confl., 6 févr. 1956, Consorts Sauvy, Lebon p. 586 ; 22 févr. 1960, Borel, Lebon p. 857 ; Rev. adm. 1960, p. 130, note Liet-Veaux). Cette position a conduit à ce qu'au nom du principe d'intangibilité de l'ouvrage public, l'incompétence du juge judiciaire soit affirmée même en cas de voie de fait : les tribunaux judiciaires devaient se contenter d'allouer des dommages-intérêts aux propriétaires dépossédés de leur bien par l'implantation irrégulière d'un ouvrage public, dépossession désignée comme une « expropriation indirecte » ou une « expropriation de fait » (Cass. 1re civ., 17 févr. 1965, Commune de Manosque, Bull. civ. I, n° 137 ; D 1965, p. 350 ; RD publ. 1965, p. 984, note Waline ; 24 nov. 1970, JCP 1971, IV, p. 15). Une requête ayant pour objet d'aboutir à la démolition d'un ouvrage ne pouvait donc qu'être rejetée comme irrecevable.

Le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public (sur ce principe V. l'étude magistrale de C. Boutayeb, *L'irrésistible mutation d'un principe: l'intangibilité de l'ouvrage public*, RD publ. 1999, p. 1149), qui vise en pratique principalement le cas où un ouvrage public a été édifié par erreur sur une propriété privée, repose sur plusieurs justifications. Le principal fondement théorique de ce principe tient à la préservation de l'intérêt général auquel est affecté l'ouvrage public. Ce principe traduit la préoccupation de protéger l'intégrité et le fonctionnement d'un ouvrage public. Ainsi que l'exprimait E. Laferrière, l'intérêt général s'oppose à ce qu'il soit porté atteinte à des ouvrages établis pour servir cet intérêt (E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, tome 2, 2e édition spéciale, 1896, Paris, p. 647). Et selon le professeur M. Waline, « même illégalement édifié, l'ouvrage n'en sert pas moins l'utilité générale de sorte que sa destruction causerait immédiatement un trouble grave à l'intérêt public ».

Une autre justification, plus pragmatique, occupe une place résiduelle. Il s'agit de l'idée que l'intérêt financier bien compris des intéressés s'oppose à la démolition. Ainsi que le faisait valoir Léon Aucoc, la destruction des ouvrages publics irrégulièrement édifiés impliquerait un gaspillage financier des deniers publics puisque le maître de l'ouvrage pourrait corriger en reconstruisant après avoir exproprié et régularisé par là sa situation (L. Aucoc, *Conférence*, tome 2, n° 866, p. 558). L'expropriation indirecte fait l'économie d'une procédure complète d'expropriation, et surtout d'une éventuelle destruction.

Enfin il est parfois avancé que le principe d'intangibilité puise une autre partie de son fondement dans la règle générale de l'interdiction pour le juge d'adresser des injonctions à l'administration (J. Dufau, *CJEG*, 1953, *Doctr.* p. 87). L'intangibilité de l'ouvrage public apparaît comme la conséquence logique du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires qui interdit aux juges de s'immiscer dans les opérations administratives. Mais cette règle est inopérante en ce qui concerne le juge judiciaire qui, lorsque a été commise une voie de fait, dispose de pouvoirs étendus à l'égard de l'administration.

Nous ajouterons, pour en terminer avec cette présentation liminaire, que le principe d'intangibilité s'adresse au particulier et au juge, qu'il soit administratif ou judiciaire, mais qu'en revanche la règle de l'intangibilité ne pèse pas sur l'administration qui reste entièrement libre de modifier ses choix initiaux. Ce privilège dont bénéficie la personne publique permet d'ailleurs de tenir partiellement en échec le principe d'intangibilité. L'administration peut altérer l'implantation ou la nature d'un ouvrage public, en modifier l'affectation ou tout simplement procéder à sa démolition. L'administration est la seule à pouvoir décider éventuellement de la destruction de l'ouvrage (CE, 10 mars 1905, *Berry et Chevillard*, *Lebon* p. 255 ; S. 1907, 3, p. 65 : condamnation à indemnité « si la commune n'aime mieux supprimer les ouvrages »; CE, 21 janv. 1976, *Commune de Margon*, *Lebon*, tables p. 1166). L'ouvrage public n'est donc intangible qu'à l'égard des juridictions et des citoyens et non de l'administration, seul juge des nécessités du service.

b. Le principe d'intangibilité est néanmoins un principe en voie d'adaptation. Il a connu des infléchissements récents d'abord initiés par deux décisions du juge administratif et du juge judiciaire rendues dans des formations de jugement élevées.

Le Conseil d'Etat a porté une première atteinte au principe d'intangibilité par une décision de Section du 19 avril 1991, *Epoux Denard et Martin*, aux conclusions conformes de Henri Toutée (Lebon p. 148 ; AJDA 1991, p. 563, note G. Teboul ; CJEG 1992, p. 75, concl. H. Toutée ; JCP 1992, II, n° 21804, note M.-C. Rouault ; Petites affiches 26 juin 1992, p. 34, note C. Boutin ; RFDA 1992, p. 59, concl. H. Toutée et note J.-P. Maublanc). Saisi d'un recours en annulation de la décision d'une autorité administrative refusant de supprimer un ouvrage public, vous avez dans cet arrêt accepté d'examiner au fond, pour le déclarer non entaché d'erreur manifeste d'appréciation le refus d'un maire de déplacer une buse d'écoulement des eaux pluviales. Pour la première fois le juge administratif acceptait d'exercer un contrôle sur la décision de l'administration refusant d'ordonner la suppression d'un ouvrage public. Il se reconnaissait ainsi le pouvoir d'apprécier les raisons d'être d'une décision relative au maintien d'un ouvrage public.

De son côté la Cour de cassation a approfondi la brèche ouverte au sein de l'application du principe d'intangibilité en rejetant une conséquence, jusque-là aussi bien établie que possible : celle que met en forme la théorie de l'expropriation indirecte. Statuant en Assemblée plénière dans une affaire où des barrages hydroélectriques avaient été implantés sur des terrains qui, du fait de l'annulation de la vente qui en avait été faite, étaient revenus dans le patrimoine des vendeurs, la Cour a jugé, contrairement aux conclusions de l'avocat général, qu'« un transfert de propriété, non demandé, ne peut intervenir qu'à la suite d'une procédure régulière d'expropriation » (Ass. plén., 6 janv. 1994, *Consorts Baudon de Mony c/ EDF*, AJDA 1994, p. 329, note R. Hostiou ; CJEG 1994, p. 424, rapp. O. Renard-Payen, concl. M. Jeol, note D. T. ; D. 1994, Jur. p. 153, concl. Jeol ; JCP 1994, II, n° 22207, concl. ; RFDA 1994, p. 1121, note C. Boiteau). En conséquence, la Cour a censuré l'arrêt par lequel la cour d'appel, relevant l'impossibilité d'ordonner la destruction des ouvrages, avait constaté le transfert de propriété à Electricité de France et condamné cette entreprise à indemniser les expropriétaires. En statuant ainsi, la Cour n'a sans doute pas porté atteinte à l'existence même du principe d'intangibilité, mais elle l'a privé de son prolongement naturel, l'expropriation indirecte.

Nous ajouterons que la Cour de cassation a apporté une dérogation cette fois explicite au principe de l'intangibilité de l'ouvrage public en reconnaissant au juge judiciaire compétence pour prescrire l'enlèvement de poteaux implantés en vertu des servitudes prévues par l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 dans des conditions qu'il avait jugées constitutives d'une voie de fait. Cette jurisprudence, initiée par un arrêt de la chambre des requêtes du 6 mars 1934 (D. 1937, 1, p. 17, note Blaevoet), a été confirmée par la suite à de nombreuses reprises (Cass. req., 3 mars 1936, DP 1937, 1, p. 30 ; Cass. civ., 27 févr. 1950, JCP 1950, II, n° 5517, note Cavarroc ; Cass. 1re civ., 25 mars 1997, *Société Provelec*, Bull. civ. I, n° 173 ; 26 mai 1999, *Bergeron c/ EDF*, CJEG 2000, p. 83, note O. Renard-Payen) en dépit d'une décision dissidente (Cass. req., 3 nov. 1937, *Epoux Thiébot*, DH 1937, p. 585) et de diverses critiques de la doctrine (V. les analyses de J. Dufau, CJEG 1953, Doctr. p. 92, et de P. Sablière, CJEG 2000, p. 73 et s.). Cette dérogation trouve son fondement dans les dispositions de l'article 12 de ce texte qui indiquent que l'établissement d'installations électriques n'entraîne aucune dépossession et ne peut faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever. Mais cette solution n'a jamais été transposée au cas où, comme en l'espèce, l'implantation des supports de la ligne électrique, pour avoir été réalisée illégalement, n'en est pas pour autant constitutive d'une voie de fait.

Dans ce contexte, la loi du 8 février 1995 ne conduit-elle pas à achever d'infléchir le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public ? C'est en effet sans réserver les exigences de ce principe qu'elle a investi le juge administratif du pouvoir d'adresser à l'administration les injonctions qu'il est tenu, sur la demande du justiciable, de prononcer lorsque la chose jugée « implique nécessairement » qu'une mesure déterminée soit prise (art. 62 et 77 de la loi du 8 févr. 1995 ; c. trib. adm., art. L. 8-1 à L. 8-4 ; CJA, art. L. 911-1 à L. 911-4). Sur le fondement de ces dispositions, des juridictions de premier ressort ont admis que le juge puisse ordonner le déplacement d'un ouvrage public, sauf à lui préférer la régularisation lorsqu'elle est possible (TA Limoges, 7 déc. 1995, Consorts Descat, RFDA 1996, p. 348 ; JCP 1997, IV, p. 90 ; TA Lyon, 7 juin 1996, Nameur, Dr. adm. 1996, n° 495 ; TA Nantes, 25 juill. 1996, Derenne, JCP 1997, IV, p. 265 ; TA Lyon, 4 févr. 1998, Mme Guillot, Petites affiches août 1999, n° 155). Les cours administratives d'appel s'en sont d'abord tenues au principe de l'intangibilité de l'ouvrage public pour rejeter les demandes d'injonction (CAA Marseille, 18 nov. 1997, Mazon, n° 96MA01711 ; CAA Marseille, 27 janv. 1998, Gimeno, n° 96MA11280) jusqu'à ce que l'arrêt attaqué donne pour la première fois à une cour l'occasion de revenir sur cette attitude, à propos d'une injonction d'exécution. Cet arrêt, remarqué par la doctrine, a été perçu comme l'aboutissement de la remise en cause du principe de l'intangibilité de l'ouvrage public (AJDA 2002, p. 473).

Vous êtes aujourd'hui saisis pour la première fois de cette question. Nous pensons qu'il y a lieu de confirmer l'évolution jurisprudentielle engagée, ceci pour trois raisons.

En premier lieu cette évolution est pressentie comme inéluctable par les observateurs les plus avertis de votre jurisprudence (cf. R. Chapus, *Droit administratif général*, tome II, 15e éd., n° 685 et s. ; Y. Gaudemet, *Droit administratif des biens*, tome II, 12e éd., 2002, n° 1017 et s. ; P. Bon et J.-B. Auby, *Droit administratif des biens*, 4e éd., 2003, n° 546 et s. ; V. également deux récents articles de doctrine : C. Boutayeb, *L'irrésistible mutation d'un principe : l'intangibilité de l'ouvrage public*, précité, et M.-P. Maître, *Le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public*, *Petites affiches* 1999, n° 232, p. 5). La doctrine est unanime pour considérer que le prononcé d'une décision enjoignant à l'administration de démolir un ouvrage public privé de fondement légal constitue la conséquence logique à la fois de l'avancée constituée, sur le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public, par l'arrêt Denard et Martin et des nouveaux pouvoirs conférés au juge par la loi de 1995. Cette évolution est donc perçue comme l'aboutissement normal de la décision de 1991 et comme la conséquence des nouveaux pouvoirs d'injonction dont a été doté le juge administratif et dont votre jurisprudence montre qu'il n'a pas été fait, jusqu'à aujourd'hui, un usage timoré.

En deuxième lieu, un signal en ce sens nous paraît avoir été donné par le Tribunal des conflits lui-même, dont la jurisprudence était pourtant jusque-là fermement établie dans l'autre sens. Le Tribunal des conflits a en effet, dans une récente décision du 6 mai 2002 Binet c/ EDF (à paraître au Recueil ; note de B. Genevois, CJEG 2002, p. 646), redéfini la portée, tant en matière de répartition des compétences entre les juridictions des deux ordres que sur le fond, du principe de l'intangibilité des ouvrages publics. Le Tribunal a jugé que c'est au juge administratif qu'il incombe normalement de connaître des actions tendant à l'annulation du refus de supprimer ou de déplacer un ouvrage public, alors qu'auparavant l'incompétence du juge judiciaire était énoncée en des termes tellement énergiques que l'intangibilité de l'ouvrage public pouvait apparaître au vu de la jurisprudence du tribunal comme une règle de fond s'imposant non seulement à la juridiction judiciaire mais aussi à la juridiction

administrative. Par ailleurs la décision apporte un tempérament au principe de l'incompétence absolue du juge judiciaire : une exception est apportée à cette règle « dans l'hypothèse où la réalisation de l'ouvrage procède d'un acte qui est manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'autorité administrative et qu'aucune procédure de régularisation appropriée n'a été engagée ». Cette formulation signifie que le juge des conflits a entendu revenir sur la jurisprudence Commune de Manosque en admettant la compétence judiciaire en cas de voie de fait. La reconnaissance de cette compétence s'accompagne toutefois d'une restriction : la voie de fait doit être établie avec netteté en ce sens que l'administration n'a même pas engagé de procédure de régularisation de l'ouvrage irrégulièrement implanté.

En troisième lieu l'ordre juridique européen instaure une dynamique appuyée au profit du droit de propriété reconnu par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour européenne des droits de l'homme a clairement manifesté sa volonté d'assurer une protection réelle et effective du droit de propriété, notamment dans le cadre des procédures d'expropriation ou bien lorsqu'elle recherche si certaines situations n'équivalent pas à une expropriation de fait (CEDH, 23 sept. 1982, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*, A-52 ; 27 oct. 1994, *Katte Klitsche de la Grange c/ Italie*, BJDU 1995, n° 2, p. 161 ; 23 avr. 1996, *Phocas c/ France* ; 15 nov. 1996, *Katkaridis c/ Grèce* et *Tsomtsos c/ Grèce*, Rec 1996-V, p. 1688-89 et 1715-16 ; 25 mars 1999, *Papachelas c/ Grèce*, Dr. adm. 1999, n° 135). Cet environnement juridique ne remet pas ouvertement en cause le régime de protection spécifique de l'ouvrage public, mais insiste sur la reconnaissance de certains droits, notamment celui de propriété. Et votre jurisprudence a donné son plein effet à cette stipulation de la Convention européenne (V. par exemple votre décision d'Assemblée du 30 novembre 2001, *Ministre de l'Economie et des Finances c/ Diop*, n° 212179 et 212211, à paraître au Recueil ; RFDA 2002, p. 573, concl. J. Courtial). Ce mouvement est dès lors susceptible de fragiliser certains fondements ou principes traditionnels du droit interne, tel le principe d'intangibilité qui donne des pouvoirs exorbitants à l'administration en lui permettant de faire l'économie d'une procédure d'expropriation régulière. Il doit à notre sens conduire le juge interne à modifier son raisonnement initial et à accepter de nuancer le statut d'immunité de l'ouvrage public.

c. La règle de l'intangibilité de l'ouvrage public n'est donc pas un dogme mais un principe juridique auquel il peut être raisonnable, dans certains cas, d'apporter des exceptions. La Cour n'a en conséquence pas commis d'erreur de droit en accueillant la demande d'injonction de déposer la ligne et de remise en état des lieux de Mme Gasiglia. Il reste à déterminer les critères qui doivent guider le juge administratif pour déterminer s'il y a lieu d'ordonner la démolition d'un ouvrage public. Le juge de cassation doit contrôler la pertinence des critères dégagés par le juge de l'exécution et utilisés par lui pour régler le litige.

Trois séries de critères nous paraissent devoir rentrer en compte.

- En premier lieu la loi fixe comme condition légale que l'exécution du jugement implique nécessairement la démolition de l'ouvrage. Cette première condition suppose à notre sens que la décision de réalisation de l'ouvrage ait été annulée pour un motif de fond et non pour un simple vice de procédure tenant à un manquement aux prescriptions formelles de la procédure. De fait un ouvrage public ne perd pas sa qualité d'affectation à l'intérêt général au seul motif qu'il est irrégulièrement implanté. L'exécution du jugement doit impliquer normalement, eu égard à ses motifs, l'obligation de détruire l'ouvrage.

Cette condition peut s'avérer d'appréciation délicate. Pour déterminer les mesures rendues nécessaires par un jugement, le juge de l'exécution doit procéder à une interprétation de la portée du jugement. Vous avez ainsi jugé que l'annulation d'un arrêté ayant institué une servitude destinée à permettre l'installation d'un ouvrage public, si elle impose au maître d'ouvrage d'en tirer les conséquences, ne permet pas de prononcer l'injonction à démolir sur le fondement de la loi du 16 juillet 1980 dès lors que l'annulation de la servitude n'impose pas de façon nécessaire la destruction de la canalisation dont la servitude a permis l'installation (Sect., 7 janv. 1994, Epoux Ledoux, Lebon p. 11, préc. également aux conclusions de Henri Toutée). Les requérants se prévalent précisément de cette décision pour soutenir que le jugement annulant l'arrêté préfectoral approuvant le tracé de la ligne n'imposait pas de façon nécessaire la dépose de la ligne électrique et la destruction des pylônes qui la supportaient. Selon eux, le jugement impliquait uniquement que le préfet détermine un nouveau tracé desservant plusieurs habitations et qui pouvait reprendre, ne serait-ce que pour partie, les équipements édifiés à la suite de l'arrêté annulé.

Mais au cas d'espèce, nous pensons que l'annulation pour défaut d'utilité publique de la création de la ligne ne pouvait appeler que la démolition de l'ouvrage. Le jugement dont l'exécution est en cause relevait que la ligne aérienne visait à desservir uniquement la maison d'un seul particulier, au demeurant déjà desservie en électricité, ne serait-ce que par une ligne de fortune, et que si les administrations concernées faisaient valoir que le tracé retenu était destiné aussi à desservir un ensemble de propriétés qualifiées de constructibles, elles ne justifiaient du dépôt d'aucune demande de permis de construire sur les parcelles concernées, lesquelles en tout état de cause ne se situaient pas en continuité d'un bourg, d'un village ou d'un hameau existant et ne pouvaient dès lors être urbanisées en application de l'article L. 145-3-III du code de l'urbanisme. La motivation très circonstanciée du jugement pourrait même conduire à considérer que si la création de la ligne électrique était dépourvue d'utilité publique, c'est en réalité parce que la ligne n'était pas affectée à un intérêt général, auquel cas elle ne présentait pas le caractère d'un ouvrage public et rien ne faisait obstacle à sa destruction. Mais, il est vrai, la notion d'affectation d'un ouvrage à un intérêt général et celle de l'utilité publique justifiant une expropriation ou une servitude ne se confondent pas, l'intérêt de l'opération n'étant que l'un des éléments pris en compte pour apprécier l'utilité publique en application de la théorie du bilan.

Nous ajouterons, pour en terminer avec ce premier critère, que le juge de cassation doit contrôler l'interprétation donnée par le juge de l'exécution du jugement dont l'exécution est en cause (23 juin 2000, Sefer, n° 184864, aux tables). Cette solution ne surprend pas compte tenu de l'importance juridique que revêt pour l'issue du litige l'interprétation de cet acte juridique qu'est le jugement.

- En deuxième lieu il est nécessaire, si le motif d'annulation justifie la démolition de l'ouvrage, que cette obligation subsiste à la date du jugement compte tenu de la façon dont a pu évoluer la situation de droit et de fait. Ainsi que l'illustre votre jurisprudence sur l'application de la loi du 8 février 1995, le juge administratif, lorsqu'il statue sur des conclusions à fin d'injonction, n'intervient pas en qualité de juge de l'excès de pouvoir mais se prononce en qualité de juge de plein contentieux. A ce titre, il remplit un office qui lui est propre et qui lui impose de rechercher, en procédant au besoin à des mesures d'instruction spécifiques, si l'annulation d'une décision administrative par le juge de l'excès de pouvoir impose à l'administration de prendre une mesure dans un sens déterminé (CE, 4 juill. 1997, Epoux Bourezak, Lebon p.

278, concl. R. Abraham ; RFDA 1997, p. 815 ; AJDA 1997, p. 584, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot ; 4 juill. 1997, Leveau, Lebon p. 282, concl. J.-H. Stahl , RFDA 1997, p. 819 ; et chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot, AJDA 1997, p. 584 ; CE, Sect., Avis cont., 30 nov. 1998, Berrad, Lebon p. 451). Il doit à cet effet tenir compte de la situation de fait et de droit existante à la date de sa décision. Abondante lorsque le pouvoir d'injonction est mis en oeuvre à l'occasion du jugement principal, la jurisprudence n'a pas encore eu l'occasion de prendre expressément parti sur ce point lorsque le juge est saisi d'une demande d'injonction d'un jugement inexécuté. Nous pensons qu'il n'y a aucune raison de faire de différences entre ces deux situations : l'examen de la situation de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle le juge statue doit entrer en compte aussi bien lorsque l'injonction prononcée est concomitante au jugement que lorsque l'injonction porte sur l'exécution de jugements ou d'arrêts déjà rendus mais inexécutés.

Ceci doit conduire le juge saisi d'une demande de destruction d'un ouvrage public à rechercher s'il y a eu une procédure de régularisation, ou même si une telle procédure est en cours. La récente décision du Tribunal des conflits vous invite très directement à considérer qu'il n'est pas souhaitable d'ordonner la suppression d'un ouvrage public dont l'implantation, quoique manifestement illégale, est en passe d'être régularisée, par exemple parce qu'une procédure d'expropriation a été engagée après coup ou parce que, au cas d'espèce, le préfet aurait déterminé un nouveau tracé desservant plusieurs habitations et qui pouvait reprendre pour partie les équipements édifiés sur le fondement de l'arrêté annulé. En l'absence de procédure de régularisation intentée par l'administration, le juge devra quand même rechercher si les nouvelles circonstances de droit ou de fait ne conduisent pas à justifier le maintien de l'ouvrage. Tel pourrait être le cas, dans la présente affaire, s'il s'avérait que de nouvelles habitations ont été implantées ou des permis de construire déposés de telle sorte que l'utilité publique de l'ouvrage, autrefois absente, est aujourd'hui établie.

Nous pensons que l'appréciation portée par le juge de l'exécution sur l'évolution de la situation de fait et de droit à la date à laquelle il statue ne peut donner lieu à un contrôle uniforme du juge de cassation. Le juge de l'exécution procédera souvent à des constatations de fait qui devront être laissées à son appréciation souveraine : par exemple lorsqu'il recherchera si le jugement a commencé à être exécuté, si une procédure de régularisation a été entamée ou encore, au cas d'espèce, si de nouvelles habitations ont été construites. Mais à ces constatations de fait se grefferont la plupart du temps des appréciations juridiques que le juge de cassation ne pourra laisser sans contrôle. Ainsi lorsque le juge de l'exécution déduira que l'adoption d'une nouvelle législation ou le lancement d'une procédure de régularisation est de nature à faire obstacle à la démolition de l'ouvrage ou encore que l'apparition de nouvelles habitations permet de rendre à la création de la ligne l'utilité publique dont elle était privée, le juge effectuera des appréciations qui donneront lieu à un contrôle d'erreur de droit ou de qualification juridique des faits. Vous avez d'ailleurs déjà jugé que le juge de cassation se livre à un contrôle de qualification juridique sur l'appréciation de l'utilité publique par les juges du fond (CE, Sect., 3 juill. 1998, Mme Salva-Couderc, Lebon p. 297 ; RFDA 1999, p. 112, concl. P. Hubert et p. 124, note A. Bourrel ; AJDA 1998, p. 792, chron. F. Raynaud et P. Fombeur).

• En dernier lieu nous n'excluons pas que des considérations d'intérêt général puissent en tout état de cause faire obstacle à la démolition de l'ouvrage. Tel pourra être le cas si la réalisation de l'ouvrage répond à un motif d'intérêt général impérieux, lié par exemple à la préservation de l'ordre public ou à des considérations tenant à la santé publique ou encore au fonctionnement d'un service public. Notre sentiment est que dans de tels cas, le motif d'annulation ne sera le plus souvent pas de nature à justifier la démolition de l'ouvrage. L'existence d'un motif d'intérêt général supérieur aura pour conséquence que l'illégalité de l'implantation de l'ouvrage n'impliquera pas sa destruction. Mais il n'est pas impensable que des considérations d'intérêt général puissent intervenir alors même que le motif d'annulation justifierait la démolition de l'ouvrage.

Là encore nous pensons qu'il y a place à un contrôle de qualification juridique du juge de cassation, à l'instar du contrôle qu'il exerce sur l'appréciation par les juges du fond de l'utilité publique d'une opération.

d. Nous en revenons à présent à l'arrêt attaqué.

Pour accueillir la demande de dépose de la ligne électrique et de remise en état des lieux, la cour administrative d'appel s'est fondée sur deux motifs : le fait que l'exécution du jugement, qui avait annulé l'arrêté du préfet au motif que la construction de la ligne ne présentait pas un caractère d'utilité publique, exigeait la remise en état des lieux dans un délai raisonnable et la circonstance que le jugement devait être regardé comme non exécuté à la date où la cour statuait, l'absence d'exploitation de la ligne ne pouvant être considérée comme une mesure suffisante d'exécution. La cour a ce faisant bien pris en compte deux des critères énoncés ci-dessus, le fait que l'exécution du jugement impliquait nécessairement la démolition de la ligne et que cette obligation subsistait à la date à laquelle se prononçait la cour. Elle n'a pas évoqué le troisième critère, tiré de l'absence de motif d'intérêt général de nature à faire obstacle à la démolition. Mais ce critère nous paraît essentiellement dépendre de l'argumentation des requérants. Nous pensons qu'en l'absence de toute indication du syndicat départemental et de la commune sur l'existence d'un tel motif et alors que, compte tenu de l'objet très limité de la construction de la ligne, cette existence ne ressortait nullement des pièces du dossier, la cour a pu légalement ne pas évoquer ce critère.

La cour a donc utilisé des critères pertinents pour statuer sur la demande d'injonction dont elle était saisie. Elle a par ailleurs procédé à une correcte interprétation du jugement du tribunal administratif en considérant que compte tenu du motif d'annulation de l'arrêté, l'exécution du jugement impliquait la remise en état des lieux et elle a souverainement apprécié les faits de l'espèce en jugeant qu'à la date où elle statuait, le jugement devait être regardé comme n'étant toujours pas exécuté. Sur ce dernier point, il pourrait à vrai dire être reproché à la cour de s'être contentée de rechercher si le jugement avait été exécuté à la date à laquelle elle statuait, sans examiner plus avant s'il n'y avait pas eu une évolution dans la situation de fait et de droit telle que l'obligation de démolir la ligne ne subsistait plus. Mais nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de censurer l'arrêt, alors que celui-ci a quand même tenu compte de la situation en vigueur à la date à laquelle se prononçait le juge.

La cour a fixé à trois mois le délai laissé à la commune pour prendre les mesures d'exécution nécessaires. Ce délai n'est pas critiqué par les requérants. Nous pensons qu'il échappe en tout

état de cause au contrôle du juge de cassation. De la même façon, la cour, en décidant d'assortir son injonction d'une astreinte, s'est livrée à une appréciation souveraine des faits insusceptible d'être contrôlée par le juge de cassation (7 juill. 1999, Mme Phinson, Lebon, tables, p. 989). Au demeurant nous pensons que compte tenu du délai écoulé depuis l'annulation de la décision par le Tribunal administratif de Nice et de la non-exécution du jugement par le Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et par la commune de Clans, il n'était pas injustifié de prononcer une astreinte à leur encontre.

La requête doit donc être rejetée. Et nous vous invitons à accueillir les conclusions de Mme Gasiglia tendant à ce que les requérants soient solidairement condamnés à lui verser une somme de 2 300 € au titre des frais non compris dans les dépens.

Et par ces motifs nous concluons au rejet de la requête et à la condamnation du Syndicat départemental de l'électricité et du gaz et de la commune de Clans à verser une somme de 2 300 € à Mme Gasiglia.

Conseil d'Etat 13 février 2009 Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande a fait construire en 1999, au lieudit « Les Moulières », sur le territoire de la commune d'Agon-Coutainville, une cale d'accès à la mer ; que, par un jugement du 20 janvier 2004, le tribunal administratif de Caen, après avoir jugé que cet ouvrage avait été irrégulièrement construit, a, par son article 2, condamné la communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande à verser à l'association « Manche Nature » une indemnité de 1 500 € en réparation du préjudice subi du fait de l'édification de cet ouvrage mais rejeté les conclusions principales de l'association tendant à l'annulation de la décision du président de la communauté de communes du 20 août 2002 rejetant sa demande de démolition de la cale et à ce qu'il soit enjoint à la communauté de communes de procéder à cette démolition ; que, par un arrêt du 18 avril 2006, la cour administrative d'appel de Nantes a, en premier lieu, annulé, sur requête de l'association Manche Nature, le jugement du tribunal administratif de Caen en tant qu'il a rejeté les conclusions principales de l'association, en deuxième lieu, constatant que l'indemnisation du préjudice résultant de la construction de la cale, que l'association avait demandée à titre subsidiaire aux premiers juges, était devenue sans objet, annulé, sur appel incident de la communauté de communes, l'article 2 du même jugement, qui l'avait condamnée à verser à l'association une indemnité de 1 500 €, enfin annulé la décision de rejet de la demande de démolition de la cale et prononcé l'injonction demandée par l'association ; que la communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande se pourvoit en cassation contre cet arrêt, l'association concluant pour sa part, à titre principal, au rejet du pourvoi et, à titre subsidiaire, à ce qu'il soit fait droit aux conclusions indemnitaires qu'elle a présentées devant les premiers juges ;

Considérant qu'en réponse au moyen soulevé par la communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande, tiré de ce que l'intérêt général commandait de ne pas démolir un ouvrage qui permet notamment d'améliorer la sécurité des divers utilisateurs du domaine public maritime, la cour a relevé « qu'il est constant qu'il existe, à 500 mètres environ, une autre cale d'accès à la mer, dont il n'est nullement démontré qu'elle ne serait pas, en cas de nécessité, également accessible aux moyens nautiques de sécurité » ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier soumis aux juges du fond, notamment des cartes détaillées qui y sont

jointes, que la cale la plus proche est située, non à 500 mètres, mais à environ deux kilomètres à vol d'oiseau ; que c'est ainsi au prix d'une dénaturation des pièces du dossier qui lui était soumis que la cour, se fondant sur une telle affirmation, a jugé que la démolition de la cale n'entraînerait pas d'atteinte excessive à l'intérêt général ; que, dès lors, l'arrêt attaqué, qui a accueilli les conclusions principales de l'association et jugé, par voie de conséquence, que, l'indemnisation de l'association étant devenue sans objet, l'appel incident de la communauté de communes devait être accueilli, doit être annulé ;

Considérant qu'il y a lieu, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond ;

Considérant que, lorsque le juge administratif est saisi d'une demande tendant à l'annulation d'une décision rejetant une demande de démolition d'un ouvrage public dont une décision juridictionnelle a jugé qu'il a été édifié irrégulièrement et à ce que cette démolition soit ordonnée, 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, 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'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 [...]/ 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 aménagements. » ; qu'aux termes de l'article R. 146-1 du même code, dans sa rédaction applicable à la date de la construction de la cale litigieuse : « 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 : a) Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ; [...]/ c) 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 et des parcs nationaux créés en application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 [...] » ; qu'enfin l'article R. 146-2 du même code dispose, dans sa version en vigueur à la date de la construction de la cale : « 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 [...] ; 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 nette 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 qu'il résulte de l'instruction que la cale d'accès à la mer édiflée en 1999 au lieu-dit « Les Moulières », sur le territoire de la commune d'Agon-Coutainville, a été implantée dans le site classé du Havre de Regnéville, dans un secteur inscrit à l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), ainsi qu'à l'inventaire des zones importantes pour la conservation des oiseaux, établi en application de la directive du 2 avril 1979 mentionnée par les dispositions précitées ; qu'un tel secteur constitue un espace préservé au sens des dispositions précitées de l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme, pris pour l'application du premier alinéa de l'article L. 146-6 du même code ; qu'en application de l'article R. 146-2 du code, ne peuvent être implantés dans un tel secteur qu'un certain nombre « d'aménagements légers » ; que la cale litigieuse, qui consiste en une dalle en béton coulée sur enrochement d'une longueur de 100 mètres et d'une largeur de 6 mètres, ne saurait être regardée comme un aménagement léger ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient la communauté de communes, elle a été implantée irrégulièrement ;

Considérant, par ailleurs, que, si la communauté de communes relève que l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme prévoit, dans sa rédaction issue des décrets des 29 mars 2004 et 2 août 2005, que peuvent être implantés « 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 », la cale litigieuse ne saurait être regardée comme une des « constructions » ou un des « aménagements » ainsi autorisés, dès lors que ceux-ci doivent, en application du premier alinéa de l'article R. 146-2, être « légers » et qu'en outre une cale d'accès à la mer n'est pas un ouvrage « exigeant la proximité immédiate de l'eau » ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que, à la date à laquelle le juge se prononce sur la demande de démolition de la cale, celle-ci aurait été « régularisée » du fait des modifications apportées à l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme, ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté ;

Considérant qu'il résulte toutefois de l'instruction que l'activité conchylicole du secteur concerné occupe une place importante dans l'économie locale et qu'elle représente une part notable de la production conchylicole nationale ; qu'aucune autre cale d'accès à la mer n'étant située à moins de deux kilomètres à vol d'oiseau de l'ouvrage litigieux, celui-ci est de nature à faciliter l'exploitation des nombreux parcs qui sont situés à proximité ; qu'en permettant d'éviter les mouvements fréquents de tracteurs et autres engins sur l'estran et sur des cales utilisées pour la navigation de plaisance, il présente un intérêt certain pour la sécurité des exploitants, des plaisanciers et des estivants ; qu'enfin, eu égard notamment à sa configuration, la cale d'accès à la mer litigieuse, qui est une simple rampe, n'a qu'un impact limité sur le paysage, la faune et la flore du site ; que, par suite, et compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la démolition de la cale des Moulières porterait une atteinte excessive à l'intérêt général ; qu'ainsi l'association Manche Nature n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Caen a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de la décision du président de la communauté de communes de Saint-Malo de la Lande du 20 août 2002 en tant qu'elle rejette la demande de démolition de la cale

des Moulières et à ce que soit ordonnée cette démolition ;

Sur les conclusions indemnitaires de l'association et l'appel incident de la communauté de communes :

Considérant, d'une part, que la communauté de communes a commis une faute en réalisant une cale d'accès à la mer dans des conditions qui, ainsi qu'il a été dit, étaient irrégulières ; qu'il en est directement résulté, pour l'association agréée Manche Nature, dont l'objet statutaire est de faire découvrir les sites naturels remarquables et de lutter contre les atteintes qu'ils risquent de subir, en s'opposant notamment à la réalisation d'ouvrages qui sont susceptibles de nuire à leur conservation, un préjudice ; que la communauté de communes n'est dès lors pas fondée à soutenir, par la voie de l'appel incident, que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Caen a annulé la décision précitée de son président du 20 août 2002 en tant qu'elle rejette la demande d'indemnité de l'association ;

Considérant, d'autre part, que le tribunal administratif n'a pas fait une inexacte appréciation du préjudice subi par l'association en fixant à 1 500 € le montant de l'indemnité due par la communauté de communes ; que les conclusions de l'association qui tendent à la majoration de cette indemnité doivent, en conséquence, être rejetées ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de rejeter les conclusions de l'association Manche Nature relatives à la démolition de la cale litigieuse, l'appel incident de la communauté de communes, ainsi que les conclusions de l'association tendant à ce que le montant de l'indemnité due par la communauté de communes soit porté à 20 000 € ;

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

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'association Manche Nature la somme que demande la communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ni de mettre à la charge de la communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande la somme que demande l'association Manche Nature au même titre ;

Décide :



Article 1er : L'arrêt du 18 avril 2006 de la cour administrative d'appel de Nantes est annulé.

Article 2 : Les conclusions d'appel de l'association Manche Nature tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Caen en tant qu'il a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 20 août 2002 rejetant sa demande de démolition de la cale des Moulières et à ce que soit ordonnée la démolition de la cale et tendant à titre subsidiaire à ce que le montant de l'indemnité mise à la charge de la communauté de communes soit porté à 20 000 € sont rejetées.

Note : David Bailleul, maître de conférences en droit public à la faculté de droit et d'économie de Chambéry, AJDA 2009 p. 1057, L'ouvrage public : de l'intangibilité de droit à l'intangibilité de fait ?

On pouvait croire dépassé le débat relatif à l'intangibilité des ouvrages publics depuis que le Conseil d'Etat a paru y mettre fin expressément en janvier 2003, par l'arrêt *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et commune de Clans*. Le revirement ne fut sans doute pas aussi spectaculaire que l'on voulut parfois se le représenter.



D'abord, parce qu'il fut l'aboutissement d'un assez long processus amorcé au début des années 1990 et qui s'accéléra avec la mise en oeuvre du pouvoir d'injonction juridictionnelle issu de la loi du 8 février 1995. Ensuite, parce que le nouveau principe de tangibilité proclamé a été entouré de conditions qui, en définitive, peuvent faire douter de son effectivité. L'arrêt du 13 février 2009 en donne l'illustration (v. Pour en savoir plus)..



L'affaire a eu un certain retentissement médiatique. La communauté de communes de Saint-Malo de la Lande a fait construire une cale d'accès à la mer dans un espace remarquable du littoral. Saisi par une association de défense de l'environnement, le tribunal administratif de Caen a jugé l'implantation irrégulière mais refusé d'ordonner la démolition de l'ouvrage, en raison de l'utilité de cet aménagement pour l'économie locale et la sécurité des conchyliculteurs (TA Caen 20 janv. 2004, *Assoc. Manche Nature*, AJDA 2004. 1176, note X. Braud ). En appel, la cour administrative d'appel de Nantes a, au contraire, ordonné la démolition en estimant que celle-ci ne constituerait pas une atteinte excessive à l'intérêt général (CAA Nantes 18 avr. 2006, AJDA 2006. 1954, chron. D. Artus ). Saisi en cassation, le Conseil d'Etat confirme l'illégalité de l'aménagement au regard des dispositions de l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme. Puis il considère « qu'il résulte toutefois de l'instruction que l'activité conchylicole du secteur concerné occupe une place importante dans l'économie locale et qu'elle représente une part notable de la production conchylicole nationale [...] ; qu'en permettant d'éviter les mouvements fréquents de tracteurs et autres engins sur l'estran et sur des cales utilisées pour la navigation de plaisance, il présente un intérêt certain pour la sécurité des exploitants, des plaisanciers et des estivants ; qu'enfin, eu égard notamment à sa configuration, la cale d'accès à la mer litigieuse, qui est une simple rampe, n'a qu'un impact limité sur le paysage, la faune et la flore du site ». Il est ainsi jugé, en l'absence d'autre ouvrage équivalent à proximité immédiate, que sa démolition « porterait une atteinte excessive à l'intérêt général ».



Fidèle à la méthode de jugement qu'il a dégagée en 2003, le Conseil d'Etat opère donc un bilan coût-avantage de la destruction de l'ouvrage dont il a préalablement établi l'irrégularité. Il est ici montré que des considérations économiques peuvent suffire à constituer l'intérêt général qu'il s'agit de préserver et ainsi faire obstacle à la démolition de l'ouvrage, ce qui est de nature à réduire dans des proportions importantes les cas où une telle démolition sera finalement possible. Cette perspective pose en filigrane une autre question, celle de la lisibilité de jugements où est reconnue l'illégalité d'un acte administratif dont sera rarement tirée la conséquence, qui invite peut-être à déplacer ce contentieux sur le terrain de la pleine juridiction.

La difficulté de démolir l'ouvrage public irrégulièrement construit

L'intérêt économique n'est pas le seul élément invoqué en l'espèce mais il ne fait guère de doute qu'il a été déterminant, les considérations tenant à la sécurité des personnes rappelant les formules d'usage souvent employées pour soutenir la légalité des déclarations d'utilité publique relatives à certains travaux, tels que la construction d'autoroutes. L'impact économique de l'opération envisagée fait traditionnellement partie des critères utilisés dans le cadre de la théorie du bilan. En matière d'expropriation, l'appréciation des avantages et des inconvénients du projet amène le juge à prendre en compte l'ensemble des intérêts privés et publics susceptibles d'être affectés par celui-ci, incluant les répercussions sociales ou socioéconomiques. Il en va de même s'agissant de l'appréciation de la légalité des projets d'intérêt général au sens de la législation relative à l'urbanisme. En ce qui concerne les ouvrages publics irrégulièrement construits, la confrontation des intérêts publics fait aussi partie du bilan conduisant à établir ou non une atteinte excessive à l'intérêt général par la démolition de l'ouvrage. Dans son arrêt de principe, le Conseil d'Etat indique en effet qu'il revient au juge, si aucune régularisation appropriée n'est possible, « de prendre en considération, d'une part les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics et privés en présence [...], et 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 » (CE 23 mars 1992, *Martin*, Lebon 141  ; AJDA 1992. 375 , chron. R. Schwartz et C. Maugué). Or il n'est pas contestable que l'économie locale constitue également en ce sens un intérêt public non négligeable.

La balance des intérêts n'a cependant pas la même signification dans le cadre du contrôle de l'utilité publique et dans celui de l'opportunité de la démolition d'un ouvrage public. Dans un cas il s'agit de savoir si l'acte administratif qui fonde l'opération est légal ou illégal, avant que ne se réalise l'opération projetée. Dans l'autre, le bilan est opéré *a posteriori*, le juge se prononçant sur une situation matérielle découlant d'un acte dont l'illégalité est reconnue en amont. La présomption de légalité dont bénéficie habituellement l'activité administrative se trouve d'une certaine manière renversée au bénéfice de l'administré à qui l'implantation de l'ouvrage litigieux est susceptible de préjudicier. On pourrait croire alors la marge d'appréciation du juge moins étendue dans ce cas, ou tout au moins plus favorable à la reconnaissance d'une atteinte aux intérêts défendus de nature à justifier la démolition. Or il n'en est rien, même lorsque l'ouvrage nuit à un autre intérêt public, comme c'était le cas en l'espèce, où il s'agissait de préserver un espace remarquable du littoral. L'espoir d'une autre solution était pourtant permis s'agissant de considérations environnementales, puisque dans une affaire précédente où était en cause l'atteinte portée à un paysage que la loi avait entendu protéger, la destruction avait effectivement été ordonnée par le Conseil d'Etat (CE 9 juin 2004, *Commune de Peille*, Lebon 244  ; CJEG 2004. 494, concl. F. Donnat ; Dr. adm. 2004, comm. 167, note F. D. ; AJDA 2004. 1895 ). C'était d'ailleurs également la voie dans laquelle la cour administrative d'appel de Nantes s'était engagée dans cette affaire.



En opposant à l'intérêt environnemental l'intérêt économique pour justifier le refus de destruction d'une cale d'accès à la mer irrégulièrement construite, le Conseil d'Etat montre qu'il conserve finalement la maîtrise totale de la tangibilité de l'ouvrage public et que la démolition de celui-ci doit demeurer exceptionnelle. C'est d'ailleurs ce qu'exprime sa jurisprudence, en posant une obligation de régularisation de la situation avant d'envisager toute destruction éventuelle. Le contrôle du bilan de l'opportunité de la destruction est lui-même orienté vers le maintien de l'ouvrage, puisqu'il est précisé que la confrontation des intérêts ne saurait aboutir à la démolition que dans la mesure où celle-ci ne constitue pas une atteinte excessive à l'intérêt général. Or l'intérêt général est aussi ce qui permet traditionnellement d'expliquer le principe d'intangibilité des ouvrages publics, en dehors des considérations liées au coût financier de la destruction. En définitive, lorsque la présence de l'ouvrage public constitue une atteinte à un intérêt public, comme c'était le cas en l'occurrence, force est d'admettre que l'intérêt général peut aussi bien justifier sa démolition que son maintien. Une telle ambivalence n'est assurément pas à mettre au crédit d'une justice objective et prévisible, et il faut alors s'interroger : « lorsqu'une notion aussi importante que la notion d'intérêt général est à même de justifier une chose et son contraire, n'y a-t-il pas lieu de craindre, quelle que soit la sagesse du juge, le danger de l'arbitraire ? » (G. Teboul, note sous CE sect. 19 avr. 1991, *Epoux Denard, Epoux Martin*, AJDA 1991. 563 ). A tout le moins faut-il reconnaître que la marge d'appréciation dont dispose le juge dans ce cadre aboutit largement à recréer au stade de l'exécution matérielle du jugement les conditions de l'intangibilité de l'ouvrage public. Dès lors que l'intérêt général auquel il est affecté sera suffisamment solide, l'ouvrage sera selon toute vraisemblance systématiquement maintenu en dépit de son caractère irrégulier, tandis que la démolition ne sera ordonnée que pour des ouvrages mineurs ou dont l'éventuel remplacement ne posera guère de difficultés (CAA Lyon, 18 déc. 2003, *Commune de Veurey-Voroize*, AJDI 2005. 112, chron. E. Gilbert et S. Simonnet  ; Environnement 2004, comm. 57, note Benoit ; CE 9 juin 2004, *Commune de Peille*, préc.).

L'intelligibilité du contentieux de l'ouvrage public irrégulièrement construit

Si le principe traditionnel d'intangibilité de l'ouvrage public avait de quoi frustrer les

défenseurs de l'Etat de droit, la logique processuelle qui en découlait était relativement claire puisqu'il permettait d'opposer une fin de non-recevoir à toute requête qui tendait à obtenir la réparation ou la démolition de l'ouvrage. En abandonnant le principe et en recréant une forme d'intangibilité au stade de l'exécution du jugement, la jurisprudence a singulièrement compliqué les choses pour le justiciable. Ce dernier n'obtiendra souvent qu'une satisfaction symbolique en établissant l'illégalité de la décision administrative ayant permis l'édification de l'ouvrage ou de celle en ayant refusé la démolition, et il lui faudra admettre que le gain du procès ne puisse avoir aucune conséquence matérielle. Si d'ailleurs la recherche d'une régularisation de la situation préalablement à toute perspective de démolition paraît acceptable, il n'est pas certain que le bilan quant à l'opportunité d'ordonner finalement cette dernière en l'absence de régularisation possible soit en accord avec la jurisprudence européenne relative à l'article 6, 1 de la Convention, qui fait de l'exécution du jugement une garantie du droit au procès équitable (CEDH 19 mars 1997, *Hornsby c/ Grèce*, JCP 1997. II. 22950, note O. Dugrip et F. Sudre ; D. 1998. 74, note N. Fricero  ; AJDA 1997. 977, chron. J.-F. Flauss ).

La difficulté essentielle vient ici de ce que le juge qui se prononce sur la légalité de la décision administrative n'est pas le même que celui qui doit se prononcer sur les conséquences de l'annulation de celle-ci. Dans un premier temps, le juge est saisi dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, dans un second temps, il devient un juge de pleine juridiction. Or cette transformation qu'implique le pouvoir d'injonction juridictionnelle engendre une forme d'hybridité du procès qui nuit à sa cohérence. Une première raison tient à la différence relative au moment auquel le juge doit se situer pour apprécier la situation juridique qui lui est soumise. En excès de pouvoir, il s'agit du moment où la décision administrative a été prise. En plein contentieux en revanche, le juge se situe à la date à laquelle il statue, ce que rappelle d'ailleurs expressément le Conseil d'Etat s'agissant de l'évaluation des conséquences relatives à la démolition éventuelle de l'ouvrage public irrégulièrement construit (CE 29 janv. 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et commune de Clans*, préc.). Ainsi les conclusions à fin d'annulation d'une décision de refus de détruire l'ouvrage sont-elles normalement jugées en tenant compte des circonstances de droit et de fait qui existaient à la date de la décision et dans ces conditions, les circonstances étant susceptibles de se modifier, le bien-fondé des conclusions à fin d'annulation ne saurait préfigurer ce que décidera le juge au stade de l'exécution. C'est notamment le cas lorsque, entre le moment où la décision administrative litigieuse est intervenue et le moment où le juge doit statuer, l'ouvrage en question aura fait la preuve suffisante de son intérêt pour être à l'abri d'une éventuelle démolition (CAA Lyon 18 déc. 2003, *Commune de Veurey-Voroize*, préc.).

Cette dichotomie dans le contentieux de l'ouvrage public irrégulièrement édifié se retrouve encore dans l'intensité du contrôle juridictionnel opéré. Alors que le bilan coût-avantage effectué dans le cadre de l'injonction juridictionnelle traduit un plein contrôle de proportionnalité sur les conséquences de la démolition éventuelle, c'est un contrôle normal ou restreint qui est généralement opéré sur l'acte administratif ayant fondé la construction ou refusé la destruction. Or cette variation est difficilement concevable si l'on considère que l'objet du litige se résume toujours à une seule et même question, celle de l'obligation de détruire un ouvrage irrégulièrement édifié. Le contentieux se trouve d'ailleurs logiquement réuni lorsque le juge est saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le refus opposé à une demande de démolition d'un ouvrage public litigieux, fondée sur l'annulation juridictionnelle de l'autorisation de construire cet ouvrage. Dans cette hypothèse en effet, la requête est analysée « comme constituant une demande d'exécution » du jugement d'annulation (CAA Lyon 6 juill. 2006, *SCI Plein sud*  , AJDA 2006. 2139  ; Constr. urb. 2007, Commune 27, note N. Rousseau). L'appréciation de la légalité de la décision administrative et celle des conséquences devant en être tirées au stade de l'injonction se rejoignent ici, l'ensemble du litige étant jugé au regard des circonstances de droit et de fait au jour du jugement. Dans ce quasi-contentieux de pleine juridiction, le juge s'affranchit en

même temps de la règle selon laquelle il ne peut en principe prononcer d'office une injonction juridictionnelle, ce qui est parfois une autre impasse du contentieux de l'excès de pouvoir où le justiciable peut maladroitement se contenter d'une demande d'annulation.

Il serait ainsi certainement plus simple et plus cohérent d'incorporer les litiges relatifs à l'implantation d'un ouvrage public au contentieux de pleine juridiction. Cela permettrait d'éviter une dissociation souvent artificielle entre l'appréciation de la légalité de la décision administrative contestée et celle des conséquences éventuelles de la démolition de l'ouvrage. De même, la recherche souvent embarrassante (CAA Lyon 18 déc. 2003, *Commune de Veurey-Voroize*, préc. ; CAA Marseille 13 avr. 2007, *Commune de Fréjus*, n° 05MA01246) d'une régularisation préalable à toute démolition ne constituerait plus une étape isolée, entre la reconnaissance de l'illégalité et le contrôle d'une éventuelle atteinte à l'intérêt général représentée par la démolition, mais deviendrait un élément d'appréciation de la situation litigieuse dans son ensemble, susceptible en tant que tel de contribuer à déterminer en amont la légalité de l'acte contesté. Ce changement de qualification permettrait enfin d'unifier le contentieux au-delà du seul cadre de la légalité de l'implantation de l'ouvrage en incluant les litiges relatifs aux dommages causés par la présence ou le fonctionnement d'un ouvrage irrégulièrement construit, lorsqu'il s'agit d'obtenir du juge qu'il prescrive une mesure de démolition ou de réparation pour faire cesser le dommage (TA Lyon 4 fév. 1998, *M^{me} Guillot*, LPA 5 août 1999, p. 24, concl. E. Kolbert).

CE 20 mai 2011 Communauté d'agglomération du Lac du Bourget

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 dénaturation, 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 dénaturation 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 ;

Note, La tangibilité de l'ouvrage public irrégulièrement édifié sur un espace remarquable, AJDA 2011 p. 189, Gweltaz Eveillard, Professeur à la faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

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 démoli [...] 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'illicéité 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, rédhitoire : 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. Sousse). 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, 17e éd., 2009, n° 86 ; GADU, 4e 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). 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-Lalande*, 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...

CAA Bordeaux, 02-11-2012 ERDF c/Mme Senegas et M. Antoine, n° 12BX01806

1. Considérant que par jugement n° 1101996 du 29 juin 2012, le tribunal administratif de Toulouse a annulé la décision du 20 avril 2011 par laquelle la société Electricité réseau distribution France (ERDF) a refusé de déplacer une ligne basse tension hors de la parcelle appartenant à M^{me} Senegas et M. Antoine, située sur le territoire de la commune de Monclar-de-Quercy, lui a enjoint d'enlever, dans un délai de cinq mois à compter de la notification du jugement et sous astreinte de 100 € par jour de retard, les deux poteaux de distribution électrique et la ligne électrique situés sur leur propriété et a mis une somme de 1 200 € à la charge de la société ERDF sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que par les requêtes n° 12BX01806 et n° 12BX01807, la société ERDF relève appel de ce jugement et demande d'ordonner qu'il soit sursis à son exécution ;

2. Considérant que les requêtes de la société ERDF sont relatives au même jugement ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt ;

Sur la requête n°12BX01806 :

Sur la recevabilité de la demande de première instance :

3. Considérant qu'à la suite de l'arrêt des travaux de construction de leur maison d'habitation du fait de la présence sur leur terrain d'une ligne électrique, M^{me} Senegas et M. Antoine ont sollicité du syndicat départemental d'électricité de Tarn-et-Garonne puis de la société ERDF le déplacement de cette ligne ; que la société leur a proposé d'en modifier l'implantation au sein de leur parcelle à ses frais ; que par des lettres des 1^{er} et 22 mars 2011, ils ont exprimé leur refus de signer une convention de servitude relative au déplacement de cette ligne à l'intérieur de leur parcelle, et ont demandé qu'elle soit déplacée à l'extérieur ; que par sa réponse du 20 avril 2011 la société ERDF, exposant que la servitude leur étant nécessairement connue lors de l'acquisition de leur parcelle en 2005, leur était opposable, a réitéré sa proposition de déplacement ou surélévation sans frais de la ligne aérienne en cas de signature de la

convention jointe, et a exposé qu'elle facturerait aux requérants le surcoût résultant de leur choix d'une autre hypothèse, comme la mise en souterrain du réseau ; qu'un tel courrier constitue non une simple lettre d'information mais le rejet de la demande présentée par M^{me} Senegas et M. Antoine ; que la société ERDF n'est donc pas fondée à soutenir que la demande présentée devant le tribunal administratif était irrecevable comme dirigée contre un acte ne faisant pas grief insusceptible de recours ;

Sur la légalité de la décision du 20 avril 2011 :

4. 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 : « 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 1^{er} 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 1^{er} du décret du 6 octobre 1967 ;

5. Considérant que, pour justifier de l'existence d'un titre susceptible de légitimer dans les conditions prévues par l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 l'établissement de la ligne et des supports sur la propriété de M^{me} Senegas et M. Antoine, la société ERDF, qui ne se prévaut d'aucune enquête publique concernant cette ligne, produit une convention conclue le 29 août 1999 entre le syndicat départemental d'électricité de Tarn-et-Garonne et l'ancien nu-propriétaire du terrain ; qu'il ressort des termes mêmes de cette convention que si elle autorise de faire passer les conducteurs aériens « existants » au dessus de la parcelle, elle ne prévoit ni support ni ancrage, et ne peut donc en tout état de cause valablement fonder une servitude d'appui des deux poteaux situés sur le terrain en cause ; qu'ainsi la société ERDF ne produit aucun élément de nature à établir qu'elle bénéficie par l'un ou l'autre des deux procédés susmentionnés d'une servitude légale prévue par l'article L. 323-4 du code de l'énergie sur la propriété de M^{me} Senegas et M. Antoine ;

6. 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 la société ERDF n'est pas fondée à soutenir que les installations litigieuses constituent des servitudes visibles et acceptées par M^{me} Senegas et M. Antoine lors de l'acquisition de la parcelle en 2005, ni qu'il s'agit de servitudes acquises par la possession de trente ans ;

7. 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, le seul plan de piquetage datant de 1957 produit par la société ERDF ne permet au demeurant pas d'établir que les supports et la ligne installés sur la parcelle acquise par M^{me} Senegas et M. Antoine en 2005 existaient depuis plus de trente ans ; que la société ERDF n'est donc en tout état de cause pas fondée à opposer à leur action la prescription trentenaire issue de l'article 2227 du code civil ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société ERDF, dépourvue de tout titre l'autorisant à maintenir en l'état l'ouvrage existant sur la parcelle de M^{me} Senegas et M. Antoine, n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a annulé, pour manque de base légale, la décision du 20 avril 2011 par laquelle elle a refusé de déplacer cette ligne ;

Sur l'injonction prononcée par le tribunal administratif :

9. Considérant que lorsque le juge administratif est saisi de conclusions 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 ;

10. Considérant que par le jugement attaqué, le tribunal administratif a enjoint à la société ERDF d'enlever, dans un délai de cinq mois à compter de la notification du jugement et sous astreinte de 100 € par jour de retard, les deux poteaux de distribution électrique et la ligne électrique situés sur la propriété de M^{me} Senegas et M. Antoine ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que la ligne en cause dessert plusieurs maisons et que la société ERDF avait étudié le seul déplacement des installations existantes à l'intérieur de la parcelle de M^{me} Senegas et M. Antoine en suivant un nouveau tracé, en limite de propriété, qui épargne la construction qu'ils ont projetée ; qu'en l'absence d'accord des intéressés, le maintien de la ligne, qui est d'intérêt général dès lors qu'il est nécessaire à l'alimentation de plusieurs maisons, pouvait être obtenu par une procédure de déclaration d'utilité publique de ces travaux de déplacement, fut-ce en limite de la propriété de M^{me} Senegas et de M. Antoine ; qu'ainsi une régularisation appropriée était possible sans impliquer nécessairement le déplacement des installations hors de la parcelle ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société ERDF est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'article 2 du jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a prononcé l'injonction susmentionnée ;

12. Considérant que le présent arrêt rend sans objet la requête n° 12BX01807 tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution du jugement attaqué ; qu'il n'y a plus lieu d'y statuer ;

13. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a lieu de faire droit aux conclusions d'aucune des parties tendant au remboursement des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

Décide :

Article 1^{er} : L'article 2 du jugement n° 1101996 du 29 juin 2012 du tribunal administratif de Toulouse est annulé.

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 30-12-2011, Commune de Simorre, n° 10BX01312

32

Considérant que, par un jugement du 27 mai 2004, le tribunal administratif de Pau a, sur la demande de M. DE CARSALADE, 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. DE CARSALADE 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. DE CARSALADE définis par l'arrêté de cessibilité ; que M. DE CARSALADE 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. DE CARSALADE tendant au paiement d'indemnités :

Considérant que, si M. DE CARSALADE 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. DE CARSALADE :

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. DE CARSALADE 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. DE CARSALADE 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. DE CARSALADE, 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. DE CARSALADE ; 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. DE CARSALADE ; 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. DE CARSALADE ; 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. DE CARSALADE 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 ;