

# LES CAHIERS DE JURISPRUDENCE

## de la Cour Administrative d'Appel de Nantes

Sélection d'arrêts d'avril à juin 2019

SOMMAIRE du n° 26

### Table des matières

VIE DE LA COUR .....	2
COLLECTIVITES TERRITORIALES .....	3
ETRANGERS.....	3
FISCALITÉ .....	4
FONCTION PUBLIQUE .....	5
RESPONSABILITE .....	7
RESPONSABILITE HOSPITALIERE .....	8
URBANISME .....	9
RETOUR DE CASSATION.....	10

# VIE DE LA COUR

## Audience délocalisée du Conseil constitutionnel à la cour administrative d'appel de Nantes



Le Conseil constitutionnel a tenu pour la première fois une audience délocalisée de question prioritaire de constitutionnalité dans une juridiction administrative. Il a été accueilli à la cour administrative d'appel de Nantes le 14 mai 2019.

Tenir des audiences publiques hors les murs du Conseil constitutionnel répond à la volonté du Président Laurent Fabius de faire connaître davantage le Conseil constitutionnel et les « questions citoyennes » que sont les questions prioritaires de constitutionnalité.

Le matin, reçus par la présidente, Mme Brigitte Phémolant, les membres du Conseil constitutionnel se sont entretenus avec les magistrats et agents de la cour. Les présidents des tribunaux administratifs du ressort ainsi que des magistrats de ces tribunaux participaient également à cette rencontre. Les discussions ont porté sur le traitement des questions prioritaires de constitutionnalité tant devant les juridictions de fond que par le Conseil constitutionnel. Elles ont permis de découvrir les modalités concrètes d'étude de ces questions.



Public nombreux lors de l'audience publique en salle d'audience et également dans la salle des pas perdus où l'audience était retransmise.

➤ Voir les décisions QPC sur le site du Conseil constitutionnel :

Décision n° 2019-785 QPC du 24 mai 2019

Décision n° 2019-786 QPC du 24 mai 2019

Elle a été suivie d'un entretien avec la presse qui a permis de mieux faire connaître la procédure de question prioritaire de constitutionnalité et le rôle tant de la cour que du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel pour leur examen.



# COLLECTIVITES TERRITORIALES

24 mai 2019 – 4<sup>ème</sup> chambre – n° 18NT00150 – M. G et M. D – C+

**La création d'une commune nouvelle implique le vote d'une délibération fixant le montant des indemnités allouées aux membres de l'exécutif communal.**

Lors de la création d'une commune nouvelle, le législateur a entendu permettre, dans l'attente du prochain renouvellement général du conseil municipal, d'éviter la tenue de nouvelles élections municipales en prévoyant que le conseil municipal de la nouvelle collectivité puisse être composé de membres des anciennes assemblées (articles L. 2113-1, L. 2113-7, L. 2123-20, L. 2123-20-1 et R. 2151-2 du code général des collectivités territoriales). Toutefois, ces règles transitoires n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer aux maires et adjoints des anciennes communes membres du nouveau conseil municipal la qualité d'adjoints au maire ou de maire de la nouvelle commune.

La cour juge qu'en l'absence de dispositions législatives spécifiques relatives à la désignation de l'exécutif de la nouvelle commune, il appartient en conséquence au conseil municipal de la commune nouvelle de procéder à l'élection de son maire et de ses adjoints. Il lui appartient également de fixer, par une délibération applicable jusqu'au prochain renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le montant des indemnités allouées au titre de l'exercice des fonctions de maire, de maire délégué et d'adjoint au maire de la commune nouvelle, dans les conditions prévues aux articles L. 2123-20 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Elle précise qu'à défaut de disposition spécifique et compte tenu du changement de situation issu de la création de la commune nouvelle, il convient, pour la fixation du montant de ces indemnités, de se référer au chiffre de la population totale de la commune nouvelle à la date de sa création – et non au chiffre de cette population à la date des précédentes élections municipales.

Les conclusions du rapporteur public seront publiées dans un prochain numéro du BJCL.

*Cet arrêt ne fait pas, à la date de parution des Cahiers, l'objet d'un pourvoi en cassation.*

## ETRANGERS

25 avril 2019 – 1<sup>ère</sup> chambre – n° 18NT04162 – Préfet de la Loire-Atlantique c/ M. E. – C+

**Des captures d'écran issues du système de traitement informatique de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ne suffisent pas à établir que l'avis rendu par les médecins de cet office, dont les mentions font foi jusqu'à preuve du contraire, ne présente pas un caractère collégial.**

Le 11° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dispose que la décision de délivrer une carte de séjour temporaire en qualité d'étranger malade « est prise par l'autorité administrative après avis d'un collège de médecins du service médical de l'Office français de l'immigration et de l'intégration » (OFII). Les conditions dans lesquelles cet avis est rendu sont précisées à l'article R. 313-22 du même code et à l'article 6 de l'arrêté du 27 décembre 2016 relatif aux conditions d'établissement et de transmission des certificats médicaux, rapports médicaux et avis mentionnés aux articles R. 313-22, R. 313-23 et R. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

SOMMAIRE

Devant la cour, une personne à laquelle la délivrance d'une carte de séjour temporaire en qualité d'étranger malade avait été refusée soutenait, comme antérieurement devant le tribunal administratif, qu'elle avait été privée d'une garantie procédurale, dès lors que l'avis des médecins de l'office ne présentait pas un caractère collégial. Pour établir l'absence de collégialité, elle se prévalait de captures d'écran issues de l'application informatique qui permet la transmission de données médicales entre les différents services médicaux de l'OFII.

La cour écarte le moyen au motif, d'une part, que la mention, sur l'avis, du caractère collégial de celui-ci fait foi jusqu'à preuve du contraire (cf. CE, 15 avril 2016, n<sup>os</sup> 372130, 372131 et 372132, M. B. ; CE, 25 mars 2013, n<sup>o</sup> 352586, SIIM 94, aux Tables ; CE, 5 février 2014, n<sup>o</sup> 355055, Société Ecrindis, aux Tables ; CE, 8 juin 2016, n<sup>o</sup> 388754, Mme B. et Mme A., aux Tables) et, d'autre part, que cette preuve n'est, en l'espèce, pas rapportée par la production des captures d'écrans.

***Cet arrêt ne fait pas l'objet d'un pourvoi en cassation.***

## FISCALITÉ

**25 avril 2019 – 1<sup>ère</sup> chambre – n<sup>o</sup> 17NT02591 – Ministre de l'action et des comptes publics  
c/ commune de Chambord - C**

**Les biens immobiliers situés à Chambord ne sont pas tous exonérés de taxes foncières.**

La cour a eu à connaître d'un litige singulier, opposant la commune de Chambord à l'Etat au sujet d'une exonération de taxes foncières.

Cette commune a pour particularité que tous les biens immobiliers qui s'y trouvent appartiennent, depuis 1930, à l'Etat. Ils sont par ailleurs, depuis la loi n<sup>o</sup> 2005-157 du 23 février 2005, remis en dotation à un établissement public national à caractère industriel et commercial, le « Domaine national de Chambord », qui en a la gestion.

Or, des biens immobiliers nationaux sont susceptibles d'être exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties lorsque deux conditions cumulatives sont réunies : la première tient à leur affectation à un service public ou d'utilité générale ; la seconde à leur caractère non productif de revenus (1<sup>o</sup> de l'article 1382 du code général des impôts). Ils ont également vocation à être exonérés de taxe foncière sur les propriétés non bâties sous les mêmes conditions (2<sup>o</sup> de l'article 1394 du code général des impôts).

L'administration fiscale estimait, avant l'intervention de cette loi de 2005, que seuls les biens immobiliers les directement en lien avec le château (château, parterres, écuries du maréchal de Saxe, notamment) étaient exonérés de taxes foncières par application du 1<sup>o</sup> de l'article 1382 et du 2<sup>o</sup> de l'article 1394 du code général des impôts. Mais, tirant les conséquences d'un avis non contentieux rendu par le Conseil d'Etat le 19 juillet 2012 en matière domaniale, elle a revu sa position en 2016 : elle a alors retenu que les biens immobiliers de la commune, qui, tous, étaient confiés au « Domaine national de Chambord » pour l'accomplissement de ses missions de service public, devaient, sans exception, être exonérés de taxes foncières. Il en a résulté une perte de produit fiscal pour la commune d'une ampleur significative, eu égard à son budget.

La commune de Chambord a formé un recours pour excès de pouvoir contre cette décision, que le tribunal administratif a accueilli. Le ministre de l'action et des comptes publics a relevé appel de ce jugement.

Devant la cour, le ministre, se prévalant de l'avis non contentieux du Conseil d'Etat du 19 juillet 2012, rappelait que la gestion des biens immobiliers de la commune avait été confiée au « Domaine national de Chambord » pour que

celui-ci y exerce ses missions de service public et en déduisait qu'ils devaient tous être réputés affectés aux missions de service public confiées à cet établissement public.

L'arrêt répond à ce moyen en rappelant, en premier lieu, la jurisprudence du 10 janvier 2005, min. c/ Région Île-de-France (CE, 8e et 3e ss-sect., 10 janvier 2005, n° 263506, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Région Île-de-France, aux tables ; voir aussi CE, 8e-3e ch., n° 421459, Ministre de l'action et des comptes publics c/ CEREMA, aux tables). Selon celle-ci, lorsqu'une collectivité publique confie la gestion de son domaine à une autre personne afin d'assurer une mission de service public, ses immeubles remplissent, pour l'exonération de taxes foncières, la condition d'affectation à un tel service, sauf si l'exploitation de tout ou partie de ces immeubles est d'une nature telle qu'elle n'est plus susceptible de se rattacher à la mission de service public.

La cour se refuse, en second lieu, à voir, dans cet énoncé de principe, l'affirmation d'un système de présomption, tel que celui dont le ministre demandait la mise en œuvre. Elle retient ainsi, implicitement, que, pour l'application du 1° de l'article 1382 et du 2° de l'article 1394 du CGI, un bien immobilier dont la gestion est remise par une collectivité publique entre les mains d'une autre personne afin que celle-ci y exerce des missions de service public ne saurait être présumé « affecté au service public ».

Appliquant aux faits qui lui étaient soumis cette grille d'analyse, la cour considère qu'aucun des éléments du dossier ne révèle que l'Etat aurait recherché, comme il lui appartenait de le faire si, indépendamment de leur statut domanial, les immeubles auxquels il a étendu l'exonération de taxes foncières à la suite de l'avis non contentieux du 19 juillet 2012 - à savoir, en dehors de la forêt, des immeubles à usage commercial, une quarantaine de maisons d'habitation constituant le village, des exploitations agricoles et anciennes fermes, des pavillons forestiers et maisons forestières - se rattachaient, effectivement, du fait de leur usage à la mission de service public confiée à l'établissement public du Domaine national de Chambord.

Les conclusions du rapporteur public sur cet arrêt sont à paraître à la RJF 08-09/19.

***Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation.***

## FONCTION PUBLIQUE

27 mai 2019 – 6ème chambre – n° 17NT03439 – M. B. – C

**« CDIisation » des agents contractuels ayant accompli une durée de services effectifs au moins égale à 6 ans au cours des huit années précédant la publication de la loi dite « Sauvadet » – Cas dans lesquels une multiplicité d'employeurs cache un employeur unique.**

M. B. a été recruté par l'Inserm du 1<sup>er</sup> septembre 2006 au 31 août 2007 puis du 1<sup>er</sup> septembre 2007 au 31 août 2008 au sein de l'institut du thorax et plus particulièrement de l'unité de recherche 533 de l'Inserm. Il a ensuite bénéficié d'un contrat de l'Inserm pour la période du 1<sup>er</sup> mars 2009 jusqu'au 25 novembre 2011 pour travailler dans la même unité de recherche 533 devenue 915. Par la suite, il été employé successivement par une association créée par l'institut du thorax lui-même, par l'association de recherche en physiologie et pharmacologie de l'hôpital Laennec en lien avec l'« UMR 915 », puis par la société Capacités SAS, société de valorisation de la recherche de l'université de Nantes sous l'autorité scientifique et technique du même directeur de recherche de l'Inserm, puis il a poursuivi les mêmes recherches, au sein de l'unité Inserm UMR1064 qui ont fait l'objet de publications scientifiques et de dépôts de brevets communs.

Compte tenu des liens permanents entretenus avec l'Inserm, celui-ci doit être regardé comme ayant été l'employeur réel de M. B. entre le 1<sup>er</sup> septembre 2006 et le 3 septembre 2012, date à laquelle le chercheur avait effectué six années de services publics effectifs lui ouvrant droit à la transformation de son contrat de travail en contrat

### SOMMAIRE

à durée indéterminée en vertu des dispositions de l'article 6 bis de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. A compter du 3 septembre 2012, l'Inserm aurait ainsi dû lui proposer un contrat de travail à durée indéterminée.

En conséquence, la cour annule la décision refusant de lui accorder un CDI et enjoint à l'Inserm d'établir au profit de M. B. un contrat de travail à durée indéterminée prenant effet à compter du 3 septembre 2012.

***Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation.***

---

6 juin 2019 – 6ème chambre – n° 18NT03162 – Mme A. – C+

**Exposition d'agents publics à l'amiante sur leur lieu de travail (immeuble le Tripode) – Naissance du préjudice d'anxiété – Point de départ de la prescription de l'action indemnitaire - Date à laquelle l'agent avait une connaissance suffisante du risque auquel il a été exposé.**

Pour faire courir le délai de prescription, il faut que l'agent ait une connaissance suffisante du dommage et de son origine imputable à une collectivité publique. L'origine du dommage doit avoir été révélée à la victime de manière suffisamment nette. Un agent public auquel l'autorité administrative a délivré des informations insuffisantes sur la cause des préjudices dont il demande réparation peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance jusqu'à la date à laquelle il a disposé d'indications suffisantes sur l'origine et la gravité du dommage subi.

S'agissant de la reconnaissance de l'imputabilité à la suite d'une décision, c'est la publication ou la notification qui fait courir le délai, pour une décision juridictionnelle ou d'un acte réglementaire (Il en va ainsi de la publication de l'arrêté interministériel du 21 décembre 2001 relatif à la liste des professions et des établissements ou parties d'établissements permettant l'attribution d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité à certains ouvriers de l'Etat). En l'absence d'une telle publication ou inscription sur la liste de l'arrêté interministériel du 21 décembre 2001, le point de départ de la prescription est donc de la connaissance par l'agent du risque encouru.

En l'espèce, avant le courrier de l'administration du 16 février 2015, l'État n'avait admis qu'une exposition faible à l'amiante des agents comme Mme A.. Ce n'est que par ce courrier, notifié à l'intéressée, que le ministre des affaires étrangères a reconnu qu'il avait exposé à l'amiante ses agents administratifs, travaillant dans le bâtiment Tripode, à un niveau intermédiaire. Ce n'est ainsi qu'à compter de cette date que la réalité et l'étendue des préjudices ont été entièrement révélées aux agents et que l'imputabilité de ces préjudices pouvait être mise à la charge de l'État du fait de cette exposition à un niveau intermédiaire de risque.

Par ailleurs, l'État, maître d'ouvrage de l'immeuble « Tripode », ne pouvait ignorer que ce bâtiment, réceptionné en 1972, comportait de l'amiante en grande quantité pour la protection incendie par un flochage d'amiante sur les couvertures et les planchers et que les agents y travaillant étaient exposés à un risque pour leur santé. Or, ce n'est qu'à compter de l'année 1990 qu'il a été décidé de faire réaliser une étude des risques, puis de l'année 1992 qu'a été mis en place un suivi médical des agents, et qu'enfin il a été décidé en 1993 de faire procéder à l'évacuation des locaux.

Le préjudice d'anxiété résulte de la crainte de développer une maladie après une exposition à un agent pathogène, indépendamment donc de toute atteinte effective à l'intégrité physique. Un préjudice résultant de la crainte de développer une pathologie grave peut être indemnisé s'il présente un caractère direct et certain, c'est-à-dire avec un degré de probabilité suffisant. C'est le cas en l'espèce. Ce préjudice a été évalué à 9 000 euros pour une exposition de 1972 à 1993.

Les conclusions du rapporteur public seront publiées dans un prochain numéro de l'AJDA.

***Cet arrêt ne fait pas, à la date de parution des Cahiers, l'objet d'un pourvoi en cassation.***

# RESPONSABILITE

5 avril 2019 – 4<sup>ème</sup> chambre – n<sup>os</sup> 18NTo4576, 18NTo4577, 18NTo4578, 18NTo4579 et 18To4580 – Mme C. et autres - C

## Désignation d'un expert en balistique pour se prononcer sur l'origine de blessures subies lors de l'évacuation de la ZAD de Notre-Dame-des-Landes

Cinq personnes, manifestants ou journalistes, soutenant avoir été blessés par une grenade GLI-F4 lors des opérations d'évacuation de la « ZAD » de Notre-Dame-des-Landes menées par les forces de l'ordre en avril 2018, sollicitaient en référé la désignation d'un collège d'experts, composé d'un médecin et d'un expert en balistique, afin notamment de déterminer la nature et les caractéristiques de l'arme à l'origine de leurs blessures ainsi que les modalités d'utilisation de cette arme. Le tribunal avait désigné un expert médical mais rejeté le surplus des demandes des requérants.

En vertu de l'article R. 532-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés peut, sur simple requête et même en l'absence de décision administrative préalable, prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction (...)* ».

La cour juge que la désignation d'un expert en balistique présente un caractère utile en l'espèce, dès lors que la compétence de ce dernier est nécessaire en vue de déterminer les caractéristiques et modalités du tir dont ont, le cas échéant, été victimes les requérants, en vue d'une éventuelle action en responsabilité devant le juge administratif.

La cour juge également que la communication aux experts de tous documents nécessaires à l'exercice de leur mission (enregistrements vidéos, comptes-rendus d'intervention sur place, instructions données aux forces de l'ordre pour les opérations d'expulsion, type et caractéristiques de l'arme à l'origine des blessures, etc.) présente un caractère utile.

La cour réforme en conséquence les ordonnances attaquées pour faire droit à ces deux demandes des requérants.

Les conclusions du rapporteur public ont été publiées à l'AJDA 2019 p. 1238.

***Cet arrêt ne fait pas l'objet d'un pourvoi en cassation.***

---

## RESPONSABILITE HOSPITALIERE

---

24 mai 2019 – 3<sup>ème</sup> chambre – n° 17NTo2070 – CPAM du Calvados c/ Centre hospitalier de Bayeux – C+

**Impossibilité de limiter le droit à réparation à une fraction du dommage, alors que l'imputabilité directe à une infection nosocomiale dont a été victime un patient pris en charge par un établissement de santé est établie.**

Le tribunal administratif avait retenu l'état antérieur d'un patient, qui présentait un diabète insulino-dépendant déséquilibré, comme facteur de risque à hauteur de 50 % pour limiter la demande de remboursement des frais exposés en faveur de son assuré présentée par la CPAM du Calvados.

S'inspirant de la décision du Conseil d'Etat du 6 novembre 2013, Mme B. K., n° 352492, mentionnée dans les Tables et rendue dans le cas d'un accident médical, la cour considère que lorsque le juge administratif estime que l'infection dont a été victime un patient pris en charge par un établissement de santé présente un caractère nosocomial, il ne peut limiter à une fraction seulement du dommage le droit à réparation de la victime, et en conséquence les droits à remboursement des débours exposés en sa qualité de subrogé par l'organisme social en relation directe et certaine avec l'infection en cause, en retenant l'état de santé initial du patient.

La cour réforme le jugement attaqué sur ce point.

*Cet arrêt ne fait pas, à la date de parution des Cahiers, l'objet d'un pourvoi en cassation.*

---

10 mai 2019 – 3<sup>ème</sup> chambre – n° 18NTo3984 – Etablissement français du sang c/ Mutualité Finistère et Morbihan – C+

**Etablissement de santé privé subrogé tant dans les droits de la victime que dans les droits de la caisse tiers-payeur, à l'encontre de l'Etablissement français du sang (EFS).**

La Mutualité Finistère et Morbihan, gestionnaire d'une clinique privée, avait été condamnée par le juge judiciaire à indemniser la victime d'une contamination transfusionnelle et la CPAM.

La cour juge que ce gestionnaire dispose d'une action subrogatoire sur le fondement des dispositions de l'article 1251 du code civil dans leur rédaction alors en vigueur, selon lesquelles la subrogation a lieu de plein droit au profit de celui qui, étant tenu pour d'autres au paiement de la dette, avait intérêt de l'acquitter.

La cour en déduit que ce gestionnaire dispose, d'une part, en sa qualité de subrogé dans les droits de la victime, d'une action dirigée contre l'EFS en tant que co-auteur du dommage, et fondée sur la responsabilité pour faute du fournisseur des produits sanguins, et d'autre part, en sa qualité de subrogé dans les droits de la caisse tiers-payeur, d'une action dirigée contre l'EFS exercée en application des dispositions de l'article L. 1221-14 du code de la santé publique et fondée sur la responsabilité sans faute, sous réserve d'une couverture assurantielle de l'établissement de transfusion sanguine.

*Cet arrêt ne fait pas, à la date de parution des Cahiers, l'objet d'un pourvoi en cassation.*



# URBANISME

14 juin 2019 – 5<sup>ème</sup> chambre – n° 17NT03929-17NT03982 – Brest Métropole Ministre de l'intérieur – C+

## **L'appréciation sommaire des dépenses dans le cadre d'une enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique : quel impact et quel degré de précision ?**

Dans le cadre de cette affaire dirigée notamment contre un arrêté de cessibilité faisant suite à une déclaration d'utilité publique relative à une opération d'aménagement urbain (zone d'aménagement concerté), la cour était saisie par voie d'exception du moyen tiré de l'illégalité de la déclaration d'utilité publique en raison d'un vice de légalité externe relatif aux conditions de l'enquête publique précédant cette déclaration. La cour a jugé que ce moyen pouvait être utilement invoqué par voie d'exception. Elle n'a pas étendu aux opérations complexes la solution dégagée par la décision CE, Ass., 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, n° 414583 pour les actes réglementaires.

La cour a retenu le bien-fondé de ce moyen estimant, qu'en raison de son importance, la sous-évaluation manifeste de l'appréciation sommaire des dépenses a privé le public d'une garantie (différentiel constaté dépassant 20 à 25% pour une somme globale de 32,5 millions d'euros).

La cour a précisé que dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique pour la réalisation d'une opération d'aménagement urbain sous forme de zone d'aménagement concerté, l'appréciation sommaire des dépenses devait comprendre les coûts relatifs aux frais financiers et à la rémunération de l'aménageur. Elle a également précisé que devaient pouvoir être identifiés clairement et de manière distincte les coûts relatifs aux acquisitions foncières déjà réalisées et les coûts relatifs aux acquisitions restant à réaliser. Or, cette dernière distinction n'apparaissait pas de manière explicite dans l'appréciation sommaire des dépenses, privant ainsi le public de la garantie de pouvoir apprécier l'utilité publique du projet, compte-tenu de l'importance des montants concernés (le montant indiqué à l'estimation sommaire des dépenses, 1 590 000 euros, ne représentant que 31 % du montant total des acquisitions prévues).

La cour a donc confirmé le jugement du tribunal administratif de Rennes annulant l'arrêté de cessibilité litigieux.

***Cet arrêt ne fait pas, à la date de parution des Cahiers, l'objet d'un pourvoi en cassation.***

18 juin 2019 – 5<sup>ème</sup> chambre – n° 18NT00695 – SCI Les Mouettes du Bois Marins et autres – C+

**Le principe de continuité du cheminement des piétons ne s'oppose pas à une annulation partielle d'une servitude. En cas de visite des lieux à laquelle le commissaire enquêteur procède lors de l'enquête publique préalable à l'établissement de la servitude, le commissaire enquêteur n'est tenu de convoquer que les propriétaires intéressés ayant préalablement officialisé leur qualité de propriétaires. L'objet d'une telle visite est de leur offrir la possibilité d'émettre des observations concernant leurs propriétés et non concernant d'éventuelles propriétés voisines.**

Dans le cadre de la procédure de modification ou de suspension d'une servitude de passage des piétons le long du littoral, l'article R. 160-18 du code de l'urbanisme - figurant désormais à l'article R. 121-21 - permet au commissaire enquêteur de procéder à une visite des lieux après avoir convoqué les propriétaires intéressés.

Dans cette affaire concernant une servitude de passage dans la commune de Saint-Briac, était contesté un jugement du tribunal administratif de Rennes annulant partiellement la servitude pour certaines parcelles. Le caractère partiel de cette annulation était contesté, les requérants se prévalant notamment du principe de continuité du cheminement des piétons le long du littoral, du droit à faire état de remarques concernant des propriétés voisines

## SOMMAIRE

et de l'absence de convocation de certains propriétaires ne figurant pas sur les documents ayant servi à établir la liste des propriétaires intéressés.

Combinant les solutions retenues par le CE dans ses décisions n° 397015 du 28 avril 2017, Ministre du logement et de l'habitat durable c/ Mme D. et autres, classée en B, et n° 349059 du 28 décembre 2012, Association U Levante, également classée en B, la cour précise par son arrêt que les dispositions de l'article R. 160-18 du code de l'urbanisme ont pour objet de permettre à chaque propriétaire intéressé de faire des observations concernant sa propriété et n'ont pas pour objet de permettre aux propriétaires de s'exprimer sur des propriétés voisines.

La cour confirme également la possibilité pour le juge administratif d'annuler partiellement une servitude de passage pour certaines parcelles, sans que puisse s'y opposer le principe de continuité de cheminement des piétons le long du littoral.

Enfin, elle juge que pour déterminer les « propriétaires intéressés », le commissaire enquêteur n'est tenu que de faire des mesures raisonnables. Il ne commet donc pas d'erreur en se fondant sur le plan cadastral et en ne convoquant pas des propriétaires qui n'avaient pas fait procéder aux mesures de publicité foncière nécessaires pour faire connaître leur qualité de propriétaires à la date de l'arrêté attaqué.

***Cet arrêt ne fait pas, à la date de parution des Cahiers, l'objet d'un pourvoi en cassation.***

---

## RETOUR DE CASSATION

---

✓ **Collectivités territoriales – Energie - Décision du 28 juin 2019, n° 425975** – Commune de Bovel

*A paraître au recueil >> voir la fiche d'analyse sur Ariane web.*

Sur l'arrêt de la cour du 5 octobre 2018 n° 18NT00454 – Commune de Bovel (*commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° 24, page 4*)

*La cour avait jugé que la propriété des ouvrages publics de distribution d'électricité, dont relèvent les compteurs « Linky », est attachée à la qualité d'autorité organisatrice du réseau public de distribution d'électricité, c'est-à-dire d'autorité compétente pour la distribution d'électricité. Par conséquent, lorsqu'une commune a transféré sa compétence en matière d'électricité à une autre personne publique, cette dernière est propriétaire des ouvrages affectés à ces réseaux et notamment des compteurs électriques.*

### ***Rejet du pourvoi***

✓ **Energie - Nature et Environnement – Décision du 7 juin 2019, n° 414426** - Association GRSB et autre.

*A paraître aux Tables du recueil >> voir la fiche d'analyse sur Ariane web.*

Sur l'arrêt de la cour du 25 juillet 2017 n° 15NT03443 – Association pour la protection du site et de l'environnement de Sainte-Marguerite (PROSIMAR) et association Groupement des résidents secondaires de la Baule et associés (GRSB) (*commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° 20, page 7*)

*Par un jugement du 3 septembre 2015, le tribunal administratif de Nantes a rejeté la demande présentée par deux associations locales de protection de l'environnement tendant à l'annulation de l'arrêté du 18 avril 2012 autorisant la société Parc du Banc de Guérande à exploiter un parc éolien sur le domaine public maritime au large de la commune de Saint-Nazaire. La cour a confirmé ce jugement au motif que la demande de ces deux associations n'était pas recevable en raison du défaut d'intérêt leur donnant qualité pour agir.*

Le Conseil d'Etat a annulé l'arrêt de la cour en estimant que les associations requérantes étaient recevables à demander l'annulation de cet arrêté, lequel n'avait pas pour seul objet la sélection du ou des candidats retenus pour exploiter le parc éolien, mais désigne non seulement le titulaire de cette autorisation, mais également le mode de production et la capacité autorisée ainsi que le lieu d'implantation de l'installation. Par suite, il a jugé que cet arrêté était susceptible de porter une atteinte aux intérêts que les associations requérantes se sont données pour objet de défendre.

Statuant sur le fond, le Conseil d'Etat a confirmé la légalité de l'arrêté du 18 avril 2012.

**Annulation**

**Rejet du pourvoi sur le fond.**

✓ **Elections - Décision du 6 mai 2019, n° 419133** – Ministre de l'agriculture et de l'alimentation c/ l'Union des armateurs à la pêche de France

Sur l'arrêt de la cour du 19 janvier 2018 n° 17NT02145 – Union des armateurs à la pêche de France (UAPF) (commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° 22, page 4)

*La cour avait, sur appel de l'Union des armateurs à la pêche de France, annulé les résultats des élections des membres du comité régional des pêches maritimes et élevages marins de Normandie au motif que la catégorie des « chefs d'entreprise de la pêche maritime non embarqués » ne pouvait pas faire partie de la même liste que la catégorie des « chefs d'entreprise de la pêche maritime embarqués ».*

Le Conseil d'Etat considère qu'il résulte des dispositions du code rural et de la pêche maritime que si les conditions d'éligibilité des candidats s'apprécient au niveau de chacune des quatre catégories composant le collège des chefs d'entreprises maritimes, il n'en va pas de même pour les conditions de représentativité de l'organisation professionnelle ou syndicale présentant des candidats, qui s'apprécient au niveau du seul collège concerné. Dès lors, en jugeant que la condition de représentativité de l'organisation syndicale dont est issu chaque candidat devait s'apprécier au niveau de chaque catégorie du collège des chefs d'entreprise, la cour a commis une erreur de droit.

**Annulation**

**Rejet du pourvoi sur le fond.**

✓ **Enseignement et recherche - Décision du 24 juin 2019, n° 409659** – Département d'Indre-et-Loire  
A paraître au recueil >> voir la fiche d'analyse sur Ariane web.

Sur l'arrêt de la cour du 10 février 2017 n° 15NT01973 – Commune de Fondettes (commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° 19, page 1)

*La cour avait jugé que la loi du 13 août 2014 sur les libertés et responsabilités locales, ayant transféré aux départements pour les collèges (et aux régions pour les lycées) le service de restauration des élèves, avait conféré aux départements un service public obligatoire dont la collectivité ne pouvait se dispenser, sauf à engager sa responsabilité.*

Le Conseil d'Etat a jugé, eu égard aux travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi du 13 août 2014, qu'un tel service continue à revêtir un caractère facultatif.

**Annulation**

**Rejet de la requête en appel.**

✓ **Fiscalité - Décision du 4 juin 2019, n° 423436** – Société Pôle Santé Léonard de Vinci

Sur l'arrêt de la cour du 29 juin 2018 n° 17NT00977 – Société Pôle Santé Léonard de Vinci (*commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° 23, page 9*)

Le Conseil d'Etat a jugé que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que la livraison de médicaments réalisée dans le cadre d'un traitement ambulatoire contre le cancer par des médecins exerçant à titre indépendant au sein d'un hôpital ou d'un établissement de soins de santé privé était exonérée de taxe sur la valeur ajoutée en application des dispositions du 1° bis du 4 de l'article 261 du code général des impôts, lesquelles concernent exclusivement les soins médicaux délivrés au cours d'une hospitalisation et les opérations qui leur sont étroitement liées.

Cette exonération de taxe sur la valeur ajoutée relève du champ d'application des dispositions du 1° du 4 de cet article 261 et est subordonnée à la condition que cette opération de livraison soit matériellement et économiquement indissociable de la prestation de soins médicaux principale.

**Annulation**

**Rejet de la requête en appel.**

✓ **Urbanisme - Décision du 29 mai 2019, n° 419921** – Ministre de la cohésion des territoires c/ M. F. et Mme C.

*A paraître aux Tables du recueil >> voir la fiche d'analyse sur Ariane web.*

Sur l'arrêt de la cour du 16 février 2018 n° 16NT02317 – Ministre du logement et de l'habitat durable c/ M. F. et Mme C. (*commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° 22, page 13*)

Le Conseil d'Etat confirme l'interprétation faite par la cour des dispositions de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme selon lequel les constructions nouvelles sont autorisées à la double condition qu'elles soient implantées à l'intérieur d'un périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole et qu'elles respectent les traditions architecturales locales.

**Rejet du pourvoi**

**Le Conseil d'Etat n'a pas admis les pourvois en cassation sur les arrêts suivants, commentés dans les précédents Cahiers :**

**Cahiers n° 23 – Mer** – n° 17NT01562 et 17NT01580 – Sté d'Armement Porcher-Loncle et autres - page 10 - CE n° 424415, 15 mai 2019.

\*\*\*

2 place de l'Edit de Nantes  
B.P. 18529  
44185 NANTES Cedex

Tél. 02.51.84.77.77  
Fax. 02.51.84.77.00  
<http://nantes.cours-administrative-appel.fr>



## LE COMITÉ DE RÉDACTION

### Directeur de Publication

Brigitte Phémolant

### Comité de rédaction

François-Xavier Bréchet  
Stéphane Derlange  
Eric Gauthier  
Thurian Jouno  
François Lemoine  
Eric Sacher

### Coordination

Snoussi Fizir  
Claire Rodrigues de Oliveira

## SOMMAIRE

CAA NANTES

5<sup>ème</sup> chambre

N° 17NT03929, 17NT03982

BREST MÉTROPOLE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Audience du 17 mai 2019

Lecture du 14 juin 2019

34-02-01-01-01-03

54-07-01-04-04

C +

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

Mme C...E...et sa fille, Mme B...D..., ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté du 28 mars 2014 du préfet du Finistère déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement de la ZAC de Kerlinou, à Brest, et l'arrêté du 14 avril 2014 du préfet du Finistère déclarant cessibles les immeubles nécessaires à l'aménagement de cette même ZAC, en tant que cet arrêté portait sur les parcelles cadastrées section DS n°78, 79, 80, 81, 82 et 83 dont Mme E...était propriétaire.

Par un jugement n° 1403713 du 27 octobre 2017, le tribunal administratif de Rennes a fait droit à cette demande en annulant l'arrêté préfectoral du 14 avril 2014 en tant qu'il déclarait cessibles les parcelles appartenant à Mme E....

*Procédure devant la cour :*

I) Par une requête enregistrée le 22 décembre 2017 sous le n° 17NT03929, complétée par un mémoire récapitulatif enregistré le 4 mars 2019, Brest Métropole, représentée Me A..., demande à la cour :

1°) de réformer ce jugement du 27 octobre 2017 en tant qu'il a partiellement annulé l'arrêté préfectoral du 14 avril 2014 ;

2°) de rejeter la demande de Mme D... ;

3°) de mettre à la charge de Mme D...une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Brest Métropole soutient :

que le motif d'annulation retenu par le tribunal administratif, tiré de la sous-évaluation manifeste des dépenses, n'est pas fondé ;

que la circonstance que l'appréciation sommaire des dépenses ne fait pas clairement apparaître le coût des acquisitions foncières déjà réalisées n'entache pas d'irrégularité la procédure suivie ;

que le différentiel que fait apparaître l'appréciation sommaire des dépenses est essentiellement constitué du montant de ces acquisitions ;

l'ensemble des données financières relatives à la ZAC de Kerlinou n'avait pas à être pris en compte, mais seulement les travaux et les acquisitions ;

aucun vice n'entachait la procédure suivie ;

SOMMAIRE

à supposer même qu'il puisse être reproché au dossier soumis à enquête d'avoir comporté des insuffisances ou des omissions, ces dernières n'auraient pas eu d'influence sur le sens de la décision à intervenir et n'ont pas privé le public d'une garantie, du fait de leur faible importance ;

l'utilité publique de l'opération est avérée et a été soulignée par le commissaire-enquêteur ;

aucun des autres moyens d'annulation soulevés par Mme D...en première instance n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 mars 2018 puis un mémoire récapitulatif enregistré le 4 mars 2019, Mme D..., représentée par Me F..., demande à la cour de rejeter la requête de Brest Métropole et de mettre à la charge de cette dernière une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme D...soutient :

que c'est à juste titre que le tribunal administratif a jugé que l'appréciation sommaire des dépenses figurant au dossier d'enquête publique traduisait une sous-estimation manifeste du coût total réel de l'opération ;

que c'est à juste titre que le tribunal administratif a opéré un rapprochement entre les chiffres figurant à l'appréciation sommaire des dépenses et le bilan prévisionnel de la ZAC ;

que c'est à juste titre que le tribunal a jugé que les insuffisances et omissions figurant au dossier d'enquête publique avaient privé le public d'une garantie ;

que l'appréciation sommaire des dépenses devait en tout état de cause faire apparaître le coût des acquisitions foncières déjà réalisées et que tel n'était pas le cas ;

qu'au cas où la cour annulerait le jugement attaqué, elle maintient l'intégralité des moyens d'annulation qu'elle avait soulevés en première instance ;

l'arrêté préfectoral du 28 mars 2014 est illégal du fait de sa contradiction avec l'avis de l'autorité environnementale émis au sujet du plan local d'urbanisme intra-communautaire de Brest Métropole ;

la notice explicative figurant au dossier d'enquête est incomplète en ce qu'elle ne présente pas le parti d'aménagement retenu parmi ceux qui avaient été envisagés ;

la procédure de l'enquête publique a été viciée, du fait de son absence lors de la visite sur place du commissaire-enquêteur, et de l'absence d'avis de la Marine nationale quant aux conditions de desserte de la base navale de Brest ;

le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur sont insuffisants ;

l'arrêté préfectoral est entaché de contradiction quant au sort devant être réservé à son logement ;

l'arrêté préfectoral méconnaît les dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ;

elle est fondée à exciper de l'illégalité de la délibération adoptée le 7 février 2014 par Brest Métropole portant sur l'intérêt général de la ZAC de Kerlinou ;

elle est fondée à exciper de l'illégalité de la délibération adoptée le 14 décembre 2007 par Brest Métropole portant création de la ZAC de Kerlinou ;

le projet de ZAC est dépourvu d'utilité publique dès lors que d'autres quartiers de la ville pouvaient accueillir des projets à vocation d'habitat.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 mai 2019, Mme D...soutient que les travaux de la ZAC de Kerlinou n'ont pas reçu de commencement d'exécution dans un délai de cinq ans suivant la déclaration de projet et que celui-ci doit dès lors être regardé comme caduc depuis le 15 février 2019 et que les différents arrêtés pris sur le fondement de la déclaration de projet sont désormais privés de base légale.

Par un mémoire complémentaire enregistré le 13 mai 2019, Brest Métropole fait valoir que les conditions d'une caducité de l'arrêté de cessibilité ne sont pas remplies, qu'aucun non-lieu ne peut être prononcé dès lors que

cet arrêté a produit tous ses effets, que la légalité d'une décision s'apprécie à la date où elle a été prise et que la déclaration de projet portant sur l'intérêt général de l'opération projetée constituait un acte superfétatoire s'agissant d'une ZAC.

Vu les autres pièces du dossier.

II) Par une requête et des mémoires, enregistrés le 28 décembre 2017, le 15 février 2018 et le 27 septembre 2018 sous le n° 17NT03982, complétés par un mémoire récapitulatif enregistré le 4 mars 2019, le ministre de l'intérieur demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 27 octobre 2017 ;

2°) de rejeter la demande de Mme D....

Le ministre de l'intérieur soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier en ce qu'il ne comportait pas le nom des parties, la requête introductive d'instance ayant été formée aux noms de Mme E...et de Mme D... ;

- le jugement est irrégulier en ce qu'il est entaché d'une omission à statuer sur les conclusions relatives à la reprise d'instance par Mme D... ;

- Mme D...était irrecevable à agir en première instance ;

- c'est à tort que le tribunal administratif a jugé que l'appréciation sommaire des dépenses était sous-évaluée ;

- l'appréciation sommaire des dépenses ne doit faire apparaître que le coût des acquisitions foncières à venir et celui des acquisitions auxquelles il a été antérieurement procédé avant l'enquête publique en vue de la réalisation de l'opération ;

- l'explication du différentiel de 3 045 000 euros entre la somme de 24 390 000 euros et celle de 21 345 000 euros qui figurent au dossier soumis à enquête publique a fait l'objet d'une note en délibéré produite à l'issue de l'audience de première instance ;

- les sommes indiquées n'étaient pas manifestement sous estimées dès lors qu'elles comprenaient pour partie le montant des acquisitions déjà réalisées ;

- le tribunal administratif n'avait pas à prendre en compte les postes de dépenses dont il a à tort fait usage pour juger que le coût de l'opération était sous-estimé ;

- l'arrêté de cessibilité a été signé par une autorité ayant régulièrement reçu compétence pour le signer ;

- le caractère insincère de l'avis du sous-préfet de Brest du 19 mars 2014 est, à le supposer même établi, sans incidence sur la légalité de l'arrêté de cessibilité ;

- le dossier d'enquête publique était suffisamment complet et indiquait les différentes variantes du projet ayant été étudiées ;

- la visite à laquelle a procédé le commissaire-enquêteur le 12 décembre 2013 ne présentait pas un caractère contradictoire ;

- la Marine nationale n'avait pas à être spécifiquement consultée en raison de l'absence de tout impact sur les conditions de desserte de la base navale de Brest ;

- le rapport d'enquête publique établi par le commissaire-enquêteur est suffisamment précis et ses observations sont suffisamment motivées ;

- le commissaire-enquêteur a exprimé un avis personnel sur l'opération projetée ;



- le document annexé à l'arrêté de déclaration d'utilité publique n'a pas d'influence sur la légalité de cet arrêté ;

- Mme D...ne peut utilement exciper de l'inconventionnalité des dispositions de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme dès lors que l'article 3 du traité de l'Union européenne qu'elle cite n'a pas pour effet de créer des droits au profit des tiers ;

- les dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ne sont pas méconnues, dès lors que la ZAC, qui n'emporte qu'une extension limitée de l'urbanisation, et ne méconnaît pas les prescriptions du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brest ;

- la déclaration d'utilité publique n'est pas dépourvue de base légale ;

- la déclaration d'utilité publique est dépourvue de tout lien avec l'avis émis par l'autorité environnementale à l'occasion de l'élaboration du plan local d'urbanisme intra-communautaire ;

- Mme D...n'établit pas l'illégalité de la délibération adoptée le 7 février 2014 et ne peut ainsi utilement en exciper.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 mars 2018 puis par un mémoire récapitulatif enregistré le 4 mars 2019, Mme D..., représentée par Me De la Burgade, demande à la cour de rejeter la requête de Brest Métropole et de mettre à la charge de cette dernière une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme D...soutient :

que c'est à juste titre que le tribunal administratif a jugé que l'appréciation sommaire des dépenses figurant au dossier d'enquête publique traduisait une sous-estimation manifeste du coût total réel de l'opération ;

que c'est à juste titre que le tribunal administratif a opéré un rapprochement entre les chiffres figurant à l'appréciation sommaire des dépenses et le bilan prévisionnel de la ZAC ;

que c'est à juste titre que le tribunal a jugé que les insuffisances et omissions figurant au dossier d'enquête publique avaient privé le public d'une garantie ;

que l'appréciation sommaire des dépenses devait en tout état de cause faire apparaître le coût des acquisitions foncières déjà réalisées et que tel n'était pas le cas ;

qu'au cas où la cour annulerait le jugement attaqué, elle maintient l'intégralité des moyens d'annulation qu'elle avait soulevés en première instance ;

l'arrêté préfectoral du 28 mars 2014 est illégal du fait de sa contradiction avec l'avis de l'autorité environnementale émis au sujet du plan local d'urbanisme intra-communautaire de Brest Métropole ;

la notice explicative figurant au dossier d'enquête est incomplète en ce qu'elle ne présente pas le parti d'aménagement retenu parmi ceux qui avaient été envisagés ;

la procédure de l'enquête publique a été viciée, du fait de son absence lors de la visite sur place du commissaire-enquêteur, et de l'absence d'avis de la Marine nationale quant aux conditions de desserte de la base navale de Brest ;

le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur sont insuffisants ;

l'arrêté préfectoral est entaché de contradiction quant au sort devant être réservé à son logement ;

l'arrêté préfectoral méconnaît les dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ;

elle est fondée à exciper de l'illégalité de la délibération adoptée le 7 février 2014 par Brest Métropole portant sur l'intérêt général de la ZAC de Kerlinou ;

elle est fondée à exciper de l'illégalité de la délibération adoptée le 14 décembre 2007 par Brest Métropole portant création de la ZAC de Kerlinou ;

le projet de ZAC est dépourvu d'utilité publique dès lors que d'autres quartiers de la ville pouvaient accueillir des projets à vocation d'habitat.

Brest Métropole, représentée par MeA..., a présenté le 16 novembre 2018 un mémoire en observations par lequel elle indique souscrire aux moyens de la requête d'appel du ministre et conclut à ce qu'il soit fait droit à celui-ci.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 mai 2019, Mme D...soutient que les travaux de la ZAC de Kerlinou n'ont pas reçu de commencement d'exécution dans un délai de cinq ans suivant la déclaration de projet et que celui-ci doit dès lors être regardé comme caduc depuis le 15 février 2019 et que les différents arrêtés pris sur le fondement de la déclaration de projet sont désormais privés de base légale.

Par un mémoire complémentaire enregistré le 13 mai 2019, Brest Métropole fait valoir que les conditions d'une caducité de l'arrêté de cessibilité ne sont pas remplies, qu'aucun non-lieu ne peut être prononcé dès lors que cet arrêté a produit tous ses effets, que la légalité d'une décision s'apprécie à la date où elle a été prise et que la déclaration de projet portant sur l'intérêt général de l'opération projetée constituait un acte superfétatoire s'agissant d'une ZAC.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'expropriation ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Mony,
- les conclusions de M. Sacher, rapporteur public,
- et les observations de Me A..., représentant Brest Métropole, et de Me de la Burgade, représentant Mme D.

Deux notes en délibéré présentées par Brest Métropole ont été enregistrées le 21 mai 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Par deux arrêtés des 28 mars et 14 avril 2014, le préfet du Finistère a, d'une part déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement de la ZAC de Kerlinou, et, d'autre part, déclaré cessibles diverses parcelles incluses dans le périmètre de cette opération d'aménagement.

MmeE..., propriétaire des parcelles cadastrées section DS n° 78 à 83 déclarées cessibles, et sa fille, Mme B...D..., ont par une requête conjointe, contesté la légalité de ces deux décisions. Mme E... étant décédée en cours de procédure, Mme D...a explicitement confirmé le 6 mai 2015 au tribunal administratif de Rennes sa volonté de poursuivre l'instance. Par jugement du 27 octobre 2017, le tribunal administratif a rejeté les conclusions de Mme E... et de Mme D...relatives à l'annulation de l'arrêté préfectoral du 28 mars 2014 et fait droit à leur demande s'agissant de l'arrêté du 14 avril 2014, en tant qu'il portait sur les parcelles précédemment mentionnées. Brest Métropole et le ministre de l'intérieur relèvent chacun appel de ce jugement.

### Sur la jonction :

2. Les requêtes d'appel présentées par Brest Métropole et le ministre de l'intérieur étant dirigées contre un même jugement du tribunal administratif de Rennes, et ayant fait l'objet d'une instruction commune, il y a lieu de les joindre pour y statuer par une décision unique.

### Sur la régularité du jugement :

3. Aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative : « *La décision (...) contient le nom des parties, l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives et réglementaires dont elle fait application (...)* ».

4. Il ressort des pièces du dossier, en premier lieu, que les recours contentieux formés contre les arrêtés préfectoraux des 28 mars et 14 avril 2014 l'ont été tant par Mme E..., propriétaire de plusieurs parcelles figurant sur l'arrêté de cessibilité, que par Mme D..., sa fille, dans le cadre d'une requête conjointe. Du fait du décès de Mme E... intervenu en cours d'instance, Mme D..., qui avait la qualité de partie dès l'introduction du contentieux, a indiqué au tribunal qu'elle entendait reprendre l'instance en tant qu'elle avait été introduite par sa mère. Dans ces conditions, la circonstance que le jugement attaqué ne fait pas apparaître le nom de la mère de Mme D... ne méconnaît pas les dispositions précitées de l'article R. 741-2 du code de justice administrative. Par suite, cette absence de mention du nom de Mme E... est sans incidence sur la régularité du jugement attaqué. Le tribunal administratif, dès lors que Mme D... était partie à l'instance dès l'introduction du recours contentieux n'avait pas davantage à répondre aux « conclusions » en reprise d'instance présentées par l'intéressée le 6 mai 2015. Il n'a donc pas davantage entaché sa décision d'irrégularité en s'abstenant d'y répondre.

5. En second lieu, les dispositions précitées de l'article R. 741-2 du code de justice administrative, aux termes desquelles : « *La décision mentionne que l'audience a été publique, sauf s'il a été fait application des dispositions de l'article L. 731-1. Dans ce dernier cas, il est mentionné que l'audience a eu lieu ou s'est poursuivie hors la présence du public. Elle contient le nom des parties, l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application (...)* », imposent seulement que les conclusions soient mentionnées et que l'essentiel de l'argumentation des parties soit résumé de manière fidèle et synthétique. Par suite, le tribunal pouvait, sans entacher son jugement d'irrégularité, se borner à relever, dans l'analyse des mémoires en défense produits devant lui par le préfet du Finistère, que celui-ci faisait valoir que les moyens d'annulation des requérantes n'étaient pas fondés, dès lors que ces mémoires se limitaient à la réfutation des moyens présentés par ces dernières.

6. En troisième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que le tribunal ait été saisi de conclusions tendant au prononcé d'un non lieu à statuer sur les conclusions de Mme E... du fait du décès de cette dernière, le 27 février 2015. Comme précédemment indiqué, Mme D... était par ailleurs partie à l'instance dès l'introduction du recours contentieux formé le 13 août 2014, son intérêt à agir n'ayant jamais été contesté en première instance. Il n'était ainsi nullement besoin de suspendre la procédure contentieuse en cours, ni même d'inviter Mme D... à reprendre le cas échéant une instance à laquelle elle était déjà partie. Le tribunal administratif n'a pas ainsi entaché d'irrégularité sa décision en s'abstenant de prononcer un non lieu à statuer qui, en tout état de cause, ne se justifiait pas.

### Sur les conclusions en annulation :

7. Aux termes de l'article L. 11-1 du code de l'expropriation alors applicable : « *I. — L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête publique et qu'il aura été procédé contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et autres intéressés. II. — L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique de travaux, d'aménagements, de constructions ou d'ouvrages constituant une opération mentionnée à l'article L. 123-2 du code de l'environnement est régie par le chapitre III du titre II du livre Ier du même code. III. — L'enquête publique préalable à*

la déclaration d'utilité publique des opérations autres que celles mentionnées au II est menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Ce décret fixe notamment la durée, le champ de l'enquête, les informations soumises au public, les modalités de désignation et les pouvoirs du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. »

8. Aux termes de l'article R. 11-3 du même code : « L'expropriant adresse au préfet pour être soumis à l'enquête un dossier qui comprend obligatoirement : 1° Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages : 1° Une notice explicative ; 2° Le plan de situation ; 3° Le plan général des travaux ; 4° Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ; 5° L'appréciation sommaire des dépenses ; 6° L'étude d'impact définie à l'article R. 122-3 du code de l'environnement, lorsque les ouvrages ou travaux n'en sont pas dispensés ou, s'il y a lieu, la notice exigée en vertu de l'article R. 122-9 ; 7° L'évaluation mentionnée à l'article 5 du décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 pris pour l'application de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, lorsque les travaux constituent un grand projet d'infrastructures tels que défini à l'article 3 du même décret. (...) ».

9. L'obligation ainsi faite à l'autorité qui poursuit la déclaration d'utilité publique de travaux ou d'ouvrages a pour but de permettre à tous les intéressés de s'assurer que ces travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à l'époque de l'enquête, revêtent un caractère d'utilité publique. Parallèlement, dans le cas de la création d'une zone d'aménagement concerté, l'appréciation sommaire des dépenses doit inclure les dépenses nécessaires à l'aménagement et à l'équipement des terrains et, le cas échéant, le coût de leur acquisition. L'appréciation sommaire des dépenses que doit comporter le dossier soumis à enquête en vertu de ces dispositions doit comprendre non seulement le coût des acquisitions foncières futures nécessaires à la réalisation de l'opération envisagée mais aussi celui des acquisitions foncières auxquelles il a été procédé avant l'ouverture de l'enquête publique en vue de la réalisation de cette opération.

10. Si, comme déjà indiqué, l'appréciation sommaire des dépenses jointe au dossier d'enquête publique a pour objet de permettre à tous les intéressés de s'assurer que les travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement estimé à l'époque de l'enquête, ont un caractère d'utilité publique, la seule circonstance que certaines dépenses auraient été omises n'est pas par elle-même de nature à entacher d'irrégularité la procédure si, compte tenu de leur nature, leur montant apparaît limité au regard du coût global de l'opération et ne peut être effectivement apprécié qu'au vu d'études complémentaires postérieures, rendant ainsi incertaine leur estimation au moment de l'enquête.

11. Par ailleurs, les inexactitudes, omissions ou insuffisances du dossier d'enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

12. Pour annuler l'arrêté préfectoral du 14 avril 2014 déclarant cessibles les immeubles nécessaires à l'aménagement de la ZAC de Kerlinou en tant qu'il portait sur les parcelles de terrain dont Mme D...est propriétaire par voie d'exception de l'illégalité de l'arrêté préfectoral du 28 mars 2014 déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement de la ZAC de Kerlinou, les premiers juges se sont fondés, d'une part, sur la circonstance que le dossier soumis à enquête ne faisait pas apparaître le coût des acquisitions foncières auxquelles il avait été procédé avant l'ouverture de l'enquête publique, et, d'autre part, sur la circonstance que l'appréciation sommaire des dépenses telle qu'elle figurait au dossier soumis à enquête ne permettait pas d'appréhender le coût total réel de l'opération. Les premiers juges ont ensuite, dans un second temps, apprécié l'importance de ces omissions et jugé qu'elle avait été de nature à vicier le déroulement de l'enquête publique, en privant le public de la garantie de pouvoir apprécier l'utilité publique de l'opération au regard de son coût total réel.

13. Il ressort des pièces du dossier que l'appréciation sommaire des dépenses qui figure au dossier soumis à enquête publique y est présentée sous une forme extrêmement succincte, se limitant à indiquer que le montant des acquisitions foncières restant à réaliser s'élevait à 1 595 000 euros HT et que le montant des travaux nécessaires à l'accessibilité, à la desserte interne et à la viabilisation de la ZAC de Kerlinou était évalué à 19 750 000 euros HT. Ces sommes sont reprises dans un tableau, aboutissant à un total s'élevant à 21 345 000 euros HT. Le document indique toutefois, parallèlement, que les dépenses globales actualisées relatives aux acquisitions restant à réaliser et aux travaux d'aménagement s'élèvent à 24 390 000 euros HT. Le différentiel entre ces deux chiffres, qui s'élève ainsi à 3 045 000 euros, n'est toutefois assorti d'aucune explication quant à ce qu'il recouvre.

14. En premier lieu, la circonstance que Brest Métropole a fourni à l'appui de ses écritures contentieuses, enregistrées le 5 septembre 2017 au greffe du tribunal administratif, des éléments financiers relatifs à l'état d'avancement du projet de ZAC, tirés du compte rendu d'exécution de la convention d'aménagement présenté lors d'un conseil communautaire de Brest Métropole le 24 juin 2016, lesquels permettent de comprendre que le différentiel de 3 045 000 euros existant entre les chiffres précédemment mentionnés est composé, pour la plus large part, du coût des acquisitions foncières antérieurement réalisées, ne peut suffire à établir que l'appréciation sommaire des dépenses qui figurait au dossier de l'enquête publique ayant eu lieu du 8 novembre au 9 décembre 2013 comportait, au travers des seuls chiffres y figurant, une précision suffisante permettant d'appréhender correctement le montant des acquisitions foncières déjà réalisées à la date de l'enquête publique. C'est ainsi à juste titre que le tribunal administratif a pu relever que l'appréciation sommaire des dépenses figurant au dossier soumis à enquête ne comprenait pas de manière explicite et compréhensible par la population le coût des acquisitions foncières auxquelles il avait été procédé avant l'ouverture de l'enquête publique en vue de la réalisation de l'opération.

15. En second lieu, et contrairement à ce que soutient Brest Métropole, le montant des acquisitions foncières déjà réalisées n'était pas identifiable au travers des seuls chiffres indiqués dans l'appréciation sommaire des dépenses figurant au dossier soumis à enquête, où ne figure explicitement que le montant des acquisitions restant à réaliser. Il n'est pas davantage sérieusement contesté par Brest Métropole et le ministre de l'intérieur, qui ne démontrent pas que ce chiffre n'était pas connu à la date du début de l'enquête publique, que le montant des acquisitions foncières prévues dans le cadre du budget prévisionnel de la ZAC de Kerlinou s'élevait à 5 200 000 euros. Le tribunal administratif pouvait régulièrement, s'agissant d'éléments qui se rapportaient, quoi que produits postérieurement à l'arrêté préfectoral du 14 avril 2014, à une situation de fait existant à cette date, se référer à cet élément tiré du bilan prévisionnel de la ZAC, dont la convention d'aménagement a été approuvée en 2009. Le montant indiqué à l'estimation sommaire des dépenses, 1 590 000 euros, ne représente ainsi que 31 % du montant total des acquisitions prévues, comme l'a relevé le tribunal administratif, et ne permettait pas au public d'apprécier à sa juste mesure l'importance de l'opération projetée. C'est ainsi également à bon droit que les premiers juges ont pu estimer que la seule indication d'un tel chiffre, compte tenu de son montant par rapport au total des acquisitions foncières prévues, avait été de nature à priver le public de la garantie de pouvoir apprécier l'utilité publique du projet.

16. En troisième lieu, le tribunal administratif, en rapprochant le chiffre de 24 390 000 euros figurant à l'appréciation sommaire des dépenses de celui qui figurait au bilan prévisionnel de l'opération d'aménagement projetée produit dans le cadre du débat contentieux de première instance, s'élevant à 32 523 000 euros, a pu ce faisant souligner, également à juste titre, un écart important entre ces chiffres, lequel faisait ainsi obstacle à une juste appréciation de l'utilité publique du projet de ZAC. Le tribunal administratif, en ne se limitant pas à prendre en compte les dépenses nécessaires à l'aménagement et à l'équipement des terrains et le coût de leur acquisition, lesquels ne peuvent, en tout état de cause, suffire à appréhender le coût réel total d'une ZAC, et en retenant notamment les montants financiers correspondant aux frais financiers et à la rémunération de l'aménageur tels qu'ils figuraient au bilan prévisionnel de l'opération, a pris en compte l'ensemble des dépenses nécessaires à la réalisation de celle-ci au travers de ses caractéristiques particulières, telles que les avaient approuvées Brest Métropole. La prise en compte de ces postes de dépenses étant seule à même de faire apparaître le coût total réel de l'opération projetée, c'est à bon droit que le tribunal administratif a jugé que les chiffres figurant au dossier d'enquête publique au titre de l'appréciation sommaire des dépenses étaient manifestement sous-évalués, et qu'une telle sous-évaluation méconnaissait les dispositions de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique précitées.

17. En dernier lieu, et contrairement à ce que soutiennent Brest Métropole et le ministre de l'intérieur, c'est également à juste titre que les premiers juges ont pu estimer, après avoir mesuré l'écart existant entre le chiffre présenté au titre de l'appréciation sommaire des dépenses et le montant prévisionnel de l'opération d'aménagement projetée, que l'importance de ce dernier, en faisant obstacle à une correcte appréciation de l'utilité publique de l'opération, laquelle prend en compte son coût total réel tel qu'il pouvait raisonnablement être apprécié à la date de l'enquête, était de nature à avoir privé le public d'une garantie. C'est dès lors à juste titre que le tribunal administratif n'a pas neutralisé le vice tenant à cette insuffisance d'information du public.

18. Il résulte de tout ce qui précède que Brest Métropole et le ministre de l'intérieur ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a annulé l'arrêté du 14 avril 2014 du préfet du Finistère en tant qu'il déclarait cessibles les parcelles dont Mme D...est propriétaire.

Sur les frais liés au litige :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que Mme D..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse à Brest Métropole la somme que celle-ci réclame au titre des frais exposés par elle non compris dans les dépens. Il y a en revanche lieu de mettre à la charge de Brest Métropole et de l'Etat, chacun le versement d'une somme de 1 500 euros au profit de Mme D....

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes de Brest Métropole et du ministre de l'intérieur sont rejetées.

Article 2 : Brest Métropole et l'Etat verseront chacun une somme de 1 500 euros à Mme D...en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Brest Métropole, à Mme B...D..., au ministre de l'intérieur et à la société d'économie mixte Brest Métropole aménagement.

>> [RETOUR AU COMMENTAIRE](#)

CAA NANTES

5<sup>ème</sup> chambre

N° 18NT00695

SCI LES MOUETTES DU BOIS MARIN

ET AUTRES

Audience du 29 mai 2019

Lecture du 18 juin 2019

---

26-04-01-01-03

C+

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

La SCI Les Mouettes du Bois Marin, la SCI la Tourmentine, M. D...C...et la société Les Essarts Property Limited ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté du 4 février 2015 par lequel le préfet d'Ille-et-Vilaine a approuvé le tracé de la servitude de passage des piétons le long du littoral de la commune de Saint-Briac-sur-Mer.

Par un jugement n° 1501551 du 15 décembre 2017, le tribunal administratif de Rennes a annulé cet arrêté du 4 février 2015 en tant qu'il porte sur les parcelles cadastrées BA n° 121, 122, 129 et 130 et a rejeté le surplus de la demande.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 16 février 2018, 29 janvier 2019 et 3 avril 2019, la SCI Les Mouettes du Bois Marin, la SCI la Tourmentine et la société Les Essarts Property Limited, représentées par MeE..., demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Rennes du 15 décembre 2017, uniquement en tant que ce jugement a rejeté cette demande d'annulation totale au-delà des parcelles cadastrées BA n° 121, 122, 129 et 130 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 4 février 2015 par lequel le préfet d'Ille-et-Vilaine a approuvé le tracé de la servitude de passage des piétons le long du littoral de la commune de Saint-Briac-sur-Mer ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête est recevable ;

---

SOMMAIRE

- l'intervention volontaire des associations est irrecevable car elles ne justifient d'aucun intérêt distinct de l'Etat dès lors qu'elles défendent uniquement le rejet de l'arrêté préfectoral litigieux, ainsi que le fait l'Etat de son côté ;

- le jugement attaqué est irrégulier en raison d'omission à statuer s'agissant du moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'arrêté préfectoral modifiant la servitude ;

- le jugement n'est pas suffisamment motivé s'agissant de l'annulation seulement partielle de l'arrêté ;

- le jugement est irrégulier dès lors qu'il ne vise pas le mémoire régularisé le 31 octobre 2017 par les exposants en première instance, en méconnaissance de l'article R. 741-2 du code de justice administrative ;

- le dossier soumis à enquête publique était insuffisant et comportait des erreurs ;

- l'arrêté attaqué n'était pas suffisamment motivé ;

- la méconnaissance des dispositions de l'article R. 160-18 du code de l'urbanisme justifiait une annulation totale de l'arrêté attaqué et les consorts F...ont été privés d'une garantie ;

- s'agissant de la propriétéC..., aucun obstacle n'a été relevé par les auteurs du projet de servitude, susceptible de fonder une suspension ou une autre modification du tracé, alors pourtant que le passage de la servitude se trouve exactement à l'endroit de la piscine réalisée sur cette propriété, alors même qu'elle aurait été édiflée sans autorisation il y a près de vingt ans ;

- l'arrêté préfectoral est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 160-12 du code de l'urbanisme ;

- l'arrêté préfectoral est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions des articles L. 160-6 dernier alinéa et R. 160-13 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en intervention enregistrés les 28 août 2018 et 15 mars 2019, l'association des amis des chemins de ronde d'Ille-et-Vilaine, l'association Dinard côte d'émeraude environnement et le cercle des amis de Saint-Briac et de la côte d'Émeraude, représentés par MeA..., concluent au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge solidaire des requérants le versement d'une somme de 1 500 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- leur intervention est recevable ;

- les moyens tirés de la méconnaissance de l'article R. 741-2 du code de justice administrative, de ce que le dossier soumis à enquête publique était insuffisant et comportait des erreurs, de ce que l'arrêté préfectoral n'était pas suffisamment motivé et de la méconnaissance des articles R. 160-15, R. 160-12 et R. 160-18 du code de l'urbanisme doivent être écartés.

Par des mémoires en défense enregistrés les 28 novembre 2018 et 26 mars 2019, le ministre de la transition écologique et solidaire et le ministre de la cohésion des territoires concluent au rejet de la requête en s'en rapportant au mémoire de première instance du préfet d'Ille-et-Vilaine.

Ils font valoir en outre que :

- le jugement n'est pas entaché d'une omission à statuer ;

- le juge des référés du tribunal a rejeté la requête présentée sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative ;

- par un arrêté du 19 décembre 2018, le préfet d'Ille-et-Vilaine a approuvé le tracé de la servitude de passage des piétons le long du littoral sur les parcelles BA 121, 122 et 129 de la commune de Saint-Briac-sur-Mer.



Par une lettre enregistrée le 2 avril 2019, l'Association des Amis des Chemins de Ronde d'Ille-et-Villaine a été désignée par son mandataire, MeA..., en qualité de représentant unique, destinataire de la notification de la décision à venir.

Par une lettre enregistrée le 3 avril 2019, la SCI les Mouettes du Bois marin a été désignée par son mandataire, MeE..., en qualité de représentant unique, destinataire de la notification de la décision à venir.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Picquet,
- les conclusions de M. Sacher, rapporteur public,
- et les observations de MeE..., représentant les requérants et de Mme B...représentant le ministre de la cohésion des territoires.

Une note en délibéré présentée pour la SCI Les Mouettes du Bois Marin et autres requérants a été enregistrée le 10 juin 2019.

Considérant ce qui suit :

Par arrêté du 4 février 2015, le préfet d'Ille-et-Vilaine a approuvé le tracé de la servitude de passage des piétons le long du littoral de la commune de Saint-Briac-sur-Mer. La SCI Les Mouettes du Bois Marin, la SCI la Tourmentine, M. D...C...et la société Les Essarts Property Limited ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler cet arrêté. Par un jugement du 15 décembre 2017, le tribunal administratif de Rennes a annulé cet arrêté du 4 février 2015 en tant qu'il porte sur les parcelles cadastrées BA n° 121, 122, 129 et 130 et a rejeté le surplus de la demande. Les requérants font appel de ce jugement en tant qu'il a rejeté le surplus de leurs conclusions.

Sur l'intervention conjointe de l'association des amis des chemins de ronde d'Ille-et-Vilaine, l'association Dinard Côte d'Émeraude Environnement et le cercle des amis de Saint-Briac et de la côte d'Émeraude :

Il ressort des pièces du dossier que ces trois associations justifient d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêté en litige dès lors que l'annulation de cet arrêté léserait de façon suffisamment directe leurs intérêts, au regard des missions qu'elles se sont données par leurs statuts. Par suite, leur intervention conjointe en défense, régulièrement présentée, est recevable.

### Sur la régularité du jugement attaqué :

En premier lieu, il ressort des écritures de première instance que le moyen tiré de l'insuffisante motivation de la décision attaquée n'était pas soulevé par les demandeurs. Dès lors, le jugement attaqué n'est pas entaché d'omission à statuer sur ce point.

En deuxième lieu, le jugement attaqué, après avoir accueilli un vice de procédure à ne pas avoir convoqué à la visite sur les lieux du commissaire enquêteur tous les indivisaires des parcelles cadastrées BA n°121, 122, 129 et 130, a indiqué que « ce moyen n'est toutefois susceptible d'entraîner l'annulation de l'arrêté en litige qu'en tant qu'il porte sur les parcelles pour lesquelles la visite des lieux a été irrégulièrement réalisée ». Contrairement à ce qui est soutenu, le tribunal n'avait pas à motiver de manière plus précise le caractère partiel de l'annulation.

En troisième lieu, le moyen tiré de ce que le jugement est irrégulier dès lors qu'il ne vise pas le mémoire régularisé le 31 octobre 2017 par les demandeurs, en méconnaissance de l'article R. 741-2 du code de justice administrative, manque en fait et doit donc être écarté.

En quatrième et dernier lieu, aux termes de l'article R. 160-18 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête peut décider de procéder à une visite des lieux. Dans ce cas, le commissaire enquêteur ou le président de la commission avise le maire et convoque sur place les propriétaires intéressés ainsi que les représentants des administrations. Après les avoir entendus, il dresse procès-verbal de la réunion* ». D'une part, contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces dispositions ont pour objet de permettre à chaque propriétaire intéressé de faire des observations pendant la contre-visite s'agissant de sa propriété et non pas des propriétés voisines. D'autre part, le principe de continuité du cheminement des piétons le long du littoral ne fait pas obstacle à une annulation partielle, en tant qu'elle porte sur certaines parcelles, d'un arrêté approuvant le tracé d'une servitude de passage des piétons le long du littoral. Dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la méconnaissance des dispositions de l'article R. 160-18 du code de l'urbanisme justifiait une annulation totale de l'arrêté attaqué et non pas une annulation partielle.

### Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

#### *En ce qui concerne la légalité externe :*

En premier lieu, aux termes de l'article R. 160-15 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *I. — Le dossier soumis à enquête doit comprendre, outre les pièces prévues à l'article R. 160-14, la justification du bien-fondé du tracé retenu, au regard des dispositions des articles L. 160-6, R. 160-12 et R. 160-13 si le tracé envisagé pour la servitude a pour effet : 1° Soit de grever des terrains attenants à des maisons d'habitation qui, au 1er janvier 1976, étaient clos de murs en matériaux durables et adhérent au sol, soit de réduire, par rapport aux bâtiments à usage d'habitation édifiés au 1er janvier 1976, la distance de quinze mètres prévue par l'alinéa 5 de l'article L. 160-6 ; (...)* ». Si un relevé topographique fait état d'une distance inférieure à 15 mètres entre la servitude et la maison de la SCI des Mouettes du Bois marin, sur les parcelles cadastrées section BA n°s 96 et 97, il n'est pas établi que le tracé figurant sur ce relevé serait identique à celui approuvé par l'arrêté litigieux. D'ailleurs, les intervenants font valoir sans être ensuite contredits que les photos et le plan produits avaient été dressés à partir de l'ancien sentier situé dans la propriété, bien au-dessus du tracé actuel et qu'en réalité, le sentier tel qu'il est désormais tracé est en contrebas de la propriété et à plus de 15 mètres. S'agissant de la distance inférieure à 15 mètres par rapport à la maison appartenant à la SCI de la Salinette, il ressort de la notice explicative que cette dérogation a été justifiée par un niveau de la maison sensiblement plus élevé que l'emprise de la servitude. Dès lors, ce moyen doit être écarté.

En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 160-14 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *En vue de la modification, par application des alinéas 2 et 3 de l'article L. 160-6, du tracé ainsi que, le cas échéant, des caractéristiques de la servitude, le chef du service maritime adresse au préfet, pour être soumis à enquête, un dossier qui comprend ; a) Une notice explicative exposant l'objet de l'opération prévue ; b) Le plan parcellaire des terrains sur lesquels le transfert de la servitude est envisagé, avec l'indication du tracé à établir et celle de la largeur du passage ; c) La liste par communes des propriétaires concernés par le transfert de la servitude, dressée à l'aide d'extraits des documents cadastraux délivrés par le service du cadastre ou à l'aide des renseignements délivrés par le conservateur des hypothèques au vu du fichier immobilier, ou par tous autres moyens ; d) L'indication des parties de territoire où il est envisagé de suspendre l'application de la servitude, notamment dans les cas visés à l'article R. 160-12, ainsi que les motifs de cette suspension, et celle des parties de territoire où le tracé de la servitude a été modifié par arrêté préfectoral en application du II de l'article R. 160-11.* » Si le dossier soumis à enquête publique se borne à de nombreuses reprises à indiquer qu'une modification est opérée « pour tenir compte des obstacles de toute nature dus à la configuration des lieux », la nature des obstacles en cause n'avait pas à être précisée pour respecter les dispositions précitées.

En troisième lieu, la circonstance que l'Etat se soit référé au plan cadastral et n'ait pas procédé, auprès des services de publicité foncière, à des investigations permettant de vérifier l'identité de tous les propriétaires concernés par la modification de la servitude ne suffit pas, en l'absence de contestation sérieuse sur ce point lors de l'établissement du dossier, à établir que le dossier d'enquête publique était insuffisant.

En quatrième lieu, si à la fin de l'année 2018, l'Etat a fait connaître aux propriétaires situés dans le secteur des Essarts son intention de débiter les travaux avec un tracé modifié, il n'est pas établi que les modifications en cause ne seraient pas des adaptations mineures et cette circonstance ne suffit pas à établir que le tracé approuvé par l'arrêté préfectoral en cause du 4 février 2015 était entaché d'erreurs.

En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *Les propriétés privées riveraines du domaine public maritime sont grevées sur une bande de trois mètres de largeur d'une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons. L'autorité administrative peut, par décision motivée prise après avis du ou des conseils municipaux intéressés et au vu du résultat d'une enquête publique effectuée comme en matière d'expropriation : a) Modifier le tracé ou les caractéristiques de la servitude, afin, d'une part, d'assurer, compte tenu notamment de la présence d'obstacles de toute nature, la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, d'autre part, de tenir compte des chemins ou règles locales préexistants ; le tracé modifié peut grever exceptionnellement des propriétés non riveraines du domaine public maritime ; b) A titre exceptionnel, la suspendre. (...)* ». Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté attaqué mentionne qu'il y a lieu de valider le tracé aux fins d'assurer la continuité du cheminement des piétons en prenant en compte la configuration du littoral et les chemins préexistants. L'arrêté comprend en outre en annexes une notice explicative et des plans éclairant les motifs de cet arrêté. Cette notice indique que le tracé est situé sur la servitude de droit lorsque cela est possible et en servitude modifiée lorsque l'on doit s'éloigner de la limite du rivage. Dès lors, le moyen tiré de l'insuffisante motivation de l'arrêté attaqué doit être écarté.

En sixième et dernier lieu, aux termes de l'article R. 160-18 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête peut décider de procéder à une visite des lieux. Dans ce cas, le commissaire enquêteur ou le président de la commission avise le maire et convoque sur place les propriétaires intéressés ainsi que les représentants des administrations ; après les avoir entendus, il dresse procès-verbal de la réunion.* ». Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 160-6, R. 160-18 et R. 160-19 du code de l'urbanisme relatives à la procédure d'enquête publique effectuée en matière de modification ou de suspension d'une servitude de passage sur le littoral que les propriétaires intéressés mentionnés à l'article R. 160-18 du code de l'urbanisme, qui doivent être convoqués sur place par le commissaire enquêteur lorsque celui-ci décide de procéder à une visite des lieux, s'entendent des seuls propriétaires des parcelles concernées soit par les modifications du tracé

ou des caractéristiques de la servitude envisagées par l'autorité administrative soit par la suspension de la servitude. En revanche, l'obligation, prévue par l'article R. 160-18 du code de l'urbanisme, repris à l'article R.121-21, de convoquer à la visite des lieux les propriétaires intéressés ne se limite pas aux seuls propriétaires ayant exprimé le souhait qu'il soit procédé à une visite des lieux.

Il ressort des pièces du dossier que Servane, Briac et Jean de Labrusse avaient, depuis 2010, la nue-propriété des parcelles n<sup>os</sup> 118 et 120 et pour le 1/5<sup>e</sup> indivis, des parcelles cadastrées section BA n<sup>os</sup> 121 et 130. Ces quatre parcelles ont fait l'objet d'une modification du tracé de la servitude de passage, alors que Servane, Briac et Jean de Labrusse n'ont pas été convoqués à la visite sur les lieux du 25 avril 2014 et qui portait sur les parcelles cadastrées section BA n<sup>os</sup> 118, 120, 121 et 130. Toutefois, Servane, Briac et Jean de Labrusse n'étaient pas mentionnés dans le cadastre et n'établissent pas avoir procédé aux mesures de publicité foncière à la date de l'arrêté attaqué. Le commissaire enquêteur, qui n'est tenu que de faire des mesures raisonnables pour rechercher les propriétaires intéressés, pouvait se borner à convoquer uniquement les propriétaires intéressés mentionnés sur le plan cadastral en vigueur. Dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les dispositions précitées de l'article R. 160-18 du code de l'urbanisme ont été méconnues.

*En ce qui concerne la légalité interne :*

En premier lieu, aux termes de l'article R. 160-12 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *A titre exceptionnel, la servitude instituée par l'article L. 160-6 peut être suspendue, notamment dans les cas suivants : (...) e) Si le maintien de la servitude de passage est de nature à compromettre (...) la stabilité des sols (...)* ». A titre exceptionnel, cette servitude peut être suspendue, notamment lorsque la stabilité des sols est compromise ou pour tout autre motif d'ordre public.

L'étude produite par les requérants, effectuée certes de manière non contradictoire mais par un bureau d'études en géologie en mars 2015 mais révélant des faits antérieurs et portant sur le tracé entre l'extrémité Ouest de la plage de la Petite Salinette et celle du Perron (parcelles cadastrées section BA 96 et 97), indique que « Dans l'état actuel, le passage sur ce chemin présente à plusieurs endroits un risque réel pour les promeneurs en cas d'éboulement soudain ; de plus le passage répété de nombreux promeneurs risque d'accroître et d'accélérer les phénomènes d'éboulement par érosion du sol et mobilisation des blocs instables. (...) En résumé, l'usage de ce chemin en bordure de falaise dans sa conformation actuelle, sans confortement et aménagement préalable, présente localement un danger réel de chutes lié à des glissements de sols le long d'une forte pente et des éboulements brusques pour les personnes, en particulier en groupe. ». L'autre étude produite par les requérants ne porte pas sur le secteur des Essarts, alors que le moyen n'est soulevé, dans la présente requête, que s'agissant de ce secteur. La défense n'établit pas que cette étude de mars 2015, effectuée par un expert géologue, manquerait d'objectivité. Le préfet, en première instance, se bornait à se référer à un constat du département d'une absence de risques, sans apporter aucun élément de nature à établir celle-ci. Si le préfet faisait valoir qu'« il est facile de démontrer que le littoral entier est composé de fissures et d'infiltrations fragilisant les roches », cette allégation ne peut suffire à écarter une étude portant sur un secteur précis effectuée par un expert géologue, avec des photographies à l'appui. De plus, le commissaire enquêteur avait recommandé dans ses conclusions qu'« une expertise géologique et pédologique de la falaise et des terrains soit réalisée au moment des travaux pour définir le tracé précis sans dommages collatéraux pour les propriétés, la sécurité et l'environnement ». Enfin, il ressort des pièces du dossier qu'aucuns travaux de nature à réduire les risques mis en évidence dans l'étude précitée n'a été prévu par l'arrêté préfectoral attaqué. Dès lors, les requérants sont fondés à soutenir que les dispositions de l'article R. 160-12 du code de l'urbanisme ont été méconnues, mais uniquement s'agissant du tracé sur les parcelles cadastrées section BA n<sup>os</sup> 96 et 97.

En deuxième lieu, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur : « *Sauf dans le cas où l'institution de la servitude est le seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, la servitude instituée aux alinéas 1 et 2 ci-dessus ne peut grever les terrains situés à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1er janvier*

1976, ni grever des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1er janvier 1976. ». Aux termes de l'article R. 160-13 du même code dans sa rédaction alors en vigueur : « (...) II. — Sans préjudice de l'application de l'article L. 160-6 (alinéa 3), les distances de quinze mètres et de dix mètres par rapport aux bâtiments à usage d'habitation qui sont mentionnées respectivement à l'article L. 160-6 (alinéa 5) et au I du présent article peuvent être réduites : a) Lorsque le bâtiment à usage d'habitation est, en raison de la configuration des lieux, situé à un niveau sensiblement plus élevé que celui de l'emprise de la servitude ; b) S'il existe déjà, dans cet espace de quinze mètres ou de dix mètres, un passage ouvert à la libre circulation des piétons ; c) Si le mur clôturant le terrain sur lequel est situé le bâtiment est lui-même à moins de quinze mètres ou de dix mètres dudit bâtiment ; (...) III. — Dans les autres cas que ceux visés au II, la distance de quinze ou de dix mètres peut également être réduite avec l'accord du propriétaire du bâtiment ; cet accord doit résulter d'une convention passée avec une collectivité publique ou un groupement de collectivités publiques. ».

Comme il a été dit au point 7, si un relevé topographique fait état d'une distance inférieure à 15 mètres entre la servitude et la maison de la SCI des Mouettes du Bois marin, sur les parcelles cadastrées section BA n<sup>os</sup> 96 et 97, il n'est pas établi que le tracé figurant sur ce relevé serait identique à celui approuvé par l'arrêté litigieux. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté.

En troisième et dernier lieu, il ressort des pièces du dossier que la piscine construite par M.C..., au demeurant sans déclaration préalable, ne constitue pas un obstacle au cheminement des piétons, dès lors qu'un passage, d'environ un mètre de large, est possible entre la falaise et la piscine, des rambardes ou clôtures pouvant être installées de part et d'autre. Il n'est pas établi par les seules photographies produites qu'un risque d'érosion serait tel qu'il justifierait une suspension de la servitude au niveau de la propriété de M.C.... Ce tracé ne méconnaît pas, en tout état de cause, les stipulations de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme, M. C...pouvant notamment continuer à utiliser sa piscine.

Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont seulement fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leur demande d'annulation de l'arrêté du préfet d'Ille-et-Vilaine en tant que celui-ci a fixé le tracé de la servitude longitudinale de cheminement le long du littoral sur les parcelles cadastrées section BA n<sup>os</sup> 96 et 97.

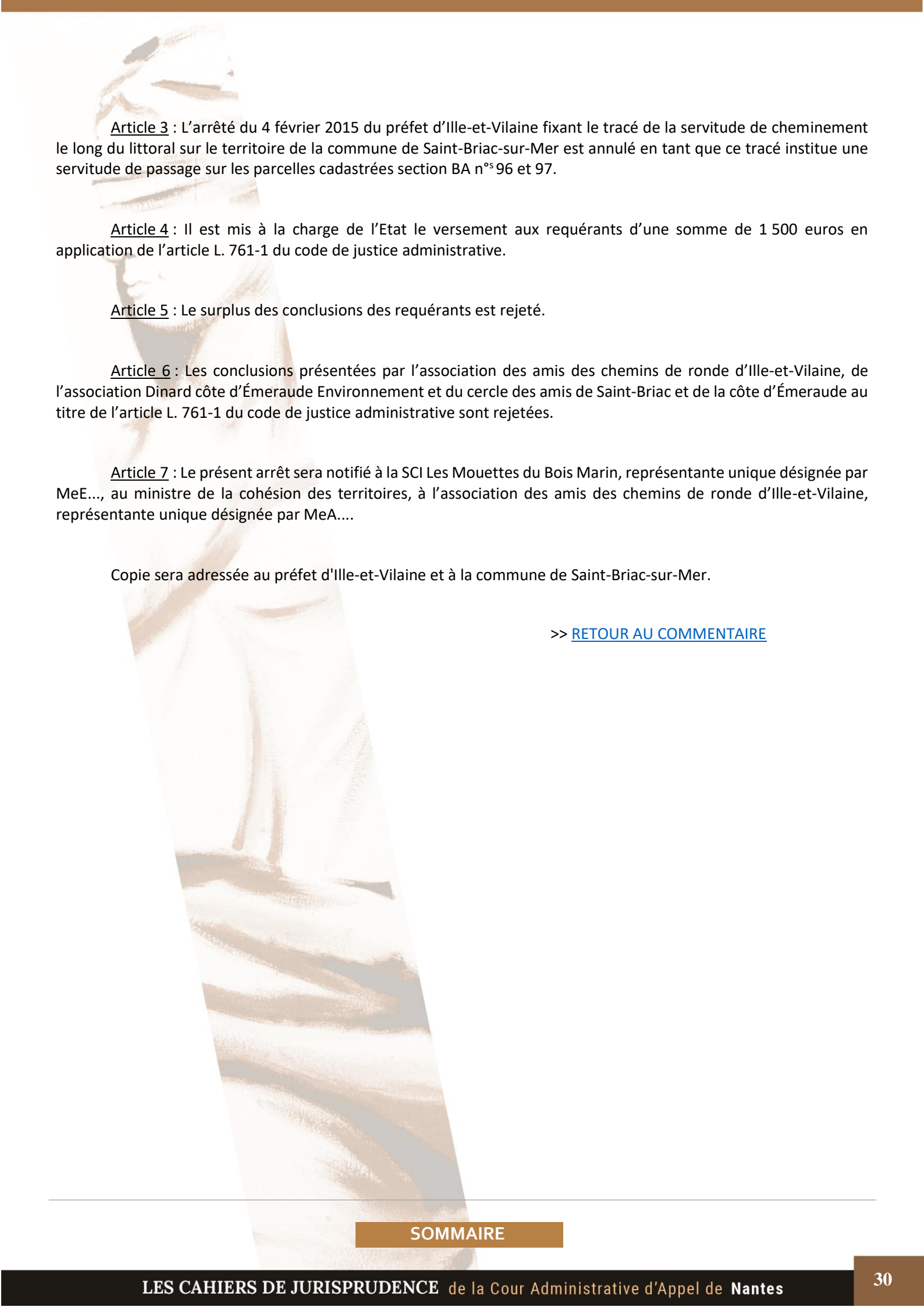
#### Sur les frais liés au litige :

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge des requérants, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, le versement de la somme demandée par les intervenants à ce titre, ces derniers n'étant d'ailleurs pas une partie au sens des dispositions précitées. En revanche, il y a lieu, en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat le versement aux requérants d'une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de l'association des amis des chemins de ronde d'Ille-et-Vilaine, de l'association Dinard côte d'Émeraude Environnement et du cercle des amis de Saint-Briac et de la côte d'Émeraude est admise.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Rennes en date du 15 décembre 2017 est annulé en tant que l'annulation prononcée ne portait pas sur le tracé concernant les parcelles cadastrées section BA n<sup>os</sup> 96 et 97.



Article 3 : L'arrêté du 4 février 2015 du préfet d'Ille-et-Vilaine fixant le tracé de la servitude de cheminement le long du littoral sur le territoire de la commune de Saint-Briac-sur-Mer est annulé en tant que ce tracé institue une servitude de passage sur les parcelles cadastrées section BA n<sup>os</sup> 96 et 97.

Article 4 : Il est mis à la charge de l'Etat le versement aux requérants d'une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requérants est rejeté.

Article 6 : Les conclusions présentées par l'association des amis des chemins de ronde d'Ille-et-Vilaine, de l'association Dinard côte d'Émeraude Environnement et du cercle des amis de Saint-Briac et de la côte d'Émeraude au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : Le présent arrêt sera notifié à la SCI Les Mouettes du Bois Marin, représentante unique désignée par MeE..., au ministre de la cohésion des territoires, à l'association des amis des chemins de ronde d'Ille-et-Vilaine, représentante unique désignée par MeA....

Copie sera adressée au préfet d'Ille-et-Vilaine et à la commune de Saint-Briac-sur-Mer.

>> [RETOUR AU COMMENTAIRE](#)