

## sommaire

### CHRONIQUE

L'implantation des parcs éoliens et les élus locaux : le risque de conflit d'intérêts. **Roselyne ALLEMAND** ..... 331

### JURISPRUDENCE

#### Actes des collectivités locales

Comment s'effectue la rémunération des travaux supplémentaires effectués par une entreprise ? ..... 338  
 ■ CE (7/2 CHR) 27 mars 2020, *Société Géomat*, n° 426955  
 Conclusions **Mireille LE CORRE**

#### Compétences des collectivités locales

Dans quelles circonstances la validité d'une promesse de vente du terrain d'assiette peut-elle être écartée par l'administration pour rejeter une demande de permis de construire ou d'aménager ? ..... 342  
 ■ CE (5/6 CHR) 12 février 2020, *Commune de Norges-la-Ville*, n° 424608  
 Conclusions **Nicolas POLGE**

La construction d'un bâtiment qui altère le fonctionnement d'une construction bioclimatique existante peut-elle être refusée sur le fondement de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ? ..... 346  
 ■ CE (2/7 CHR) 13 mars 2020, *Société Cogedim Grand Lyon et Ville de Lyon*, n°s 427408 et 427618  
 Conclusions **Sophie ROUSSEL**

Comment s'interprète la notion d'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants dans les communes littorales ? ..... 350  
 ■ CE (6/5 CHR) 3 avril 2020, *Fontenay*, n°s 419139, 419142 et 419144  
 Conclusions **Stéphane HOYNCK**

Comment s'applique l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme fixant le délai de caducité des plans d'occupation des sols remis en vigueur du fait d'une annulation au terme de vingt-quatre mois ? ..... 358  
 ■ CE Avis (6/54 CHR) 3 avril 2020, *Goblet*, n° 436549  
 Conclusions **Stéphane HOYNCK**

#### Police administrative

Les affichages publicitaires implantés sur les parkings d'une entreprise sont-ils des enseignes, des préenseignes ou des publicités ? ..... 361  
 ■ CE (2/7 CHR) 28 février 2020, *Ministre de la Transition écologique et solidaire c/ Société Espace Rénovation*, n° 419302  
 Conclusions **Guillaume ODINET**

#### Domaines public et privé des collectivités locales

Les immeubles qu'une collectivité territoriale possède dans le périmètre d'une association syndicale de propriétaires relèvent-ils de son domaine public ou privé ? ..... 364  
 ■ CE (8/3 CHR) 10 mars 2020, *Association syndicale des propriétaires de la cité Boigues et autres*, n° 432555  
 Conclusions **Romain VICTOR**

#### Travaux publics locaux

Comment le juge administratif doit-il apprécier le caractère régularisable d'un ouvrage public implanté de façon irrégulière mais susceptible de faire l'objet d'une procédure d'expropriation ? ..... 372  
 ■ CE (2/7 CHR) 28 février 2020, *M. et Mme A*, n° 425743  
 Conclusions **Guillaume ODINET**

#### Contentieux des collectivités locales

Devant quelle juridiction faut-il engager l'action en réparation de dommages résultant des attroupements et rassemblements ? ..... 375  
 ■ CE (5/6 CHR) 1<sup>er</sup> février 2020, *Société JC Decaux France*, n° 436603  
 Conclusions **Nicolas POLGE, rapporteur public**

Comment s'opère la réparation des préjudices causés aux personnes publiques par les ententes anticoncurrentielles ? ..... 379  
 ■ CE (7/2 CHR) 27 mars 2020, *Société Signalisation France c/ Département de la Manche*, n° 420491 – CE (7/2 CHR) 27 mars 2020, *Société Lacroix Signalisation c/ Département de l'Orne*, n° 421758 – CE (7/2 CHR) 27 mars 2020, *Société Signaux Girod c/ Département de l'Orne*, n° 421833  
 Conclusions **Mireille LE CORRE**

Le principe de non-régression posé par l'article L. 110-1 du code de l'environnement s'applique-t-il à des dispositions réglementaires portant sur des règles de procédure contentieuse ? ..... 390  
 ■ CE (6/5 CHR) 3 avril 2020, *La Demeure historique et autres*, n°s 426941 et 427388  
 Conclusions **Stéphane HOYNCK**

**BRÈVES DE JURISPRUDENCE** Sébastien FERRARI ..... 397

**L'OFFICIEL EN BREF** Sébastien FERRARI ..... 402

**MODÈLE D'ACTE** CONTRAT DÉPARTEMENTAL DE PRÉVENTION ET DE PROTECTION DE L'ENFANCE 2020-2022 ..... 407

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit  
<https://www.revuegeneraledudroit.eu>

# BJCL

comité de rédaction

## Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes  
Avocat au Barreau de Paris

## François SÈNERS

Conseiller d'État

## Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

## Xavier Cabannes

Professeur à l'Université Paris-Descartes

## Pierre Collin

Conseiller d'État

## Claire Cornet

Administrateur territorial

## Sébastien Ferrari

Professeur agrégé des Facultés de droit  
à l'Université Grenoble-Alpes

## Lionel Fourny

Ancien Directeur général des services du département  
de la Moselle – Ancien président de l'Association  
des directeurs généraux et directeurs généraux  
adjoints des services des départements et régions

## Mattias Guyomar

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

## Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

## Christian Pisani

Notaire

## Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse  
des dépôts

## Rémy Schwartz

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université de Paris I

## Christophe Soulard

Conseiller à la Cour de cassation – Professeur associé  
à l'Université de Lorraine

## Laurent Touvet

Conseiller d'État

## Éditorial

### Post Coronavirus

Les collectivités territoriales doivent comme les autres secteurs apprendre à fonctionner à nouveau depuis le déconfinement.

En effet il faut rouvrir les services administratifs, l'accueil au public, les espaces sportifs, les écoles et ce dans des conditions qui ne sont pas les mêmes qu'auparavant pour respecter les règles de distanciation par exemple.

La vie politique a repris ses droits et le second tour des municipales aura lieu le 28 juin.

Les conseils municipaux élus dès le premier tour se sont réunis et ont procédé à la désignation de leurs maires, adjoints et délégués dans les EPCI.

Les collectivités vont devoir réfléchir à l'après crise et s'interroger entre autres sur leurs modes de décisions.

Comme tous les secteurs d'activité les collectivités territoriales ont été durement touchées sur le plan financier.

Aussi le 29 mai 2020 le gouvernement a présenté un plan de soutien de 4,5 milliards d'euros en faveur des collectivités territoriales.

Ce plan s'appuie sur les travaux de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, et les mesures visent à compenser les pertes financières que les collectivités ont subies à la suite de l'épidémie liée au COVID-19. Ces mesures concernent pour le moment les collectivités du bloc communal, les départements et les collectivités d'outre-mer mais pas les régions qui sont évidemment mécontentes d'être tenues à l'écart.

Selon les estimations présentées par la délégation, les recettes des collectivités territoriales pourraient diminuer de 7,5 milliards d'euros en 2020 soit, pour le moment, pour le bloc communal 3,2 milliards d'euros, pour les départements 3,4 milliards d'euros et pour les régions 0,9 milliard d'euros.

Face à cette situation, les dépenses liées au COVID-19 seront inscrites dans une annexe spécifique affiliée à chaque collectivité et certaines pourront être financées par l'emprunt pour ne pas menacer l'équilibre budgétaire.

Les mesures d'urgence en faveur des collectivités territoriales doivent compenser une partie des pertes financières des collectivités et seront intégrées au troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 qui sera présenté en Conseil des ministres, le 10 juin prochain.

Par ailleurs, 1 milliard d'euros va être ajouté à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) portant son enveloppe de 0,6 à 1,6 milliard d'euros. Elle vise à soutenir les objectifs de relance, notamment sur les questions de transition énergétique et de santé.

Pour les collectivités du bloc communal, une clause de sauvegarde de leurs recettes fiscales et domaniales sera mise en place en 2020, calculée selon les recettes moyennes des trois derniers exercices (2017-2019). Ce mécanisme d'un coût total estimé à 750 millions d'euros toucherait entre 12 000 à 13 500 collectivités du bloc communal (beaucoup de communes touristiques et d'outre-mer).

Les départements pourront, quant à eux, formuler une demande pour bénéficier d'une avance sur leurs droits de mutation à titre onéreux (taxe versée à chaque transaction immobilière) qui ont fortement baissé en 2020. L'enveloppe les concernant prévue s'élève à 2,7 milliards d'euros.

Bien sûr des divergences apparaissent entre l'État et les collectivités territoriales sur les estimations et le plan pare au plus pressé; une réflexion globale sur le système financier local n'est pas encore à l'ordre du jour. ■

Bernard POUJADE

# Comment le juge administratif doit-il apprécier le caractère régularisable d'un ouvrage public implanté de façon irrégulière mais susceptible de faire l'objet d'une procédure d'expropriation ?

**RÉSUMÉ** Le juge ne peut déduire le caractère régularisable d'un ouvrage public irrégulièrement implanté, qui fait obstacle à ce que soit ordonnée sa démolition, de la seule possibilité pour son propriétaire, compte tenu de l'intérêt général qui s'attache à l'ouvrage en cause, de le faire déclarer d'utilité publique et d'obtenir ainsi la propriété de son terrain d'assiette par voie d'expropriation. Il est tenu de rechercher si une procédure d'expropriation avait été envisagée et était susceptible d'aboutir.

**ABSTRACTS** Travaux publics ■ Règles de procédure contentieuse spéciales ■ Implantation irrégulière d'un ouvrage public ■ Prescription par le juge de la démolition de l'ouvrage ■ Conditions ■ Appréciation par le juge de l'existence d'une possibilité de régularisation ■ Juge tenu de vérifier que la régularisation était envisagée et susceptible d'aboutir ■ Existence.

**CE (2/7 CHR) 28 février 2020, M. et Mme A, n° 425743 – M. Bernard, Rapp. – M. Odinet, Rapp. public – SCP Boulloche, SCP Coutard, Munier-Apaire, Av.**

**Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.**

## Conclusions

### Guillaume ODINET, rapporteur public

M. et Mme A ont acheté en 2010, à Errouville (Meurthe-et-Moselle), une parcelle sur laquelle était implanté un transformateur électrique. Après avoir vainement sollicité la société ERDF, devenue ENEDIS, ils ont demandé au tribunal administratif de Nancy d'enjoindre à celle-ci de démolir cet ouvrage public<sup>1</sup> ; ils ont en outre présenté des conclusions indemnitaires. Le tribunal a prononcé l'injonction sollicitée et fait partiellement droit aux conclusions indemnitaires.

### Un ouvrage public implanté de façon irrégulière

Saisie d'un appel et d'un appel incident, la cour de Nancy a fait droit au premier et rejeté le second ; elle a ainsi annulé le jugement en tant qu'il enjoignait à la société de démolir l'ouvrage.

Les époux A vous saisissent régulièrement en cassation d'un pourvoi qui ne critique l'arrêt qu'en tant qu'il fait droit à l'appel de la société ENEDIS ; vous pourrez donc regarder les conclusions indemnitaires comme définitivement jugées. S'agissant des conclusions à fin d'injonction, la cour, pour infirmer le tribunal administratif, s'est placée, comme lui, dans le cadre de la jurisprudence issue de votre décision *Commune de Clans*<sup>2</sup>, selon laquelle il appartient au juge de déterminer si l'ouvrage est irrégulièrement implanté, puis, si tel est le cas, de rechercher d'abord si, eu égard notamment à la nature de l'irrégularité, une régularisation appropriée est possible, puis, dans la négative, d'apprécier si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général. En l'espèce, la cour, comme le tribunal, a jugé que l'implantation de l'ouvrage résultait d'une emprise irrégulière. Contrairement au tribunal, la cour a en revanche estimé qu'une régularisation appropriée était possible ; elle a jugé, plus précisément, que, compte tenu de l'utilité publique qui

<sup>1</sup> Voir, sur la qualification d'un tel ouvrage, TC 17 décembre 2012, *Vidal c/ Société ERDF*, n° 3871 : Rec., T., pp. 654-656-839-1014.

<sup>2</sup> Voir CE S. 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, n° 245239 : Rec., p. 21 ; et, actualisant l'office du juge, CE 29 novembre 2019, *M. A*, n° 410689 : à publier au Recueil.

s'attache à l'ouvrage public, la société ENEDIS n'était pas dans l'impossibilité de le faire déclarer d'utilité publique et d'en obtenir la propriété par voie d'expropriation.

M. et Mme A nous paraissent fondés à soutenir qu'un tel motif est erroné en droit.

## La nécessité d'un examen concret de la possibilité de régularisation

En effet, la recherche de la possibilité d'une régularisation appropriée ne doit pas être une recherche théorique ; elle doit être ancrée dans les faits de l'espèce<sup>3</sup>. Il ne s'agit pas seulement de rechercher s'il existe un acte administratif qui pourrait mettre fin à l'irrégularité, mais de déterminer, d'une part, si l'autorité compétente pour l'édicter envisage sérieusement de le faire et, d'autre part, s'il apparaît qu'elle peut légalement le faire<sup>4</sup>. Car si vous renoncez alors à enjoindre la démolition de l'ouvrage, sans même procéder à l'examen du bilan de ses inconvénients au regard de son apport à l'utilité publique, c'est que vous reprenez que son implantation va, effectivement, devenir régulière.

Vous noterez que, pour ces raisons, si l'examen du caractère régularisable de l'ouvrage public fait pleinement partie de l'office du juge, celui-ci demeure néanmoins très dépendant, pour y procéder, de l'existence d'une argumentation et de la production d'éléments de nature à établir que la régularisation est possible et va être, ou a été, engagée. Faute d'une telle argumentation, il ne peut le plus souvent que constater qu'il ne résulte pas des éléments qui lui sont soumis qu'une régularisation appropriée de l'ouvrage serait possible<sup>5</sup>.

En l'espèce, la cour nous paraît s'être écartée de ces principes. Alors que la société ENEDIS ne lui présentait ni argumentation, ni pièces de nature à établir qu'une régularisation appropriée était possible, elle a déduit de l'affectation de l'ouvrage à l'intérêt général que l'emprise irrégulière pourrait être régularisée par une expropriation après déclaration d'utilité publique. Ce faisant, elle n'a recherché ni si la déclaration d'utilité publique était effectivement envisagée, ni si elle était susceptible d'intervenir légalement – ce qui suppose, non seulement que l'ouvrage soit affecté à l'intérêt général, mais encore qu'il ne puisse être installé sans expropriation et que les inconvénients de cette installation ne soient pas excessifs au regard de l'intérêt qu'elle présente<sup>6</sup>. Le raisonnement de la cour aboutit, en réalité, à ce qu'un ouvrage public implanté par emprise irrégulière ne soit jamais démolie, le constat de ce qu'il est un ouvrage public, c'est-à-dire qu'il est affecté à l'utilité publique, suffisant selon elle à admettre une potentielle déclaration d'utilité publique.

Il nous semble que vous devez censurer un tel raisonnement.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêt attaqué et de son article 3 en tant qu'il statue sur les frais d'instance ;
- au renvoi de l'affaire à la cour de Nancy ;
- et à ce que la société ENEDIS verse une somme de 3 500 € à la SCP Bouloche, avocat de M. et Mme A, au titre des frais de procédure et de l'aide juridictionnelle. ■

<sup>3</sup> Voir not. CE 20 mai 2011, *Communauté d'agglomération du lac du Bourget*, n° 325552 e. a. : Rec., p. 248.

<sup>4</sup> Voir, *a contrario*, sur ce second point, CE 29 novembre 2019, *M. A*, n° 410689 : à publier au Recueil.

<sup>5</sup> Voir CE 9 décembre 2011, *Mme B*, n° 333756 : Rec., T., p. 847-1186, éclairée par les conclusions du président. Boulouis.

<sup>6</sup> Voir CE 19 octobre 2012, *Commune de Levallois-Perret*, n° 343070 : Rec., T., p. 800-801.

## Décision

Vu la procédure suivante :

Mme A et M. A ont demandé au tribunal administratif de Nancy de constater l'irrégularité de l'emprise résultant de la présence d'un transformateur électrique sur la parcelle dont ils sont propriétaires, située sur le territoire de la commune d'Errouville (Meurthe-et-Moselle) et d'enjoindre à ERDF de démolir ou de déplacer ce transformateur.

Par un jugement n° 1600206 du 30 mai 2017, le tribunal administratif a déclaré l'emprise irrégulière et enjoint à la société ENEDIS de déplacer le transformateur dans un délai de six mois, sauf à conclure une convention avec M. et Mme A en vue d'établir une servitude.

Par un arrêt n° 17NC01858 du 19 juillet 2018, la cour administrative d'appel de Nancy a annulé ce

jugement en tant qu'il a enjoint à la société ENEDIS de déplacer le transformateur dans un délai de six mois.

Par un pourvoi et un mémoire complémentaire, enregistrés les 27 novembre 2018 et 26 février 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, M. et Mme A demandent au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
  - 2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de la société ENEDIS ;
  - 3°) de mettre à la charge de la société ENEDIS la somme de 3 000 € à verser à la SCP Bouloche, leur avocat, au titre des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.
- [...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, le 18 octobre 2010, M. et Mme A ont acheté une parcelle cadastrée section AC n° 63 à Errouville (Meurthe-et-Moselle) pour y construire une maison d'habitation. Le 13 mars 2015, ils ont demandé à la société ERDF, aux droits de laquelle est venue la société ENEDIS, de déplacer un transformateur situé sur leur terrain. À la suite de la décision implicite de rejet qui leur a été opposée, ils ont saisi le tribunal administratif de Nancy d'une demande tendant à ce que le tribunal constate l'irrégularité de l'emprise résultant de la présence du transformateur sur leur terrain, à ce qu'il enjoigne à la société ENEDIS de démolir cet ouvrage et à ce qu'il condamne la société à leur verser 5 000 € en

réparation des préjudices subis. Par un jugement du 30 mai 2017, le tribunal administratif a déclaré l'emprise irrégulière, a enjoint à la société ENEDIS de déplacer le transformateur dans un délai de six mois sauf à conclure une convention avec M. et Mme A et a condamné la société à leur verser une somme de 500 € en réparation de leurs préjudices. Par un arrêt du 19 juillet 2018, contre lequel M. et Mme A se pourvoient en cassation, la cour administrative d'appel de Nancy a annulé ce jugement en tant qu'il a enjoint à la société ENEDIS de déplacer le transformateur.

2. Lorsque le juge administratif est saisi d'une demande d'exécution d'une décision juridictionnelle qui juge qu'un ouvrage public a été implanté de façon irrégulière, il lui appartient, pour déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, si l'exécution de cette décision implique qu'il ordonne le déplacement de cet ouvrage, de rechercher, d'abord, si, eu égard notamment aux motifs de la décision, une régularisation appropriée est possible ; que,

dans la négative, il lui revient ensuite de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence, notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de l'enlèvement pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si cet enlèvement n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

3. Pour juger qu'en dépit de l'implantation irrégulière du transformateur électrique litigieux sur le terrain de M. et Mme A, il n'y avait pas lieu d'enjoindre à la société ENEDIS de déplacer cet ouvrage, la cour administrative d'appel s'est fondée sur la circonstance qu'une régularisation appropriée était possible, dès lors que la société ENEDIS pouvait, compte tenu de l'intérêt général qui s'attachait à cet ouvrage, le faire déclarer d'utilité publique et obtenir ainsi la propriété de son terrain d'assiette par voie d'expropriation. En se bornant à déduire l'existence d'une telle possibilité de régularisation

de l'intérêt général qui s'attache à l'ouvrage public en cause, sans rechercher si une procédure d'expropriation avait été envisagée et était susceptible d'aboutir, la cour a commis une erreur de droit. Il suit de là que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, son arrêt doit être annulé.

4. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société ENEDIS une somme de 3 000 € à verser la SCP Bouloche, avocat de M. et Mme A, au titre des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup>** : L'arrêt du 19 juillet 2018 de la cour administrative d'appel de Nancy est annulé.

**Article 2** : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Nancy.

[...] ■

## Observations

Le Conseil d'État prolonge en la précisant la jurisprudence qu'il a fixée en 2019 concernant les pouvoirs du juge administratif lorsqu'il est saisi d'une demande de démolition d'un ouvrage public <sup>7</sup> et, notamment, les conditions de la régularisation d'une implantation irrégulière d'un tel ouvrage. Selon son arrêt de Section du 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans* <sup>8</sup>, lorsque le juge administratif est conduit à statuer sur une demande de démolition d'un ouvrage public implanté de façon irrégulière, il doit en premier lieu rechercher si une régularisation de l'ouvrage est possible. C'est sur le cadre de cette recherche que la présente décision apporte une importante précision. La régularisation d'un ouvrage public implanté sur le terrain d'une personne

privée peut bien sûr intervenir, compte tenu de l'intérêt général qui s'attache à cet ouvrage, par la voie d'une déclaration d'utilité publique entraînant le transfert de la propriété de son terrain d'assiette par voie d'expropriation. Mais, et c'est l'apport de ce qui est jugé conformément aux conclusions du rapporteur public, le juge administratif qui apprécie si une telle régularisation est possible ne peut pas se borner à considérer, de façon théorique, qu'une telle faculté d'expropriation existe : il doit rechercher, beaucoup plus concrètement, si une procédure d'expropriation a effectivement été envisagée et, le cas échéant, si elle était susceptible d'aboutir. C'est donc au maître d'ouvrage d'apporter les éléments permettant d'attester son intention de demander l'expropriation pour utilité publique et d'accréditer le bien fondé de sa demande. ■

François SÉNERS

<sup>7</sup> CE 29 novembre 2019, *M. Pinault*, n° 410689 : à mentionner au Lebon ; *BJCL* 12/2019, p. 862, obs. Norbert Foulquier.

<sup>8</sup> N° 245239 : Rec., p. 21.