

**CONSEIL D'ETAT**

statuant

au contentieux

**N° 340213**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

SARL DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM et  
SCI HASELAECKER

M. Aymeric Pontvianne

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 2ème et 7ème sous-sections réunies)

M. Damien Botteghi

Rapporteur public

Sur le rapport de la 2ème sous-section  
de la Section du contentieux

Séance du 21 mai 2012

Lecture du 4 juin 2012

Vu le pourvoi sommaire et les mémoires complémentaires, enregistrés les 3 juin 2010, 3 septembre 2010 et 8 février 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la SARL DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM, dont le siège est au 37, rue de Saint-Louis à Huningue (68330), représentée par son gérant en exercice, et la SCI HASELAECKER, dont le siège est au

60, rue Jacques Mugnier à Mulhouse (68200) ; la SARL DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM et la SCI HASELAECKER demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 08NC01420 du 1<sup>er</sup> avril 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté leur requête tendant, d'une part, à l'annulation du jugement n° 0402996 du 10 juillet 2008 par lequel le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté leur demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 28 novembre 2003 par lequel le préfet du Haut-Rhin a qualifié de projet d'intérêt général le programme de développement de l'aéroport de Bâle-Mulhouse et le projet de servitudes associé, ainsi que de la décision du 10 mai 2004 rejetant leur recours gracieux, d'autre part, à l'annulation pour excès de pouvoir de ces décisions et, subsidiairement, à ce que la Cour de justice de l'Union européenne soit saisie d'une question préjudicielle relative à l'interprétation de la directive n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leur requête devant la cour administrative d'appel de Nancy ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement à chacune des requérantes, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, d'une somme de 3 000 euros au titre de l'instance d'appel et 4 000 euros au titre de l'instance de cassation ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son premier protocole additionnel ;

Vu la directive n° 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 ;

Vu la directive n° 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu la décision n° 2010-95 QPC du 28 janvier 2011 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Aymeric Pontvianne, Maître des requêtes en service extraordinaire,

- les observations de la SARL DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM et de la SCI HASELAECKER, et de la SCP Odent, Poulet, avocat de l'aéroport de Bâle-Mulhouse,

- les conclusions de M. Damien Botteghi, Rapporteur public,

La parole ayant été à nouveau donnée à la SARL DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM et à la SCI HASELAECKER, et à la SCP Odent, Poulet, avocat de l'aéroport de Bâle-Mulhouse ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par deux arrêtés des 17 mai 1990 et 14 mai 1993, annulés par le tribunal administratif de Strasbourg le 27 octobre 1995, le préfet du Haut-Rhin a qualifié de projet d'intérêt général le programme de développement de l'aéroport international de Bâle-Mulhouse, couvrant des terrains cédés par la commune de Blotzheim à la SARL DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM et la SCI HASELAECKER à des fins d'aménagement ; que le préfet a ensuite pris un nouvel arrêté ayant le même objet le 12 août 1996, devenu par la suite caduc sans qu'une modification du plan d'occupation des sols de la commune de Blotzheim soit intervenue ; que par arrêté du 28 novembre 2003, le préfet a de nouveau qualifié le projet de développement de l'aéroport international de Bâle-Mulhouse de projet d'intérêt général ; que la SARL DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM et la SCI HASELAECKER se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 1<sup>er</sup> avril 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté l'appel qu'elles avaient formé contre le jugement du tribunal administratif de Strasbourg en date du 10 juillet 2008 rejetant leur recours contre l'arrêté du 28 novembre 2003, renouvelé le 20 novembre 2006 et le 19 novembre 2009 ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « Des décrets en Conseil d'Etat (...) précisent notamment la nature des projets d'intérêt général, qui doivent présenter un caractère d'utilité publique (...) » ; qu'aux termes de l'article R. 121-3 du même code : « Peut constituer un projet d'intérêt général au sens de l'article L. 121-9 tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux conditions suivantes : / 1° Etre destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural ; / 2° Avoir fait l'objet : / a) Soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ; / b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvé par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication. / Les projets relevant de l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents pour élaborer un document d'urbanisme ou des communes membres de ces groupements ne peuvent être qualifiés de projets d'intérêt général pour l'application de l'article R. 121-4 » ; qu'aux termes de l'article R. 121-4 du même code : « Le projet mentionné à l'article R. 121-3 est qualifié de projet d'intérêt général par arrêté préfectoral en vue de sa prise en compte dans un document d'urbanisme. Cet arrêté est notifié à la personne publique qui élabore le document d'urbanisme. Pour l'application de l'article L. 123-14, le préfet précise les incidences du projet sur le document. / L'arrêté préfectoral devient caduc à

l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la notification prévue à l'alinéa précédent. Il peut être renouvelé » ;

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des écritures d'appel que les requérantes n'ont pas repris devant la cour administrative d'appel les moyens, qu'elles avaient soulevés devant le tribunal administratif, tirés de ce que l'arrêté du 28 novembre 2003 porterait atteinte aux principes fondamentaux du droit de propriété, garantis par les dispositions des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et de ce que la mise à disposition du public du programme de développement de l'aéroport de Bâle-Mulhouse était insuffisante au regard de l'ampleur de ce projet ; qu'ainsi, en ne répondant pas à ces moyens, la cour administrative d'appel, qui a rejeté leur requête, n'a ni dénaturé les écritures des requérantes, ni entaché son arrêt d'insuffisance de motivation, ni commis d'erreur de droit ;

Considérant, en deuxième lieu, que par une décision n° 2010-95 QPC du 28 janvier 2011, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction applicable au litige, ne mettaient pas en cause les principes fondamentaux du droit de propriété, garantis par les dispositions des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que ces dispositions ne seraient pas conformes à la Constitution doit être écarté ; que si la SARL DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM et la SCI HASELAECKER font valoir que les dispositions de l'article R. 121-4 du même code portent également atteinte à ces principes, ce moyen est nouveau en cassation et n'est donc pas opérant ;

Considérant, en troisième lieu, que la circonstance que la cour administrative d'appel se soit référée, à la suite d'une erreur de plume, à l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme au lieu de son article R. 121-4, dont elle a toutefois cité le texte et fait application pour répondre à un moyen tiré de ce que le préfet du Haut-Rhin aurait méconnu ces dernières dispositions en ne précisant pas l'ensemble des incidences du projet en cause sur les documents d'urbanisme de la commune de Blotzheim, est sans incidence sur la régularité de son arrêt ;

Considérant, en quatrième lieu, que la cour administrative d'appel a jugé que le préfet pouvait, dans son arrêté du 28 novembre 2003, ne pas préciser l'ensemble des incidences du projet en cause sur les documents d'urbanisme de la commune de Blotzheim, dès lors que ces informations manquantes étaient transmises à la commune en application du « porter à connaissance » prévu par le code de l'urbanisme ; que le moyen tiré de ce que les informations portées à la connaissance de la commune dans le cadre de cette dernière décision auraient été insuffisantes, s'il était susceptible de faire obstacle à l'opposabilité du projet d'intérêt général aux documents d'urbanisme de la commune, était sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué, qui définit le projet d'intérêt général ; que par suite, la circonstance que la cour n'aurait pas répondu à ce moyen inopérant, ou en aurait dénaturé la portée, est sans influence sur la régularité de son arrêt ;

Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes » ; qu'aux termes de l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « Lorsqu'un plan local d'urbanisme doit être révisé ou modifié pour être rendu compatible, dans les conditions prévues par l'article L. 111-1-1, avec les directives territoriales d'aménagement ou avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, ou pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général, le préfet en informe la commune. / Dans un délai d'un mois, la commune fait connaître au préfet si elle entend opérer la révision ou la modification nécessaire. Dans la négative ou à défaut de réponse dans ce délai, le préfet peut engager et approuver, après avis du conseil municipal et enquête publique, la révision ou la modification du plan. Il en est de même si l'intention exprimée de la commune de procéder à la révision ou à la modification n'est pas suivie, dans un délai de six mois à compter de la notification initiale du préfet, d'une délibération approuvant le projet correspondant. (...) » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'un arrêté portant déclaration d'un projet d'intérêt général s'impose aux documents d'urbanisme des personnes publiques auxquelles il est notifié ; qu'en revanche, ce n'est que par la modification de ces documents qu'il a des effets juridiques sur l'utilisation des sols, et que par suite, il n'est pas directement opposable aux autorisations d'urbanisme ; qu'il suit de là que l'arrêté du 28 novembre 2003 ne porte pas, en lui-même, atteinte au droit au respect des biens, garanti par les stipulations de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'ainsi, la cour administrative d'appel, en jugeant que l'arrêté, qui n'instituait par lui-même aucune servitude, ni n'impliquait aucune dépossession, n'était pas contraire à ces stipulations, et en ne recherchant pas si, dans les circonstances concrètes dans lesquelles il avait été pris, l'arrêté n'avait pas rompu le juste équilibre qui doit être maintenu entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde du droit de propriété, n'a pas commis d'erreur de droit, ni dénaturé les pièces du dossier ;

Considérant, en sixième lieu, qu'en écartant le moyen tiré de ce que l'arrêté du 28 novembre 2003 constituait un détournement de la procédure de projet d'intérêt général aux motifs que les précédentes procédures étaient intervenues dans des circonstances de droit et de fait différentes et que ce projet était justifié sur longue durée par des motifs d'intérêt public, la cour administrative d'appel a suffisamment motivé son arrêt, n'a pas commis d'erreur de droit et s'est livrée à une appréciation souveraine des faits de l'espèce qui n'est pas entachée de dénaturation ;

Considérant, en septième lieu, que l'article 2 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, dans sa rédaction issue de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997, dispose que : « 1. Les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis (...) à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. (...) » ; qu'au sens de ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, une autorisation est une décision de la ou des autorités compétentes donnant au maître d'ouvrage le droit de réaliser des travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages ou d'intervenir dans le milieu naturel ou le paysage ; qu'ainsi, en jugeant que les dispositions de l'article 2 de la directive ne pouvaient pas être utilement invoquées pour contester la légalité de l'acte portant qualification d'un projet d'intérêt général, qui ne confère aucun droit à réaliser des travaux, aménagements ou ouvrages, et que les incidences environnementales du projet n'avaient à être précisées qu'au stade de la réalisation de ce projet, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la SARL DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM et la SCI HASELAECKER ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêt qu'elles attaquent ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, les sommes demandées par la SARL DU PARC D'ACTIVITE DE BLOTZHEIM et la SCI HASELAECKER au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de chacune de ces sociétés, au bénéfice de l'aéroport Bâle-Mulhouse, une somme de 1 500 euros sur le fondement des mêmes dispositions ;

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Le pourvoi de la SARL DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM et de la SCI HASELAECKER est rejeté.

Article 2 : La SARL DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM et la SCI HASELAECKER verseront chacune à l'aéroport de Bâle-Mulhouse une somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la SARL DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM, à la SCI HASELAECKER, à l'aéroport de Bâle-Mulhouse, au Premier ministre, au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et au ministre de l'égalité des territoires et du logement.

Délibéré dans la séance du 21 mai 2012 où siégeaient : M. Edmond Honorat, Président de sous-section, Président ; M. Rémy Schwartz, Président de sous-section ; M. Marc Perrin de Brichambaut, Mme Dominique Laurent, Mme Dominique Versini-Monod, M. Denis Prieur, M. Gilles Bardou, M. Jacques-Henri Stahl, Conseillers d'Etat et M. Aymeric Pontvianne, Maître des Requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Lu en séance publique le 4 juin 2012.

Le Président :

Signé : M. Edmond Honorat

Le Maître des Requêtes en service extraordinaire-rapporteur :

Signé : M. Aymeric Pontvianne

Le secrétaire :

Signé : Mme Catherine René

La République mande et ordonne au Premier ministre, au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et au ministre de l'égalité des territoires et du logement, chacun en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire