

Conclusions motivées du commissaire enquêteur

Le Plateau de Loëx présente la particularité d'être un petit massif montagneux entouré de vallées creusées par des rivières qui l'ont ainsi rendu peu accessible, au point que durant la seconde guerre mondiale un « maquis » y avait trouvé refuge.

Ce plateau, fortement isolé en hiver par un enneigement qui peut être important, est de longue date un lieu d'alpage pour des troupeaux de bovins qui participent ainsi activement à l'entretien des clairières, alors même que ces dernières subissent un enrésinement progressif qui en réduit le nombre et la superficie. Outre que cet enrésinement nuit à la biodiversité végétale des lieux, et par voie de conséquence à la diversité de la faune, c'est aussi un phénomène négatif pour la qualité des eaux de ruissellement, dont une partie est captée en vue de l'adduction en eau potable des villes présentes dans les vallées, notamment Taninges et Verchaix, mais également Les Gets. C'est également un phénomène dommageable pour les paysages et perspectives, alors même que se développent les activités de nature, aussi bien en hiver (randonnée à ski, à raquettes) qu'en été avec la randonnée à pied ou à VTT (sans oublier de remarquer qu'une pratique excessive de ces sports de nature présente également des inconvénients).

Or le nombre d'exploitations agricoles tend à diminuer fortement et la poursuite des alpages estivaux risque de se perdre ; par ailleurs les quelques résidents permanents qu'on y compte ne peuvent à eux seuls entretenir les rares chemins et voies donnant accès aux hauteurs du massif et par suite le plateau de Loëx risque d'être de fait laissé à l'abandon et les clairières complètement fermées. Devant ces constats les élus des trois communes de Taninges, Les Gets et Verchaix se sont entendus pour entreprendre la création de l'Association Foncière Pastorale du Plateau de Loëx pour fédérer leurs efforts et ainsi assurer et financer un programme de travaux, avec l'aide du Conseil Départemental de la Haute-Savoie.

Lancée au cours des années 2010, la démarche lancée avec l'appui de la Société d'Économie Alpestre de la Haute-Savoie, qui a une bonne expérience en la matière, a donné lieu à une réunion d'information du public en février 2019, l'accueil reçu ayant été favorable.

A suivi une période de montage et finalisation du projet, avec entre autres la mise au point d'un périmètre détaillé et par suite l'identification de tous les propriétaires concernés, soit 756 propriétaires, rassemblés dans 477 comptes disposant de 1835 parcelles réparties sur les trois communes.

Au terme de cette préparation a pu être engagée la phase devant aboutir à la création de l'AFP par M. le Préfet de la Haute-Savoie, ce qui passe par l'enquête publique qui fait l'objet du rapport et des conclusions motivées du commissaire enquêteur présentées ci-après.

Je ne rentrerai pas ici dans le détail de chacune des vingt observations reçues au cours de l'enquête (étant précisé que j'ai également reçu deux observations qui n'avaient pas trait à l'AFP, et trois personnes qui sont venues rechercher des informations diverses sans formuler d'observations).

Toutes ces observations ont été retranscrites in extenso dans une compilation que j'ai remise au Président du SIVM du Haut-Giffre et Maire de Taninges, et également transmis par courriel aux Maires des Gets et de Verchaix.

J'ai ensuite reçu les éléments de réponse, concis mais suffisamment précis, que les collectivités ont préparées dans le temps imparti par l'arrêté d'enquête.

Au terme de ce processus, je suis en mesure de formuler les conclusions motivées qui suivent.

- sur les « aspects administratifs » de la procédure, 7 points particuliers méritaient attention :

- 3 d'entre eux concernaient des aspects de procédure, dont à l'examen il apparaît, comme le souligne la réponse des collectivités, qu'il s'agit de règles de procédure qui en peuvent être transgressées : ainsi en est-il d'une notification non reçue, potentiellement par erreur de La Poste, omission vite réparée par une nouvelle notification faite par courriel avec accusé de réception. Il en est de même pour des erreurs apparentes de propriété de parcelles, qui se sont révélées être consécutives à des règlements successoraux non encore enregistrés par les services cadastraux. Enfin un différend familial est à l'origine de difficultés pour un copropriétaire indivis, mais il n'est pas du ressort des collectivités publiques de résoudre ce type de situation familiale. Sur ces trois points, je partage l'avis des collectivités, et je considère que les notifications ont été effectuées correctement, sans incidence particulière pour la poursuite de la procédure.

- une erreur matérielle est survenue durant l'enquête concernant les publicités parues en annonces légales des journaux Le Dauphiné Libéré et Le Messenger ; dans les deux cas il était fait mention de la commune de Vailly au lieu de celle de Verchaix. Cette erreur est due à un « copié-collé » mal maîtrisé dans l'arrêté préfectoral ; un correctif a été publié dans un court délai après la première parution, et a été partiellement rectifiée dans la seconde parution, les typographes n'ayant corrigé la chose que dans le titre général, mais ayant laissé les deux autres mentions erronées dans le reste de l'arrêté.

Une seule personne a remarqué ces mentions de commune erronées, et a dit que cette erreur pourrait constituer un vice de forme (sans exclure que l'énoncé de cet argument ne recouvre certaines intentions ultérieures dans la mesure où l'intervenant a évoqué son intention de faire usage de son droit de délaissement).

Pour regrettable qu'elle soit, cette erreur ne me paraît pas devoir avoir de conséquence particulière autre que le correctif paru entre les deux publications, sans oublier de signaler que les autres publicités que sont les affichages dans les trois mairies et sur le terrain des affiches jaunes, ainsi que l'information sur le site internet du SIVM, ne comportaient pas d'erreur.

En tant que commissaire enquêteur, je considère que l'erreur en question n'empêchait pas de disposer des informations nécessaires pour pouvoir émettre une observation. C'est pourquoi cette erreur matérielle ne me paraît pas constituer un obstacle sérieux vis à vis de la poursuite de cette procédure.

Au surplus, il y a lieu de tenir compte du fait que la tendance récente constatée en jurisprudence administrative est de ne pas prendre en considération des erreurs matérielles comme cette erreur dans la publicité légale dès lors que l'erreur en question n'est pas de nature à avoir une influence particulière sur le sens de la décision à prendre. Ceci ressort de décisions du Conseil d'État intervenues en 2011, 2013 et 2015, certes applicables à d'autres procédures que celle d'AFP, mais parfaitement transposables à celle-ci. *(je joins en annexe au présent document le texte rédigé par une avocate à la suite des arrêts rendus par le Conseil d'État)*

- l'interdiction de réaliser des boisements du fait de l'enquête, tout comme la question du délai pour retourner les imprimés d'adhésion ou non-adhésion à l'AFP, que des intervenants ont signalées comme étant trop rigides, résultent des dispositions réglementaires que les collectivités doivent respecter, et je ne peux que prendre en considération cette circonstance.

- enfin les corrections orthographiques et stylistiques de la rédaction du projet de statuts proposées par MM. ~~XXXXXXXXXXXX~~ me paraissent pertinentes (en tant qu'ancien enseignant de français dans une vie antérieure), pour peu qu'elles ne changent pas les dispositions ainsi revues, et ces ajustements pourraient être repris lors de l'adoption des statuts en assemblée générale comme le suggèrent les collectivités.

- sur les « aspects opérationnels » du projet

- la question du périmètre de l'opération a suscité des observations ; certains ne comprennent pas que la forêt, répertoriée administrativement comme telle, soit exclue, ce qui se traduit par une aire d'intervention de la future AFP très morcelée, sans oublier de remarquer que dans le périmètre projeté il se trouve des secteurs fortement boisés qui pourraient tout autant être considérés comme de la forêt.

La réponse donnée par les collectivités consistant à rappeler que l'objectif prioritaire est de conforter le pastoralisme peut être entendue, et de ce fait la forêt peut être maintenue hors périmètre ; de plus si la nécessité s'en faisait sentir, il sera toujours possible de faire évoluer le périmètre.

- a donné lieu à interrogations l'inclusion de secteurs sur Les Gets qui ne sont pas connus comme faisant partie du plateau de Loëx ; sur ce point les collectivités ont retenu la vocation pastorale des terres concernées, ce qui peut être entendu.

- à l'inverse deux personnes qui disposent de terrains bâtis qui se situent en bordure de l'aire de l'AFP souhaitent être inclus dans l'AFP afin d'être informées des actions projetées ; en réponse les collectivités font valoir à juste titre que les terrains de ces propriétaires sont des terrains d'agrément sans vocation pastorale et qui n'ont donc pas vocation à être inclus dans le périmètre.

Sur ce point, je suggère d'informer régulièrement ces deux personnes de l'avancement du projet et des actions projetées, sans pour autant les inclure dans le périmètre par soucis de cohérence de la démarche.

- des propriétaires ont observé que des constructions existantes sur leur terrain n'avaient pas été prises en compte et n'ont pas été retirées de l'AFP, à la différence d'autres propriétés ; j'ai observé effectivement qu'il est possible de faire ce genre de constatations sur de parcelles assez nombreuses, et dont les constructions ne sont pas très visibles vu l'échelle des plans et les dimensions limitées des bâtis ; de plus le numéro de parcelle est positionné sur le bâtiment, ce qui le rend peu visible sur le plan.

Je recommande ici que les bâtiments signalés par les intervenants fassent l'objet d'un examen attentif, et éventuellement remis en blanc sur les plans, y compris au besoin le terrain d'agrément immédiatement attenant à ces constructions. Ceci vaut pour les cas signalés par les quelques propriétaires qui se sont manifestés, mais doit être opéré sur l'ensemble du périmètre de l'AFP où j'ai remarqué de semblables situations, même non évoquées par les propriétaires.

- les craintes exprimées par certains propriétaires vis à vis des « *contraintes* » découlant de l'AFP pour les propriétaires et résidents sont effectivement excessives comme le font savoir les collectivités.

Il en est de même pour les contraintes financières qui devraient être nulles, ou très marginales si des travaux entrepris par l'AFP devaient concerner peu ou prou des propriétés privées, l'éventuel reste à charge étant limité.

Enfin les craintes exprimées vis à vis du nombre d'animaux susceptibles d'être montés en alpage sont largement surévaluées : l'objectif premier sera de trouver suffisamment d'animaux pour assurer la tonte animale dans les clairières, et ce ne sera pas des hordes nombreuses qui seront lâchées sans contrôle sur les hauteurs du plateau de Loëx comme l'évoquent certains...

- plusieurs personnes ont exprimé des demandes qui relèvent des procédures d'urbanisme, et ne sont pas à régler dans le cadre de l'AFP. J'ai fait cette distinction vis à vis de ces intervenants, et je les ai renvoyés vers les municipalités, notamment lorsqu'il s'agissait de terrains situés sur la commune des Gets où une révision du PLU est programmée pour fin 2021.

Ceci dit, j'ai attiré l'attention de mes interlocuteurs sur le fait que l'urbanisation n'a pas vocation à se développer sur le plateau de Loëx compte tenu de ses caractéristiques et de sa vocation essentiellement naturelle, forestière et pastorale, sans oublier de citer les objectifs de limitation de l'étalement urbain définis par les lois et règlements édictés durant les dernières années.

- les pratiques des professionnels forestiers ont suscité de nombreuses observations critiques, et j'ai moi-même constaté des travaux de qualité plus que sommaire et laissant des traces durables ; la recherche de la rapidité et de l'efficacité maximales conduit à des coupes sommairement réalisées, sans oublier le respect très limité des conditions d'intervention, notamment s'agissant des conditions d'accès aux parcelles (charge excessive des véhicules transporteurs).

Ce n'est pas la vocation de la future AFP de régler directement ce genre de problème de pratiques professionnelles, voire de sécurité et de police routières. Toutefois avoir une action pédagogique vis à vis des propriétaires forestiers et des professionnels exploitants serait très opportun, même s'il faudra certainement entreprendre cette démarche de façon répétée.

- le même effort pédagogique sera à produire pour prévenir et si possible corriger certaines attitudes dommageables des pratiquants des activités de nature, dans l'intérêt même de ces pratiquants s'ils veulent profiter durablement de la qualité du milieu naturel ; corollairement les relations avec les résidents permanents ou occasionnels s'en trouveraient facilitées.

- enfin sur la question de la réglementation de la circulation en hiver et du déneigement, il s'agit comme indiqué par les collectivités de remarques touchant au pouvoir de police du maire, et qui ne relève donc pas de la réglementation applicable aux AFP. Au surplus il y a eu par ailleurs un jugement en la matière, qui ne se commente pas comme toute décision de justice.

Au terme de cet écrit, je constate que l'enquête publique, nonobstant un incident de publication de portée limitée et sans incidence réelle sur la qualité de l'enquête ni effet sur le sens de la décision à intervenir, s'est correctement déroulée.

Un nombre limité de propriétaires concernés ou de personnes intéressées se sont présentés et ont pu exprimer leurs interrogations et attentes. Je n'ai enregistré que peu d'oppositions déclarées au projet, et quand ce fut le cas, ces oppositions me sont apparues relever d'a priori, et peu ou étayés d'arguments réels.

La création de l'Association Foncière Pastorale m'apparaît tout à fait pertinente pour palier la diminution du nombre d'exploitations et d'exploitants agricoles, et lutter contre l'enrésinement des clarières subsistantes, avec les conséquences négatives qui en découlent pour la conservation de la biodiversité, la qualité de la ressource en eau potable, la permanence de la qualité paysagère et du milieu naturel où pratiquer les activités récréatives.

Pour toutes ces raisons, j'émet un **AVIS TRES FAVORABLE** au projet, assorti d'une **recommandation** concernant l'actualisation des bâtis sur les plans parcellaires, et de l'encouragement à opérer durablement des actions d'information et de pédagogie à destination des professionnels intervenant sur le plateau, au premier rang desquels les forestiers, mais également des résidents comme des personnes de passage pour leurs activités de nature.

Sallanches, le 13 juillet 2021

Le commissaire enquêteur



François MARIE

La « Danthonisation » des vices affectant l'ouverture d'une enquête publique par Maître Marie-Coline Giorno (Green Law Avocat) – in GreenLaw avocats 11 avril 2015

Le Conseil d'État, aux termes de sa décision Danthony, a dégagé un « principe » désormais bien connu : « *si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte* »

([Conseil d'Etat, Assemblée, 23 décembre 2011, Danthony et autres, n° 335033, publié au recueil Lebon](#)).

Ainsi, une décision affectée d'un vice de procédure n'est illégale que s'il ressort des pièces du dossier que ce vice a été susceptible d'exercer, dans les circonstances de l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

En pratique, cette décision a impulsé un tournant quant à l'appréciation par le juge des vices de procédure, même si une partie de la doctrine considère encore que « *le changement provoqué par l'arrêt Danthony est [...] purement cosmétique* » (Julien Bétaille, « Insuffisance de l'étude d'impact : Danthony ne change rien, ou presque », Droit de l'Environnement, n°231, Février 2015, p.65). Le praticien qui vit les applications par les juges du fond de la jurisprudence Danthony est sans doute moins enclin à cultiver ce paradoxe... la Danthonisation lui semble injuste pour le requérant, suscitant une frustration tout aussi comparable à celle des pétitionnaires victimes hier d'annulations reposant sur des motifs trop formalistes. Ainsi les positions de principe du Conseil d'État masquent les excès du juge du fond. Ainsi l'arrêt Danthony a incontestablement été compris par ces derniers comme un excellent moyen de neutraliser les illégalités formelles.

Quoiqu'il en soit, le principe dégagé par la décision Danthony fut notamment appliqué en matière d'ouverture d'enquête publique lorsque cette enquête était prévue par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« 2. *Considérant que s'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions fixées par les dispositions précitées, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative ;*

3. *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'enquête publique relative à la création, sur le territoire de la commune de Noisy-le-Grand, d'une liaison piétonne et automobile entre la zone d'aménagement concerté dénommée " du Clos Saint Vincent " et la rue Pierre Brossolette a commencé le 7 juin 2005 ; que l'avis d'enquête publique a été publié le 21 mai 2005 dans l'un des deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département intéressé et que cette publication a été renouvelée dans l'édition du 10 juin 2005 du même journal ; que cet avis d'enquête publique a également fait l'objet d'une information résumée accompagnée de renseignements pratiques dans le magazine municipal gratuit " Noisy-Mag " le 4 juin 2005 ; que la cour administrative d'appel de Versailles a annulé l'arrêté du 21 octobre 2005 par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis a déclaré d'utilité publique l'acquisition des parcelles nécessaires à la création de la liaison piétonne et automobile projetée au motif de l'absence d'une publication dans un second journal régional ou local répondant aux exigences de l'article R. 11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sans rechercher, alors qu'une publication résumée de cet avis était intervenue dans un magazine municipal distribué dans l'ensemble de la commune, si ce manquement était, dans les circonstances de l'espèce, de nature à entacher d'irrégularité l'ensemble de la procédure d'enquête publique pour défaut d'information et de consultation du public ; qu'elle a ainsi commis une erreur de droit ; [...]* »

([Conseil d'État, première et sixième sous-sections réunies, 3 juin 2013, n°345174, mentionné dans les tables du recueil Lebon](#))

Or désormais, le Conseil d'État l'applique également en ce qui concerne l'ouverture des enquêtes publiques régies par les dispositions du code de l'environnement. Il s'agit de la décision présentement commentée ([Conseil d'Etat, deuxième et septième sous-sections réunies, 27 février 2015, n° 382502, mentionné dans les tables du recueil Lebon](#)).

En l'espèce, trois projets relevant de la maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine de Lyon ont été retenus pour permettre la desserte du projet du Grand Stade de Lyon. Ces trois projets ont été chacun soumis à une enquête publique distincte mais réalisée concomitamment. Par trois arrêtés du 23 janvier 2012, le préfet du Rhône a déclaré d'utilité publique ces trois projets, puis par deux arrêtés du 30 mars et par un arrêté du 24 juillet 2012, a déclaré cessibles les parcelles de terrain nécessaires à la réalisation d'un des projets. Ces arrêtés firent l'objet de recours en excès de pouvoir.

En première instance, le tribunal administratif de Lyon a rejeté ces recours pour excès de pouvoir par trois jugements du 10 avril 2013. En appel, après avoir relevé que les arrêtés du préfet du Rhône prescrivant l'ouverture des enquêtes publiques et les avis au public relatifs à ces enquêtes avaient omis de mentionner que les projets avaient fait l'objet d'une étude d'impact et que ce document faisait partie du dossier soumis à l'enquête, la cour administrative d'appel de Lyon a estimé que cette méconnaissance des dispositions des articles R. 123-13 et R. 123-14 du code de l'environnement avait été de nature à nuire à l'information des personnes intéressées par le projet et justifiait l'annulation des arrêtés portant déclaration d'utilité publique.

Il s'agissait là d'une application du principe dégagé par la décision Danthony, la cour ayant considéré que le vice de procédure entachant l'ouverture de l'enquête publique avait entaché d'illégalité les décisions attaquées dans la mesure où il avait nui à l'information du public. Elle a donc, par trois arrêts du 14 mai 2014, annulé les jugements du tribunal administratif de Lyon ainsi que les arrêtés du préfet du Rhône des 23 janvier, 30 mars et 24 juillet 2012. Le ministre de l'intérieur et la communauté urbaine de Lyon se sont pourvus en cassation contre ces trois arrêts.

Aux termes de sa décision, le Conseil d'État a rappelé que *« s'il appartient à l'autorité administrative de procéder à l'ouverture de l'enquête publique et à la publicité de celle-ci dans les conditions fixées par les dispositions du code de l'environnement précédemment citées, la méconnaissance de ces dispositions n'est toutefois de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative »*.

Il a alors considéré que, bien que la Cour ait relevé que le vice de procédure ait été de nature à nuire à l'information des personnes intéressées par le projet et justifiait l'annulation des arrêtés portant déclaration d'utilité publique, *« la Cour admettait toutefois que l'étude d'impact, qu'elle qualifiait au demeurant de particulièrement volumineuse, figurait dans le dossier d'enquête et avait pu être consultée par le public lors des permanences de la commission d'enquête ; qu'elle relevait, en outre, le nombre d'observations recueillies au cours de l'enquête, ainsi que le fait que le programme du Grand Stade avait été largement couvert par les médias, la circonstance que le dossier de permis de construire le stade avait été soumis à enquête publique avec mention de l'existence de l'étude d'impact et la circonstance que la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement avait émis un avis sur l'étude d'impact disponible par voie électronique »*.

Il a alors conclu *« qu'en se fondant sur la seule circonstance qu'avait été omise la mention relative à l'existence de l'étude d'impact dans les arrêtés d'ouverture des enquêtes publiques et les avis au public pour estimer que la procédure avait été viciée, alors que ce seul élément, en l'absence d'autres circonstances, n'est pas de nature à faire obstacle, faute d'information suffisante, à la participation effective du public à l'enquête ou à exercer une influence sur les résultats de l'enquête, la Cour administrative d'appel a commis une erreur de droit »*.

Cette décision est intéressante d'un double point de vue :

- d'une part, elle rappelle l'importance d'apprécier *in concreto* si le vice de procédure a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou s'il a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative. Cela rappelle l'appréciation des conséquences du vice *« en l'espèce »* exigée par la décision Danthony.

- d'autre part, cette décision témoigne une fois encore de la volonté du Conseil d'État d'assouplir son appréciation des irrégularités externes : il est nécessaire que ces dernières soient substantielles pour qu'elles puissent entraîner l'illégalité des décisions contestées. Cette tolérance à l'égard des irrégularités externes est particulièrement exacerbée lorsque les projets comportent des enjeux importants et mettent en cause des intérêts publics, comme cela peut être le cas de la réalisation d'un grand stade...

Bien que la tendance actuelle du Conseil d'État soit d'éviter, autant que faire se peut, les annulations en raison de vices de légalité externe, il est tout de même nécessaire de rappeler une phrase de Victor Hugo selon laquelle « *La forme, c'est le fond qui remonte à la surface* ». Par suite, à force de trop tolérer des irrégularités externes, n'est-ce pas le fond même des décisions administratives qui risque à terme d'en pâtir ? Mais on peut aussi considérer que depuis trop d'années on a laissé les pétitionnaires se faire annuler en surface et se noyer dans un verre d'eau ...

(le surlignement en jaune est le fait du commissaire enquêteur)