

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 437634

COMMUNE DE GRABELS

M. Clément Tonon
Rapporteur

M. Philippe Ranquet
Rapporteur public

Séance du 20 juin 2022
Décision du 21 juillet 2022

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2ème et 7ème chambres réunies)

Sur le rapport de la 2ème chambre
de la Section du contentieux

Vu la procédure suivante :

Par une décision n° 437634 du 9 juillet 2021, le Conseil d'Etat statuant au contentieux, saisi d'un pourvoi présenté par la commune de Grabels contre l'arrêt n° 19MA01988 de la cour administrative d'appel de Marseille du 14 novembre 2019 qui avait rejeté sa demande d'annulation de l'arrêté du 9 mars 2015 du préfet de l'Hérault déclarant d'utilité publique les acquisitions et travaux nécessaires à la réalisation du projet de liaison intercantonale d'évitement nord (LIEN), a annulé cet arrêt et, réglant l'affaire au fond en application du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, a annulé le jugement n° 1502634 du 8 mars 2016 du tribunal administratif de Montpellier avant de surseoir à statuer sur la demande de la commune jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois, ou de neuf mois en cas de reprise des consultations, à compter de la notification de sa décision, laissé à l'autorité administrative pour, le cas échéant, régulariser un vice affectant la légalité de l'arrêté attaqué.

Vu les autres pièces du dossier, y compris celles visées par la décision du Conseil d'Etat du 9 juillet 2021 ;

Vu :

- 2001 ;
 - la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin
- 2011 ;
 - la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre
- le code de l'environnement ;

- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;
- le décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Clément Tonon, auditeur,
- les conclusions de M. Philippe Ranquet, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la commune de Grabels, et à la SARL Meier-Bourdeau, Lecuyer et associés, avocat du département de l'Hérault ;

Considérant ce qui suit :

Sur l'état du litige :

1. Par un arrêté du 9 mars 2015, le préfet de l'Hérault a déclaré d'utilité publique les travaux portant sur la nouvelle section de la liaison intercantonale d'évitement nord (LIEN) entre l'A750 à Bel Air et la RD986 au nord de Saint Gély du Fesc et a approuvé la mise en compatibilité des plans d'occupation des sols des communes de Combaillaux, Saint Clément de Rivière et Saint Gély du Fesc et des plans locaux d'urbanisme des communes de Grabels et des Matelles avec ce projet d'aménagement.

2. Par une décision n° 437634 du 9 juillet 2021, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, saisi d'un pourvoi présenté par la commune de Grabels, a annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 14 novembre 2019 qui avait rejeté la demande d'annulation présentée par la commune contre cet arrêté. Régulant l'affaire au fond en application du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat a annulé le jugement du 8 mars 2016 du tribunal administratif de Montpellier qui avait rejeté la demande d'annulation de la commune et, évoquant le litige, a écarté les moyens de la commune tirés du défaut d'urgence à déclarer l'opération d'utilité publique en méconnaissance des dispositions des articles L. 232-1 et R. 232-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, de l'incomplétude du dossier de l'enquête publique en méconnaissance des dispositions de l'article R. 112-4 du code de l'expropriation, de l'illégalité des délibérations du conseil général de l'Hérault des 3 juin et 18 novembre 2013 fixant les modalités de la concertation et en tirant le bilan, de l'absence de consultation des personnes publiques associées mentionnées à l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme et de l'incompétence du préfet de l'Hérault pour prescrire l'ouverture de l'enquête publique, mais a jugé que l'arrêté attaqué était illégal en raison de l'irrégularité de l'avis émis par l'autorité environnementale sur l'évaluation environnementale du projet, cette autorité ne pouvant être regardée comme disposant, à l'égard du préfet, d'une autonomie réelle lui permettant de rendre un avis conformément aux exigences

de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011. Le Conseil d'Etat a alors sursis à statuer sur la demande de la commune de Grabels, pour permettre la régularisation éventuelle du vice de procédure entachant l'arrêté attaqué par la consultation de la mission régionale de l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable territorialement compétente, dans les conditions définies aux articles R. 122-6 à R. 122-8 et R. 122-24 du code de l'environnement et en portant ce nouvel avis à la connaissance du public. Il a précisé que si cet avis différait substantiellement de celui qui avait été porté à la connaissance du public à l'occasion de l'enquête publique, des consultations complémentaires devraient être organisées à titre de régularisation, dans le cadre desquelles seraient soumis au public, outre l'avis recueilli à titre de régularisation, tout autre élément de nature à régulariser d'éventuels vices révélés par ce nouvel avis. Il a indiqué que les mesures de régularisation devraient lui être notifiées dans un délai de trois mois, ou de neuf mois en cas de reprise des consultations.

3. A la suite de cette décision, la mission régionale de l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable territorialement compétente, saisie par l'administration le 28 juillet 2021, a rendu un avis le 28 septembre 2021. Après une consultation du public par voie électronique tenue du 31 janvier au 2 mars 2022, le préfet de l'Hérault a, par un courrier enregistré le 31 mars 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, fait valoir que cette consultation du public était de nature à régulariser l'arrêté litigieux.

Sur les moyens susceptibles d'être invoqués à ce stade :

4. A compter de la décision par laquelle le juge administratif sursoit à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour régulariser un arrêté déclarant d'utilité publique et urgents des travaux et approuvant la mise en compatibilité de plans d'occupation des sols et de plans locaux d'urbanisme, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier. A ce titre, les parties peuvent, à l'appui de la contestation de la mesure de régularisation, invoquer des vices qui lui sont propres et soutenir qu'elle n'a pas pour effet de régulariser le vice que le juge a constaté dans sa décision avant dire droit. Elles ne peuvent en revanche soulever aucun autre moyen, qu'il s'agisse d'un moyen déjà écarté par la décision avant dire droit ou de moyens nouveaux, à l'exception de ceux qui seraient fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation.

5. En l'espèce, eu égard au vice retenu, tiré de l'irrégularité de l'avis rendu par l'autorité environnementale sur le dossier du projet en cause, comprenant notamment l'étude d'impact, seuls sont susceptibles d'être utilement invoqués à ce stade des moyens mettant en cause des vices propres à la mesure de régularisation, ou contestant que l'avis émis par l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable territorialement compétente permettrait de régulariser le vice relevé par la décision du Conseil d'Etat du 9 juillet 2021 ou soutenant que de nouveaux vices, fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation, affecteraient la légalité de l'arrêté attaqué.

Sur la suffisance de l'étude d'impact :

6. L'article R. 122-5 du code de l'environnement prévoit que le contenu de l'étude d'impact doit être proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine.

7. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le domaine de l'étude air et santé figurant dans l'étude d'impact du projet a été limité, conformément aux préconisations de la note méthodologique annexée à la circulaire DGS/SD7B/2005/273 du 25 février 2005, au périmètre du projet et à celui de l'ensemble du réseau routier subissant une modification des flux de trafic de plus de 10 % du fait de sa réalisation. Si, à la suite de l'avis émis au titre de la procédure de régularisation par la mission régionale de l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable, l'étude d'impact n'a pas été modifiée pour élargir son périmètre afin d'intégrer les axes routiers RN109 et RD65 dont les trafics sont susceptibles d'être modifiés par le projet litigieux, contrairement au souhait émis à cet égard par l'autorité environnementale, il ne ressort ni de cet avis ni des autres pièces du dossier, et il n'est pas sérieusement allégué, que l'ampleur des modifications des flux de trafic sur ces axes justifiait de les intégrer au périmètre de l'étude air et santé figurant dans l'étude d'impact. Par suite, le moyen tiré de ce que l'étude d'impact méconnaîtrait, dans cette mesure, les dispositions de l'article R. 122-5 du code de l'environnement doit être écarté.

8. D'autre part, il ne ressort pas du nouvel avis de l'autorité environnementale, contrairement à ce que soutient la commune requérante, que l'évaluation socio-économique ne comporterait pas les éléments énoncés aux articles L. 1511-2, L. 1511-4, R. 1511-4 et R. 1511-5 du code des transports.

Sur la consultation complémentaire faite dans le cadre de la régularisation :

9. Aux termes de la décision avant dire droit du Conseil d'Etat du 9 juillet 2021, il incombait au préfet de l'Hérault, dans l'hypothèse où le nouvel avis différerait substantiellement de l'avis initial, d'organiser des consultations complémentaires à titre de régularisation, dans le cadre desquelles seraient soumis au public, outre l'avis recueilli à titre de régularisation, tout autre élément de nature à régulariser d'éventuels vices révélés par ce nouvel avis.

10. Ainsi, dans une telle hypothèse, il appartenait au préfet de déterminer si cet avis révélait des inexactitudes, insuffisances et omissions de l'étude d'impact ayant pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou ayant été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative et, le cas échéant, de fixer des modalités de régularisation adaptées permettant l'information du public dans le cadre de consultations complémentaires, qui n'imposaient pas nécessairement de reprendre l'ensemble de l'enquête publique.

11. Il ressort des éléments versés au dossier que le préfet de l'Hérault, qui a estimé que le nouvel avis ne différait pas substantiellement de celui qui avait été initialement émis et qu'en tout état de cause cet avis ne révélait pas d'insuffisance substantielle de l'étude d'impact, a décidé de le soumettre, accompagné notamment du premier avis du 11 juin 2014, d'une note de présentation et de la réponse du département de l'Hérault en date du 22 septembre 2021, à une consultation du public par voie électronique sur le fondement de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, laquelle s'est déroulée du 31 janvier au 2 mars 2022. Si, contrairement à ce qu'a retenu le préfet, le nouvel avis de l'autorité environnementale différait substantiellement de celui qui avait été porté à la connaissance du public à l'occasion de l'enquête publique, il résulte de ce qui a été dit aux points 7 et 8, dès lors qu'il n'est pas soutenu que le nouvel avis révélerait d'autres vices de l'étude d'impact de nature à justifier, à titre de régularisation, l'organisation d'une enquête publique complémentaire, que la requérante n'est pas fondée à soutenir que le préfet de l'Hérault aurait dû organiser, en l'espèce, une nouvelle enquête publique.

12. Le vice de procédure susceptible d'être régularisé devant en principe, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat par sa décision du 9 juillet 2021, être réparé selon les modalités applicables à la date de l'arrêté attaqué, la commune requérante ne peut utilement soutenir qu'il aurait été nécessaire de modifier l'étude d'impact et d'organiser une nouvelle enquête publique pour tenir compte de l'intervention de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

13. Enfin, les procédures organisées par les articles L. 123-19 et L. 123-19-1 du code de l'environnement étant distinctes, la requérante ne peut utilement soutenir, pour contester la régularité de la procédure de consultation du public par voie électronique organisée à titre de régularisation par le préfet de l'Hérault sur le fondement de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, que les modalités de publication de l'avis de participation et de mise à disposition du dossier d'étude d'impact applicables dans le cadre de la procédure de participation du public figurant à l'article L. 123-19 du même code auraient été méconnues.

Sur les autres moyens :

14. Conformément à ce qui a été dit au point 4, le moyen tiré de ce qu'aux termes de l'article L. 123-17 du code de l'environnement une nouvelle enquête publique devait être conduite, le projet litigieux n'ayant pas été entrepris dans un délai de cinq ans à compter de l'arrêté du préfet de l'Hérault du 9 mars 2015 l'ayant déclaré d'utilité publique, lequel ne porte ni sur le vice objet de la mesure de régularisation ni sur des vices propres à cette mesure et n'ont pas été révélés par l'avis émis par l'autorité environnementale, ne peut qu'être écarté comme inopérant.

15. De même, la commune requérante ne peut utilement se prévaloir dans le cadre de la procédure de régularisation, qui ne porte que sur l'avis rendu par l'autorité environnementale, des dispositions l'article R. 122-7 du code de l'environnement qui prévoient que l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet transmet pour avis le dossier comprenant l'étude d'impact et le dossier de demande d'autorisation aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés par le projet.

16. Enfin, il résulte de ce qui a été dit aux points 7 et 8 que la requérante ne peut utilement, pour contester l'utilité publique du projet litigieux, se fonder sur l'avis de l'autorité environnementale, dès lors qu'il n'est pas soutenu que cet avis révélerait d'autres vices de l'étude d'impact de nature à remettre en cause l'appréciation de l'utilité publique du projet.

17. Il résulte de tout ce qui précède que le vice de légalité entachant l'arrêté du 9 mars 2015 du préfet de l'Hérault a été régularisé. En conséquence, il résulte des motifs de la décision du Conseil d'Etat, statuant au contentieux du 9 juillet 2021 et de ceux de la présente décision que les conclusions de la commune de Grabels tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté du 9 mars 2015 doivent être rejetées.

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de rejeter l'ensemble des conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La demande présentée par la commune de Grabels devant le tribunal administratif de Montpellier et le surplus de ses conclusions devant le Conseil d'Etat sont rejetés.

Article 2 : Les conclusions présentées par le département de l'Hérault au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la commune de Grabels, au département de l'Hérault, au ministre de la transition écologique et des relations avec les collectivités territoriales et au ministre de l'intérieur et des Outre-mer.

Copie en sera adressée au préfet de l'Hérault.