

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 437634

REPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE GRABELS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Fabio Gennari
Rapporteur

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

Mme Sophie Roussel
Rapporteuse publique

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

Séance du 21 juin 2021
Décision du 9 juillet 2021

Vu la procédure suivante :

La commune de Grabels, d'une part, et l'association Comité de défense des riverains du LIEN, d'autre part, ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 9 mars 2015 par lequel le préfet de l'Hérault a déclaré d'utilité publique et urgents, au bénéfice du département de l'Hérault, les acquisitions et les travaux nécessaires à la réalisation du projet de Liaison Intercantonale d'Evitement Nord (LIEN), entre l'A 750 à Bel Air et la route départementale au nord de Saint-Gély-du-Fesc et 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 de Les Matelles avec le projet.

Par deux jugements n° 1502617 et n° 1502634 du 8 mars 2016, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leurs demandes. Par un arrêt n°s 16MA1841 et 16MA1836 du 19 février 2018, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement n° 1502617 du 8 mars 2016 du tribunal administratif de Montpellier et la décision litigieuse, sur appel du comité de défense des riverains du LIEN, et décidé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur l'appel de la commune de Grabels.

Sur pourvoi du ministre de l'intérieur et du département de l'Hérault, le Conseil d'Etat a, par une décision n°s 419165 et 419984 du 1^{er} avril 2019, annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la cour administrative d'appel de Marseille.

Par un arrêt n° 19MA01988 du 14 novembre 2019, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement du 8 mars 2016 et rejeté la demande présentée par la commune de Grabels devant le tribunal administratif de Montpellier.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 14 janvier et 9 avril 2020 et le 13 avril 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Grabels demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge du département de l'Hérault et du ministre de l'intérieur la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêt attaqué est irrégulier, en ce qu'il ne vise pas la note en délibéré produite par elle et enregistrée le 28 octobre 2019, en violation de l'article R. 741-2 du code de justice administrative ;

- le juge du fond a dénaturé les pièces du dossier et commis une erreur de droit en considérant que l'irrégularité de la procédure de concertation visant le projet définitif du dernier tronçon de la LIEN et le doublement de la déviation de Saint-Gély-du-Fesc n'a pas eu d'influence sur le sens de la décision prise, ni privé les intéressés d'une garantie ;

- le juge du fond a commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de ce que la réalisation des travaux objet de la concertation ne se fera pas en exécution du contrat de maîtrise d'œuvre signé en 2013, qu'en effet la seule circonstance que le contrat de maîtrise d'œuvre signé le 4 février 2013 fût antérieur à la concertation entachait celle-ci d'irrégularité ;

- dès lors qu'elle avait soutenu devant le juge du fond que la déclaration d'utilité publique du 9 mars 2015 devait être annulée par voie de conséquence de l'illégalité de l'arrêté de la délibération du conseil général de l'Hérault du 18 novembre 2013 approuvant le bilan de la concertation, au motif que la concertation n'était pas effective, ce dernier a entaché son arrêt d'une erreur de droit en estimant que l'insuffisance de la concertation n'avait pu, en tout état de cause, priver la commune d'une garantie ou affecter le sens de la décision litigieuse, dès lors que le moyen d'insuffisance de la concertation invoqué visait la légalité interne de la décision attaquée, et ne pouvait donc être écarté pour ce motif ;

- au titre du règlement au fond de l'affaire, le principe d'autonomie de l'autorité environnementale a été méconnu par l'arrêté du 9 mars 2015.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 février 2021, la ministre de la transition écologique et des relations avec les collectivités territoriales conclut au rejet du pourvoi. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 8 mars et 16 juin 2021, le département de l'Hérault conclut au rejet du pourvoi, subsidiairement, dans le cadre d'un règlement au fond, au rejet de la requête d'appel de la commune de Grabels, le cas échéant après avoir sursis à statuer pour permettre la régularisation de l'avis de l'autorité environnementale du 11 juin 2014 ou à ce qu'il soit ordonné un supplément d'instruction tendant à la production par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, d'un nouvel avis de l'autorité environnementale, et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Grabels, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le versement de la somme de 3 500 euros. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 ;
- la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019, et notamment son article 32 ;
- le décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 ;
- le décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Fabio Gennari, auditeur,
- les conclusions de Mme Sophie Roussel, rapporteure publique,

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 :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le préfet de l'Hérault a, par un arrêté du 9 mars 2015, 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 de Les Matelles avec ce projet d'aménagement. La commune de Grabels se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 14 novembre 2019 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement du 8 mars 2016 du tribunal administratif de Montpellier et rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté.

Sur le pourvoi :

2. Aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative : « *La décision mentionne que l'audience a été publique (...) / 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 / (...) / Mention est également faite de la production d'une note en délibéré (...)* ».

3. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, postérieurement à l'audience publique du 24 octobre 2019, la commune de Grabels a adressé à la cour administrative d'appel de Marseille une note en délibéré enregistrée au greffe le 28 octobre 2019. Il incombait à la cour de viser cette note en délibéré. Faute de l'avoir fait, son arrêt est irrégulier et doit, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de cassation du pourvoi, être annulé.

4. Aux termes du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative : « *Lorsque l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue définitivement sur cette affaire* ». Il incombe, dès lors, au Conseil d'Etat de régler l'affaire au fond.

Sur les fins de non-recevoir opposées par le ministre de l'intérieur et par le département de l'Hérault :

5. La section de voirie déclarée d'utilité publique par l'arrêté attaqué traverse le territoire de la commune de Grabels. Dès lors celle-ci justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation. Il ressort en outre des pièces du dossier que le conseil municipal de Grabels a, par une délibération du 13 avril 2015, donné délégation au maire de la commune, en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, pour agir et défendre au nom de la commune. Dès lors, le ministre de l'intérieur et le département de l'Hérault ne sont pas fondés à soutenir que la requête serait irrecevable.

Sur la régularité du jugement du tribunal administratif de Montpellier du 8 mars 2016 :

6. L'article R. 611-1 du code de justice administrative dispose : « *La requête et les mémoires, ainsi que les pièces produites par les parties, sont déposés ou adressés au greffe. La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes dans les conditions prévues aux articles R. 611-2 à R. 611-6.* ».

7. Il ressort du dossier de première instance que le mémoire du département de l'Hérault n'a pas été communiqué à la commune de Grabels. Le département de l'Hérault doit être regardé, en sa qualité de bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique, comme une partie à l'instance pour l'application des articles R. 611-1 et R. 613-4 du code de justice administrative. Ce premier mémoire en défense du département de l'Hérault devait donc être communiqué à la commune de Grabels. Cette méconnaissance de l'obligation posée par l'article R. 611-1 du code de justice administrative, cité au point précédent, ne saurait, en l'espèce, être regardée comme ayant été sans incidence sur les droits de la commune. Il s'ensuit que le jugement attaqué du tribunal administratif de Montpellier en date du 8 mars 2016 est entaché d'irrégularité et que la commune de Grabels est fondée à en demander l'annulation.

8. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'évoquer l'affaire et de statuer sur les conclusions de la commune de Grabels.

Sur la légalité de l'arrêté du 9 mars 2015 :

9. En premier lieu, aux termes de l'article L. 232-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *En cas d'urgence constatée par l'autorité administrative, le juge peut soit fixer le montant des indemnités, comme il est dit à l'article L. 321-3, soit, s'il ne s'estime pas suffisamment éclairé, fixer le montant d'indemnités provisionnelles et autoriser l'expropriant à prendre possession moyennant le paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, la consignation des indemnités fixées* » et aux termes de l'article R. 232-1 du même code : « *Lorsqu'il y a urgence à prendre possession des biens expropriés, cette urgence est constatée par l'acte déclarant l'utilité publique ou par un acte postérieur de même nature (...)* ». En l'espèce, le projet en cause a pour objet d'assurer le contournement nord

de l'agglomération de Montpellier, opération partiellement réalisée et dont le principe avait été fixé dès 1991. Son achèvement permettra une meilleure desserte du nord de l'agglomération montpelliéraine. Ainsi, contrairement à ce qui est soutenu, la nature et l'ampleur des travaux projetés justifiaient la mise en œuvre de la procédure d'urgence.

10. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages, l'expropriant adresse au préfet du département où l'opération doit être réalisée, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins : (...) 5° L'appréciation sommaire des dépenses* ». Il ressort des pièces du dossier que le dossier soumis à enquête publique comportait, notamment dans l'analyse socio-économique, une appréciation sommaire des dépenses, incluant le coût des mesures de compensation.

11. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : « *I. - Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées : (...) 3° Les opérations d'aménagement ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat (...)* ». D'une part, la seule circonstance qu'un contrat de maîtrise d'œuvre concernant une partie du projet ait été conclu le 4 février 2013, avant d'être résilié le 8 septembre 2014, ne suffit pas à établir que le projet aurait été arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que des actes conduisant à la réalisation effective de l'opération auraient été pris avant que ne soit tiré le bilan de la concertation prescrite par ces dispositions. D'autre part, l'illégalité des délibérations par lesquelles le département de l'Hérault a arrêté les modalités de la concertation puis en a tiré le bilan ne peut être utilement invoquée contre la décision attaquée.

12. En quatrième lieu, les moyens tirés de ce que l'autorité expropriante s'est abstenue de consulter l'ensemble des personnes publiques associées mentionnées à l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme et que le préfet de l'Hérault n'aurait pas été compétent pour prescrire l'ouverture de l'enquête publique ne sont pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

13. En cinquième lieu, aux termes du paragraphe 1 de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement : « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation. À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas. (...)* ». L'article L. 122-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition des articles 2 et 6 de cette directive, dispose, dans sa rédaction applicable en l'espèce, que : « *I. Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact. (...) / III. Dans le cas d'un projet relevant des catégories d'opérations soumises à étude d'impact, le dossier présentant le projet, comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. (...). / IV.- La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public. (...)* ». En vertu du III de

l'article R. 122-6 du même code, dans sa version issue du décret du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, applicable au litige, l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement mentionnée à l'article L. 122-1, lorsqu'elle n'est ni le ministre chargé de l'environnement, dans les cas prévus au I de cet article, ni la formation compétente du Conseil général de l'environnement et du développement durable, dans les cas prévus au II de ce même article, est le préfet de la région sur le territoire de laquelle le projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement doit être réalisé.

14. L'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 a pour objet de garantir qu'une autorité compétente et objective en matière d'environnement soit en mesure de rendre un avis sur l'évaluation environnementale des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, avant leur approbation ou leur autorisation, afin de permettre la prise en compte de ces incidences. Eu égard à l'interprétation de l'article 6 de la directive du 27 juin 2001 donnée par la Cour de justice de l'Union européenne par son arrêt rendu le 20 octobre 2011 dans l'affaire C 474/10, il résulte clairement des dispositions de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 que, si elles ne font pas obstacle à ce que l'autorité publique compétente pour autoriser un projet soit en même temps chargée de la consultation en matière environnementale, elles imposent cependant que, dans une telle situation, une séparation fonctionnelle soit organisée au sein de cette autorité, de manière à ce que l'entité administrative concernée dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui soient propres, et soit ainsi en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée en donnant un avis objectif sur le projet concerné.

15. Lorsque le préfet de région est l'autorité compétente pour autoriser le projet, en particulier lorsqu'il agit en sa qualité de préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région, les services placés sous son autorité hiérarchique, comme en particulier la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), ne peuvent être regardés comme disposant, à son égard, d'une autonomie réelle lui permettant de rendre un avis environnemental dans des conditions répondant aux exigences résultant de la directive. En l'espèce, l'avis du préfet de la région Languedoc-Roussillon a été instruit par la DREAL de cette région, placée sous son autorité. Le même préfet, en sa qualité de préfet du département de l'Hérault, lieu d'implantation du projet litigieux, a signé l'arrêté du 9 mars 2015 déclarant le projet d'utilité publique. Par suite, et alors qu'un tel moyen, présenté pour la première fois devant le Conseil d'Etat, est opérant au titre du règlement au fond du litige, la commune est fondée à soutenir que l'irrégularité de l'avis de l'autorité environnementale a entaché cet arrêté d'illégalité.

Sur la régularisation du vice de procédure entachant l'arrêté du 9 mars 2015 :

16. Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre 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, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la modification de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

17. Le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation, qui implique l'intervention d'une décision corrigeant le vice dont est entaché l'arrêté attaqué. Un vice de procédure, dont l'existence et la consistance sont appréciées au

regard des règles applicables à la date de l'arrêté attaqué, doit en principe être réparé selon les modalités prévues à cette même date. Si ces modalités ne sont pas légalement applicables, notamment du fait de l'illégalité des dispositions qui les définissent, il appartient au juge de rechercher si la régularisation peut être effectuée selon d'autres modalités, qu'il lui revient de définir en prenant en compte les finalités poursuivies par les règles qui les ont instituées et en se référant, le cas échéant, aux dispositions en vigueur à la date à laquelle il statue.

18. Aucun autre moyen que le vice relevé au point 15 n'est susceptible de fonder l'annulation de l'arrêté attaqué. Ce vice de procédure peut être réparé par la consultation, à titre de régularisation, d'une autorité présentant les garanties d'objectivité requises. Depuis l'entrée en vigueur du décret du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, l'autorité environnementale mentionnée au V de l'article L. 122-1 de ce code pour un projet autre que ceux mentionnés au 1° et au 2° du I de l'article R. 122-6 est la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable de la région sur le territoire de laquelle le projet doit être réalisé. Il ne ressort pas des pièces du dossier que cette formation ne constituerait pas une entité administrative de l'Etat séparée de l'autorité compétente pour prendre l'arrêté attaqué, disposant d'une autonomie réelle la mettant en mesure de donner un avis objectif sur le projet qui lui est soumis dans le cadre de sa mission d'autorité environnementale. Dans la mesure où les modalités prévues à la date de l'arrêté attaqué ne sont pas applicables compte tenu de leur illégalité, le vice de procédure peut ainsi être réparé par un avis rendu par la mission régionale d'autorité environnementale mentionnée ci-dessus en application des articles R. 122-6 à R. 122-8 et R. 122-24 du code de l'environnement.

19. Si l'avis de l'autorité environnementale recueilli selon les modalités précisées au point précédent ne diffère pas substantiellement de celui qui a été porté à la connaissance du public en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, l'information du public sur le nouvel avis de l'autorité environnementale ainsi recueilli prendra la forme d'une publication sur internet, dans les conditions prévues à l'article R. 122-23 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue du décret du 25 avril 2017. En revanche, si l'avis de l'autorité environnementale recueilli selon les modalités précisées au point précédent diffère substantiellement de celui qui a été porté à la connaissance du public, des consultations complémentaires devront être organisées à titre de régularisation, dans le cadre desquelles seront 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.

20. Eu égard aux modalités de régularisation ainsi fixées, les mesures de régularisation devront être notifiées au Conseil d'Etat dans un délai de trois mois, ou de neuf mois en cas de nouvelles consultations, à compter du présent arrêt.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 14 novembre 2019 est annulé.

Article 2 : Le jugement du 8 mars 2016 du tribunal administratif de Montpellier est annulé.

Article 3 : Il est sursis à statuer sur la demande de la commune de Grabels jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision, ou de neuf mois en

cas de reprise des consultations, en vue de la notification des mesures de régularisation prises selon les modalités mentionnées aux points 17 à 19.

Article 4 : Pendant la période mentionnée à l'article précédent, le préfet de l'Hérault fournira au Conseil d'Etat, au fur et à mesure de leur accomplissement, les actes entrepris en vue de la régularisation prévue à l'article précédent.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la commune de Grabels, au département de l'Hérault, à la ministre de la transition écologique et des relations avec les collectivités territoriales et au ministre de l'intérieur.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 juin 2021 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Nicolas Boulouis, M. Olivier Japiot, présidents de chambre ; M. Olivier Rousselle, Mme Anne Courrèges, M. Mathieu Héronart, M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, conseillers d'Etat et M. Fabio Gennari, auditeur-rapporteur.

Rendu le 9 juillet 2021.

Le Président :

Signé : M. Rémy Schwartz

Le rapporteur :

Signé : M. Fabio Gennari

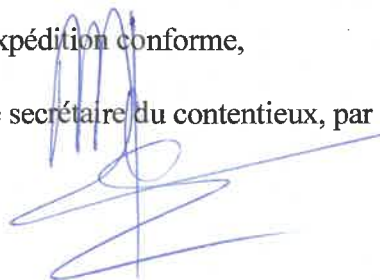
Le secrétaire :

Signé : Mme Marie-Anne Maffart

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique et des relations avec les collectivités territoriales et au ministre de l'intérieur, 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,

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned below the text 'Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :'. The signature is partially obscured by the text above it.