

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 15NT02851

M. N. et autres

Mme Buffet
Rapporteur

Mme Piltant
Rapporteur public

Audience du 7 novembre 2016
Lecture du 14 novembre 2016

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes
(chambres réunies 2ème et 5ème)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. N, Mme B, M. L, M. M., Mme G., le groupement foncier agricole « Le Brossais » et M. B ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler l'arrêté du 5 août 2013 du préfet de la Loire-Atlantique déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement des voiries départementales et communales RD 326, RD 15, VC1/VC12, sur le territoire des communes de Notre-Dame-des-Landes, Vigneux-de-Bretagne, Fay-de-Bretagne, Grandchamp-des-Fontaines et Treillières, dénommé « programme viaire », conformément au plan général des travaux, et déclarant cessibles les parcelles leur appartenant et nécessaires à la réalisation de ce programme.

Par un jugement n° 1308221 du 17 juillet 2015, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 17 septembre 2015, M. N., M. L., M. M. et Mme G., représentés par Me Le Moigne, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1308221 du 17 juillet 2015 du tribunal administratif de Nantes ;

2°) d'annuler l'arrêté du 5 août 2013 du préfet de la Loire-Atlantique déclarant cessibles les parcelles leur appartenant et nécessaires à la réalisation du « programme viaire » ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros à verser à chacun des requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- les premiers juges n'ont pas suffisamment motivé leur jugement et ont méconnu les dispositions de l'article L. 9 du code de justice administrative ;

- par voie d'exception, les dispositions du III de l'article R. 122-1-1 du code de l'environnement relatives à l'avis de l'autorité environnementale, méconnaissent les exigences découlant de l'article 6 de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985, repris par la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 telles qu'elles sont interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne et le Conseil d'Etat dès lors que, lorsque l'Etat désigne une même autorité pour exercer le rôle d'autorité environnementale et élaborer ou adopter un projet, il doit prévoir des garanties permettant d'assurer l'objectivité et l'autonomie de cette autorité environnementale ; l'avis émis par le préfet de région en tant qu'autorité environnementale, alors que la décision contestée a été prise par le préfet du département et que ces deux qualités sont détenues par une même personne, ne présente pas ces garanties de sorte que cet avis est entaché d'irrégularité et que le public n'a pu, dans ces conditions, recevoir une information complète et objective ;

- l'avis émis par l'autorité environnementale ne comporte pas de précision sur le périmètre de l'étude d'impact ni sur les effets du projet sur la santé ;

- la prorogation de l'enquête parcellaire est irrégulière ; en vertu respectivement des dispositions des articles R. 11-20 et R. 11-22 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le préfet devait édicter un nouvel arrêté mentionnant les dispositions requises et l'autorité expropriante devait procéder à une nouvelle notification individuelle de l'avis d'enquête parcellaire ;

- le dossier de l'enquête parcellaire n'a pas été transmis au sous-préfet de Châteaubriant, contrairement aux prescriptions de l'article R. 11-26 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- l'arrêté de cessibilité est illégal en raison de l'illégalité de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique du « programme viaire » :

* cette illégalité tient à l'absence d'appréciation des impacts de l'ensemble du programme de travaux, le programme viaire constituant une unité fonctionnelle avec le programme aéroportuaire et la desserte routière ; par suite, l'étude d'impact devait, en application de l'article R. 122-3 du code de l'environnement alors applicable, comporter une appréciation des impacts de cet ensemble ; or l'étude des effets cumulés a été limitée à la problématique du bruit, sans aborder les autres aspects environnementaux ; la question du choix du projet au regard des impacts du programme n'a pas été étudiée ; cette illégalité tient aussi au fait que l'étude d'impact du « programme viaire » comporte des insuffisances en ce qui concerne les effets du projet sur la santé, notamment en matière de pollution atmosphérique et de nuisances sonores ;

* cette illégalité est aussi avérée dès lors que le « programme viaire » n'est pas compatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne (SDAGE) 2010-2015 ; il n'est pas établi qu'il n'existerait pas une solution alternative constituant une meilleure option environnementale ; les mesures compensatoires proposées ne permettent pas de compenser de manière efficace la destruction des zones humides situées en double tête de bassin versant ;

*enfin, le projet est dépourvu d'utilité publique dans la mesure où il est fondé sur des éléments environnementaux incomplets et inexacts et que l'étude d'impact ne comprend pas de rubrique afférente aux avantages du projet pour la collectivité ; l'utilité publique de ce programme doit en outre être réévaluée au regard des éléments mis en lumière par les procédures ultérieures, dont celles relatives à la loi sur l'eau et aux espèces protégées ; le coût environnemental direct et indirect de la réalisation du programme revêt en tout état de cause un caractère excessif par rapport aux avantages en découlant.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 février 2016, le ministre de l'intérieur, représenté par Me Rouhaud, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de MM. N, L. et M. et de Mme G. une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il n'y a pas identité entre la personne en charge du projet et l'autorité environnementale désignée au titre de l'article 6, paragraphe 3 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ; ni l'arrêt rendu le 20 octobre 2011, dans l'affaire C-474/10, par la Cour de justice de l'Union européenne, ni la décision du 26 juin 2015 du Conseil d'Etat ne sont applicables en l'espèce ;

- les autres moyens invoqués par M. N. et autres ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 février 2016, la société Aéroports du Grand Ouest, représentée par Me Duval, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge MM. N., L. et M. et de Mme G. une somme de 2 000 euros, chacun, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le moyen tiré de ce que le programme viaire n'est pas compatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne (SDAGE) 2010-2015 est inopérant ;

- les autres moyens invoqués par M. N. et autres ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 25 avril 2016, la clôture de l'instruction a été fixée au 20 mai 2016.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 ;

- la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 ;

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- le code de l'environnement ;

- l'arrêt C-474/10 du 20 octobre 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Buffet ;

- les conclusions de Mme Piltant, rapporteur public ;

- les observations de Me Le Moigne, représentant M.N. et autres, de Me Rouhaud, représentant le ministre de l'intérieur, et Me Duval, représentant la société Aéroports du Grand Ouest.

1. Considérant que MM. N., L., M. et Mme G. relèvent appel du jugement n° 1308221 du 17 juillet 2015 par lequel le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande tendant à

l'annulation de l'arrêté du 5 août 2013 par lequel le préfet de la Loire-Atlantique a déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement des voiries départementales et communales RD 326, RD 15, VC1/VC12, sur le territoire des communes de Notre-Dame-des-Landes, Vigneux-de-Bretagne, Fay-de-Bretagne, Grandchamp-des-Fontaines et Treillières, dénommé « programme viaire », conformément au plan général des travaux, et a déclaré cessibles les parcelles leur appartenant et nécessaires à la réalisation de ce programme ; qu'ils ne contestent pas ce jugement en ce qu'il a estimé que les requérants demandaient l'annulation de cet arrêté en tant seulement qu'il a déclaré cessibles les parcelles dont ils sont respectivement propriétaires ; qu'ils invoquent au soutien de leurs conclusions à nouveau en appel des moyens fondés notamment sur l'illégalité de la déclaration d'utilité publique ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Considérant que M. N. et autres se bornent à soutenir que « les premiers juges n'ont pas suffisamment motivé leur décision dont la rédaction ne répond pas à l'exigence de motivation posée par le code de justice administrative » ; que, ce faisant, ils n'assortissent pas leur moyen de précisions suffisantes permettant à la Cour d'en apprécier le bien fondé ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sur les moyens fondés sur l'illégalité de la déclaration d'utilité publique :

En ce qui concerne l'étude d'impact :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige, issue de la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement : « *Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation, ainsi que les documents d'urbanisme, doivent respecter les préoccupations d'environnement. / Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences. Cette étude d'impact est transmise pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement par l'autorité chargée d'autoriser ou d'approuver ces aménagements ou ces ouvrages.* » ;

4. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, alors en vigueur, et des dispositions des articles R. 122-4, R. 122-5 et R. 122-8 du code de l'environnement, dans leur rédaction alors applicable, le dossier soumis à l'enquête publique relatif aux travaux projetés doit comporter une étude d'impact ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article R. 122-3 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige : « *I. - Le contenu de l'étude d'impact doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements projetés et avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement. / II. - L'étude d'impact présente successivement : (...)/ 2° Une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier sur la faune et la flore, les sites et paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques (...); / IV. - Lorsque la totalité des travaux prévus au programme est réalisée de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme. Lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact de chacune des phases de l'opération doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme. (...)* » ;

que les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ;

6. Considérant, en premier lieu, que les travaux, objet de la déclaration d'utilité publique contestée, consistent, s'agissant de la voirie communale VC 1- VC 12, en un élargissement de la chaussée et des accotements, sur une portion de 6 kilomètres environ, qui s'accompagne de travaux de sécurisation d'un carrefour et d'un dispositif de franchissement d'un cours d'eau ; que, s'agissant de la route départementale RD 15, ces travaux portent sur des aménagements de sécurité, la création d'un giratoire et la reprise du revêtement de cette route ; que, s'agissant de la route départementale RD 326, ils portent sur le recalibrage de la chaussée avec réalisation d'accotements, l'aménagement d'un tourne à gauche ainsi que sur des rectifications ponctuelles de son tracé, sur une portion de voie d'une longueur de 2,5 kilomètres ; qu'ils ont pour but d'améliorer la sécurité de la circulation sur des voies empruntées pour des déplacements locaux ; que ces voies ne sont pas interrompues par la plate-forme aéroportuaire, ne traversent pas l'emprise du futur aéroport, n'ont pas vocation à le desservir directement et peuvent être réalisées indépendamment de cette infrastructure ; qu'ainsi, ces travaux, qui répondent à une finalité propre, constituent un programme distinct de celui de la création de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et de sa desserte routière ; que, par suite, l'étude d'impact relative aux travaux faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique prononcée par l'arrêté du préfet n'est pas entachée d'insuffisances en ce qu'elle ne prend pas en compte les impacts de la création de cet aéroport ;

7. Considérant, en second lieu, que, compte tenu notamment du caractère limité des travaux, l'étude d'impact consacre des développements suffisants aux effets du projet sur la santé humaine, s'agissant notamment de l'augmentation des niveaux de pollution et des nuisances sonores ;

8. Considérant qu'il résulte des développements qui précèdent que cette étude d'impact n'est pas, contrairement à ce qui est soutenu, entachée d'omissions ou insuffisances ayant pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ;

En ce qui concerne l'avis de l'autorité compétente en matière environnementale :

9. Considérant qu'en vertu du III de l'article R. 122-1-1 du code de l'environnement, alors en vigueur, pris pour la transposition de l'article 6 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement, dans les cas ne relevant pas du I ou du II, l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement mentionnée à l'article L. 122-1 est le préfet de la région sur le territoire de laquelle le projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement doit être réalisé ;

10. Considérant qu'il résulte des dispositions des articles L. 122-1 et R. 122-1-1 du code de l'environnement que le préfet de région, en sa qualité d'autorité administrative compétente en matière d'environnement, se prononce sur l'étude d'impact permettant d'apprécier les conséquences sur l'environnement d'un projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement qui nécessite une autorisation ou une décision d'approbation ;

11. Considérant que, si la décision portant déclaration d'utilité publique est prise par le représentant de l'Etat dans le département au vu de l'avis rendu par le préfet de région, en sa

qualité d'autorité compétente en matière d'environnement, alors que ces fonctions sont exercées par la même personne, cette seule circonstance n'entache pas d'irrégularité l'avis dès lors, d'une part, que l'autorité environnementale n'élabore pas le dossier de demande mais se prononce sur l'étude d'impact réalisée par le bénéficiaire de l'expropriation, d'autre part, que cette autorité dispose, en la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), de services dotés de moyens administratifs et humains qui lui sont propres pour exercer la mission de consultation en matière environnementale dont elle est investie et qu'une séparation fonctionnelle est organisée au sein des services déconcentrés de l'Etat de telle manière que cette direction soit pourvue d'une autonomie réelle et puisse, dans le plein exercice de ses compétences, donner un avis circonstancié sur les projets qui lui sont soumis ; que, par suite et dès lors que ces conditions sont respectées, les dispositions de l'article R. 122-1-1 du code de l'environnement, alors même qu'elles ne prévoient pas des dispositions évitant que la décision et l'avis émanent de la même personne, ne méconnaissent pas, sur ce point, les objectifs du paragraphe 1 de l'article 6 de la directive 85/337/CEE du Conseil 27 juin 1985, codifiée par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011; que, dès lors, le moyen tiré, par voie d'exception, de ce que ces dispositions méconnaîtraient ces objectifs ne peut qu'être écarté ;

12. Considérant que le préfet de la région des Pays-de-la-Loire a émis, le 11 juin 2012, en tant qu'autorité environnementale, un avis, qui analyse, de façon suffisamment précise, l'étude d'impact élaborée par la société Aéroports du Grand Ouest chargée de cet aménagement et bénéficiaire, à ce titre, de l'expropriation des immeubles permise par l'arrêté contesté pris par le préfet de la Loire-Atlantique et dont l'acquisition est nécessaire pour la réalisation du projet déclaré d'utilité publique ;

13. Considérant que cet avis a été élaboré par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire laquelle est dotée de moyens administratifs et humains qui lui sont propres pour exercer la mission de consultation en matière environnementale dont elle est investie ; que, compte tenu de la séparation fonctionnelle organisée au sein des services déconcentrés de l'Etat, cette direction dispose d'une autonomie effective et a été en mesure, dans le plein exercice de ses compétences, de donner un avis circonstancié sur le projet qui lui a été soumis ; qu'aucun élément versé au dossier ne permet de tenir pour établi que l'autorité environnementale n'aurait pas été en mesure de se prononcer, dans les conditions d'impartialité requises, sur l'étude d'impact élaborée par la société Aéroports du Grand Ouest dans le cadre d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que la procédure serait entachée d'irrégularité au motif que l'avis émis par le préfet de la région des Pays-de-la-Loire en tant qu'autorité environnementale, alors que la décision contestée a été prise par le préfet du département et que ces deux qualités sont détenues par une même personne, serait irrégulier et que le public n'aurait pu, dans ces conditions, recevoir une information complète et objective sur les enjeux environnementaux réels du projet ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'incompatibilité avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion du bassin Loire-Bretagne :

15. Considérant qu'aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement : « (...) XI- *Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux* » ; que si M. N. et autres soutiennent que le programme viaire n'est pas compatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion du bassin

Loire-Bretagne, ce moyen ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté dès lors que la déclaration d'utilité publique de travaux routiers ne peut être regardée comme ayant le caractère d'une décision administrative dans le domaine de l'eau au sens des dispositions de cet article ;

En ce qui concerne l'utilité publique :

16. Considérant qu'une opération ne peut être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

17. Considérant que les aménagements litigieux visent à améliorer la sécurité et les conditions de circulation sur les voies communales et départementales en cause ; qu'une telle opération poursuit ainsi un objectif d'utilité publique ; qu'eu égard à ce qui a été dit aux points 6 et 7, les moyens tirés de ce que « l'utilité publique du projet est fondée sur des éléments environnementaux incomplets et inexacts » s'agissant des effets du projet sur la santé humaine et la qualité de l'air, et de ce que l'utilité publique du « programme viaire » doit être réévaluée au regard des « éléments mis en lumière par les différentes procédures (...) au titre de la loi sur l'eau et espèces protégées », ne peuvent qu'être écartés ; qu'enfin, compte tenu du caractère limité des aménagements litigieux et des mesures prises pour prévenir les atteintes à l'environnement, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'ainsi qu'il est soutenu, au demeurant sans aucune précision, « le coût environnemental direct et indirect de la réalisation du programme viaire comporte un caractère excessif par rapport aux avantages en découlant » ;

Sur les moyens propres à la déclaration de cessibilité :

18. Considérant, en premier lieu, qu'il y a lieu d'écarter par adoption des motifs retenus à bon droit par les premiers juges les moyens que M. N. et autres réitèrent en appel sans apporter de précisions nouvelles et tirés de ce que les dispositions des articles R. 11-20 et R. 11-22 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ont été méconnues ;

19. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article R. 11-26 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, alors en vigueur : « *Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet le dossier, selon le lieu de l'enquête, soit au préfet, soit au sous-préfet qui émet un avis et transmet le dossier au préfet.* » ; qu'il ressort des pièces du dossier que le sous-préfet de Châteaubriant a émis un avis favorable le 25 octobre 2012 ; qu'ainsi, et en tout état de cause, le moyen tiré de ce que la décision contestée portant déclaration de cessibilité est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière au regard des dispositions de l'article R. 11-26 ne peut qu'être écarté ;

20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. N; et autres ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

21. 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, la somme que les requérants demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de

l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par l'Etat et la société Aéroports du Grand Ouest au titre de ces mêmes dispositions ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de MM. N., L., M. et de Mme G. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par l'Etat et la société Aéroports du Grand Ouest au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. N., à M. L., à M. M., à Mme G., à la société Aéroports du Grand Ouest et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet de la Loire-Atlantique.

Délibéré après l'audience du 7 novembre 2016, à laquelle siégeaient :

- M. Bachelier, président de la cour,
- M. Pérez, président de la deuxième chambre,
- M. Lenoir, président de la cinquième chambre,
- M. Millet, président-assesseur de la deuxième chambre,
- M. Francfort, président-assesseur de la cinquième chambre,
- Mme Buffet, premier conseiller,
- M. Mony, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 14 novembre 2016 à 14 heures.

Le rapporteur,

Le président

C. BUFFET

G. BACHELIER

Le greffier,

S. BOYERE