

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 15NT02860

ASSOCIATION BRETAGNE VIVANTE - SEP
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 :

L'association France Nature Environnement, l'association Bretagne Vivante - SEPNB, l'association Ligue de Protection des Oiseaux-délégation Loire-Atlantique et l'association SOS Loire Vivante-ERN France ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler l'arrêté du 5 août 2013 du préfet de la Loire-Atlantique portant déclaration d'utilité publique du 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 ».

Par un jugement n° 1307843 du 17 juillet 2015, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 17 septembre 2015, 19 mai et 22 juillet 2016, l'association Bretagne Vivante - SEPNB, l'association France Nature Environnement, l'association Ligue de Protection des Oiseaux-délégation Loire-Atlantique et l'association SOS Loire Vivante - ERN France, représentées par Me Dubreuil, demandent à la cour, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler le jugement n° 1307843 du 17 juillet 2015 du tribunal administratif de Nantes ;

2°) d'annuler l'arrêté du 5 août 2013 du préfet de la Loire-Atlantique portant déclaration d'utilité publique du 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 » ;

3°) avant de statuer de saisir la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles suivantes :

1- La déclaration d'utilité publique de l'aménagement routier en litige, liée à la réalisation d'un ensemble de dessertes routières, d'un aéroport, d'une liaison ferroviaire et de zones d'activités économiques, doit-elle faire l'objet d'une évaluation environnementale globale en application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, notamment eu égard aux critères de son annexe 2 ?

2- L'autorité environnementale, telle que définie par l'article 6.3 de la directive du 27 juin 2001 ainsi que par l'article 6.1 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985, chargée de délivrer un avis pour éclairer le public et l'autorité décisionnaire dans le cadre de la réalisation d'un projet au sens de la directive 85/337/CEE ou d'un plan au sens de la directive 2001/42/CE, doit-elle être autonome et pourvue de moyens distincts de l'autorité chargée d'approuver le projet, plan ou programme ?

3- Est-il possible de déroger à l'application du droit de l'Union européenne relatif à l'autonomie de l'autorité environnementale ?

4°) de leur accorder solidairement une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour contester l'arrêté litigieux ;
- le jugement attaqué est entaché d'irrégularités ; le tribunal administratif de Nantes n'a pas examiné complètement le moyen tiré de ce qu'en l'absence d'avis d'une autorité environnementale dotée de moyens propres et distincts de l'autorité décisionnaire, le secrétaire général de la Loire-Atlantique n'était pas compétent pour signer l'arrêté contesté ; sur ce point, le tribunal administratif n'a pas examiné la question de savoir si le préfet de région qui est également préfet du département de la Loire-Atlantique disposait d'une autonomie suffisante pour se prononcer en tant qu'autorité compétente en matière d'environnement ; qu'il a, ce faisant, insuffisamment motivé son jugement ; par ailleurs, il n'a pas examiné la nature juridique du lien existant entre le programme viaire et le contournement routier de Notre-Dame-des-Landes ;

- les premiers juges ont commis une erreur de droit en examinant le moyen tiré de l'absence d'évaluation environnementale prescrite par l'article L. 122-4 du code de l'environnement, transposant la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, au regard des critères mis en œuvre pour l'application de l'article R. 122-3 de ce code, en ce qui concerne la notion de programme de travaux ;

- la déclaration d'utilité publique du programme viaire a le caractère d'un programme au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ; elle est illégale en raison de l'absence de l'évaluation environnementale stratégique exigée par cette directive ; le projet déclaré d'utilité publique fait partie de l'amélioration des dessertes routières qui s'inscrit dans une stratégie globale d'aménagement de la zone géographique du Grand

Ouest ; cette stratégie globale n'a pas fait l'objet d'un plan particulier ; la commission européenne confirme cette analyse dans la mise en demeure pour manquement adressée à la France le 16 avril 2014 ; l'autorisation d'aménagement de l'aéroport est illégale en raison de ce vice procédural ; par analogie, l'autorisation du programme viaire est entachée de la même illégalité ; l'absence d'évaluation environnementale stratégique nuit nécessairement à l'adoption des actes participant à la mise en œuvre de cette stratégie de sorte que l'arrêté litigieux a été pris sur une procédure irrégulière ;

- l'étude d'impact réalisée ne peut valoir évaluation environnementale stratégique d'un programme au sens de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 et des textes français d'application tels que, notamment, l'article L. 122-6 du code de l'environnement et l'article L. 121-11 du code de l'urbanisme ; elle ne respecte pas l'article 6 de cette directive ; le public a été privé d'une garantie fondamentale et l'autorité décisionnaire privée d'informations lui permettant de se prononcer en toute connaissance de cause ;

- l'avis émis par l'autorité environnementale sur l'étude d'impact n'émane pas d'une autorité dotée de moyens propres et distincts de l'autorité décisionnaire ; il y a confusion entre l'autorité décisionnaire et l'autorité environnementale ; par voie de conséquence, le secrétaire général de la préfecture de Loire-Atlantique n'était pas compétent pour signer la déclaration d'utilité publique litigieuse ; la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) n'avait aucun pouvoir pour décider du contenu et du sens de l'avis signé par une autre autorité ; l'arrêté contesté a été adopté au terme d'une procédure irrégulière ;

- le préfet de la Loire-Atlantique a commis un excès de pouvoir en exerçant le rôle d'autorité compétente en matière environnementale chargée de se prononcer sur le projet, en application de l'article 6 de la directive 85/337/CEE, dont les dispositions ont été reprises par la directive 2011/92/UE ;

- le préfet de région devait se dessaisir au profit du ministre chargé de l'environnement, ainsi que le prévoit l'article R. 122-1-1 du code de l'environnement, dans sa version alors applicable ;

- la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme est comprise dans le champ d'application de l'article R. 121-16 du code de l'urbanisme ; elle devait donc faire l'objet de la procédure d'examen au cas par cas prévue par les dispositions du 2° de cet article ; les articles R. 121-14-1 et R. 121-15 du code de l'urbanisme ont été méconnus ; le préfet du département n'était pas compétent, pour réaliser l'examen au cas par cas ; il aurait dû saisir la formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable de cet examen, sauf à méconnaître l'article 6.3 de la directive 2001/42/CE ;

- les dispositions du IV de l'article R. 122-3 du code de l'environnement ont été méconnues ; le programme viaire est une conséquence directe et exclusive de l'aéroport du Grand Ouest ; il en est de même du projet de contournement de Notre-Dame-des-Landes ; la réalisation de ces différentes opérations constitue un programme de travaux au sens des ces dispositions ; l'étude d'impact aurait donc dû porter sur l'ensemble du programme et comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme, en application de ces dispositions.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 12 février et 11 juillet 2016, le ministre de l'intérieur, représenté Me Rouhaud, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association Bretagne Vivante - SEPNEB et autres une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 121-6 du code de l'urbanisme est inopérant ;

- 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 l'association Bretagne Vivante-SEPNB et autres ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 15 février et 11 juillet 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 de chacune des associations requérantes une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué n'est pas entaché d'une insuffisance de motivation ;
- la prétendue illégalité dont pourrait être affectée la stratégie globale d'aménagement du Grand Ouest est sans conséquence sur la légalité de la déclaration d'utilité publique contestée ;
- le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du 1° et 2° de l'article R. 121-6 du code de l'urbanisme est inopérant ;
- l'arrêt C-474/10 du 20 octobre 2011 « Seaport » rendu par la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas applicable en l'espèce ;
- les autres moyens invoqués par l'association Bretagne Vivante - SEPNB et autres ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 12 juillet 2016, la clôture de l'instruction a été fixée au 25 juillet 2016.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 ;
- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ;
- la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n°2009-496 du 30 avril 2009 ;
- 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 Dubreuil, représentant l'association Bretagne Vivante – SEPNB et autres, de Me Rouhaud, représentant le ministre de l'intérieur et de Me Duval, représentant la société Aéroports du Grand Ouest.

1. Considérant que l'association Bretagne Vivante-SEPNB, l'association France Nature Environnement, l'association Ligue de Protection des Oiseaux – délégation Loire-Atlantique, et l'association SOS Loire Vivante - ERN France relèvent appel du jugement n° 1307843 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 du préfet de la Loire-Atlantique portant notamment déclaration d'utilité publique du 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 » ; que les requérantes ne contestent pas ce jugement en ce qu'il a regardé les conclusions de leur demande de première instance comme dirigées contre cet arrêté en tant seulement qu'il déclare d'utilité publique le « programme viaire » ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sur les moyens relatifs à l'étude d'impact et l'avis de l'autorité compétente en matière environnementale :

En ce qui concerne l'étude d'impact :

2. 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.* » ;

3. 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 ;

4. 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. / 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 ;

5. Considérant 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 la 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 cette appréciation n'est pas remise en cause par l'avis, dont elles se prévalent, adopté le 20 juillet 2016 par la formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable sur le projet de révision du schéma de cohérence territoriale de Nantes-Saint-Nazaire ; que les associations requérantes ne peuvent utilement se prévaloir de la circulaire 93-73 du 27 septembre 1993, dépourvue de caractère réglementaire ; que, par suite, l'étude d'impact relative aux travaux faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique contestée n'est pas entachée d'insuffisances en ce qu'elle ne prend pas en compte les impacts de la création de cet aéroport ; que, par ailleurs, aucune des pièces versées au dossier ne permet d'établir que le « contournement routier de Notre-Dame-des-Landes », dont le ministre soutient sans être contesté que « ses caractéristiques et même sa faisabilité ne sont pas connues », constituerait avec les aménagements routiers litigieux un programme au sens du IV de l'article R. 122-3 du code de l'environnement ;

6. 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 :

7. 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 ;

8. Considérant qu'il résulte des dispositions des articles L. 122-1 et R. 122-1-1 précités 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 ;

9. Considérant que le préfet de la région des Pays-de-la-Loire a émis, le 11 juin 2012, 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 ; que l'avis du 11 juin 2012 a été signé par la secrétaire générale pour les affaires régionales, agissant par délégation du préfet de région ; que l'arrêté contesté a été signé par le secrétaire général de la préfecture de Loire-Atlantique, agissant par délégation du préfet de la Loire-Atlantique ;

10. 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 ; qu'en l'espèce, 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'objectivité et d'impartialité requises, sur l'étude d'impact élaborée au titre du « programme viaire », dans le cadre d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, par la société Aéroports du Grand Ouest ; que, par ailleurs, le moyen tiré de ce que la DREAL n'avait aucun pouvoir pour décider du contenu et du sens de l'avis signé par une autre autorité n'est pas assorti de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien fondé ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de la question préjudicielle évoquée par les associations requérantes, que les moyens tirés de ce que « les signataires de l'avis de l'autorité environnementale et de la déclaration d'utilité publique sont tous deux sous l'autorité du même préfet (...) et sont tous les deux membres de la même administration, l'administration régionale » et « qu'il n'y a concrètement aucune séparation fonctionnelle entre la secrétaire générale des affaires régionales et le secrétaire général de la Loire-Atlantique » qui sont « liés au même préfet par un lien de subordination directe », de sorte que le secrétaire général de la préfecture de Loire-Atlantique n'était pas compétent pour signer la déclaration d'utilité publique, de ce que le préfet de région devait se dessaisir au profit du ministre chargé de l'environnement, ainsi que le prévoit l'article R. 122-1-1 du code de l'environnement, de ce que le préfet de la Loire-Atlantique « a commis un excès de pouvoir en exerçant le rôle d'autorité environnementale » et de ce que « ce vice de procédure a privé le public de disposer d'un avis éclairé autonome sur l'étude d'impact » ne peuvent qu'être écartés ;

Sur les moyens tirés de l'absence d'évaluation environnementale :

En ce qui concerne la décision portant déclaration d'utilité publique :

12. Considérant qu'aux termes de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : « I. - *Font l'objet d'une évaluation environnementale au regard des critères mentionnés à l'annexe II à la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, les plans, schémas, programmes et autres documents de planification susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation de travaux ou prescrire des projets d'aménagement, sont applicables à la réalisation de tels travaux ou projets : 1° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification adoptés par l'Etat (...) relatifs (...)aux transports (...) à la gestion de l'eau (...) à l'aménagement du territoire qui ont pour objet de définir le cadre de mise en œuvre les travaux et projets d'aménagement entrant dans le champ d'application de l'étude d'impact en application de l'article L. 122-1 ; 2° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification adoptés par l'Etat (...) autres que ceux mentionnés au 1° du présent article, qui ont pour objet de définir le cadre de mise en œuvre des travaux ou projets d'aménagement s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. (...)/ II.-L'évaluation environnementale des plans, schémas, programmes et autres documents de planification mentionnés aux articles L. 121-10 du code de l'urbanisme (...) est régie par les dispositions des articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme. (...)* » ; que ces dispositions transposent celles de l'article 3 de la directive 2001/42/ CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement aux termes duquel : « 1. *Une évaluation environnementale est effectuée (...) pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. / 2. (...) une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes : a) qui sont élaborés pour les secteurs (...) des transports, de la gestion de l'eau (...), de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ; (...)/ 3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. / 4. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (...)* » ; que, selon l'article L. 122-6 du code de l'environnement, l'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport présentant notamment les mesures prévues pour réduire, et dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement ;

13. Considérant que la décision litigieuse portant déclaration d'utilité publique des travaux d'aménagements routiers décrits ci-dessus ne peut, contrairement à ce qui est soutenu, être regardée comme un plan ou un programme fixant le cadre de décisions ultérieures d'autorisation de projets ; que, par suite, elle n'entre pas dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, transposée par l'article L. 122-4 du code de l'environnement ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin de poser la question préjudicielle demandée par l'association Bretagne Vivante - SEPNEB et autres, les moyens tirés de ce que cette décision aurait dû faire l'objet d'une évaluation environnementale en application tant de cette directive que des articles L. 122-4 et L. 122-6 du code de l'environnement et des dispositions réglementaires prises pour leur application et que l'étude d'impact jointe ne vaut pas évaluation environnementale d'un programme au sens de la même directive de sorte que « le public a été

privé d'une garantie fondamentale et l'autorité décisionnaire d'informations lui permettant de se prononcer en toute connaissance de cause » doivent être écartés ; que, de même, le moyen tiré de ce que « l'étude d'impact ne respecte pas les dispositions de l'article 6 de la directive 2001/42/CE », doit, en tout état de cause, être écarté ;

En ce qui concerne la décision portant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Grandchamp-des-Fontaines :

14. Considérant, d'une part, qu'ainsi qu'il a été dit au point 1, les requérantes ne contestent pas le jugement attaqué en ce que les conclusions de leur demande ont été regardées comme dirigées contre l'arrêté préfectoral du 5 août 2013 en tant seulement qu'il déclare d'utilité publique le « programme viaire » ; que, par suite, leur moyen tiré de ce que cet arrêté en tant qu'il emporte mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Grandchamp-des-Fontaines serait entaché d'illégalité au motif que cette mise en compatibilité n'aurait pas fait l'objet d'une évaluation environnementale est inopérant ;

15. Considérant, d'autre part et en tout état de cause, qu'aux termes du II de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Font également l'objet de l'évaluation environnementale prévue au premier alinéa du I les documents qui déterminent l'usage de petites zones au niveau local suivants : / 1° Les plans locaux d'urbanisme : / a) Qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, précitée, compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés* » ; qu'aux termes de l'article L. 121-11 de ce code, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Le rapport de présentation des documents d'urbanisme mentionnés à l'article précédent décrit et évalue les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement. Il présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives. Il expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu. / Le rapport de présentation contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur.* » ;

16. Considérant qu'il résulte de ces dispositions, combinées avec celles de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, qu'une étude d'impact a notamment pour objet d'analyser toutes les incidences prévisibles sur l'environnement qu'un projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements est susceptible d'avoir ; que, parmi ces incidences, figurent en particulier les effets induits par la mise en conformité d'un plan local d'urbanisme qui seraient impliqués par le projet en cause ; que, lorsque ces effets sont notables, ils doivent faire l'objet de l'évaluation environnementale prévue à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme ;

17. Considérant que l'arrêté du préfet de la Loire-Atlantique emporte, également, mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Grandchamp-des-Fontaines ; que les travaux projetés consistant, pour l'essentiel, en des aménagements ponctuels de la voirie existante, les travaux projetés qui réduisent, en bordure de voie, des petites parcelles classées en espace boisé d'une superficie de 0,27 hectares sur un total de 25,9 hectares et impactent une

superficie de 1, 10 hectares en zone humide ont des effets limités sur l'environnement ; qu'au surplus, il ressort des pièces du dossier que l'étude d'impact ainsi que le rapport de mise en compatibilité présentent l'état d'origine de la zone considérée, les impacts que le projet est susceptible d'avoir sur celle-ci, et les mesures prévues pour y remédier de sorte que les exigences énoncées dans le code de l'urbanisme relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, en transposition de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, ont, en tout état de cause, été respectées ;

18. Considérant, compte tenu de ce qui précède, que doivent, en tout état de cause, eu égard à ce qui est dit au point 14, être écartés les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions du 2° de l'article R. 121-16 et de celles des articles R. 121-14-1 et R. 121-15 du code de l'urbanisme, dans leur version issue du décret n° 2012-995 du 23 août 2012, de même que, par voie de conséquence, le moyen tiré de ce que « le préfet n'était pas compétent pour réaliser l'examen au cas par cas » prescrit par ces dispositions et aurait dû saisir la formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable de cet examen, sauf à méconnaître les stipulations de l'article 6.3 de la directive 2001/42/CE ;

En ce qui concerne le « programme viaire » en tant que partie de la stratégie globale d'aménagement du Grand Ouest :

19. Considérant que les travaux déclarés d'utilité publique ont, ainsi qu'il a été dit point 5, pour objet le recalibrage et l'amélioration de la sécurité des voies ; qu'il ressort des pièces du dossier que ces travaux ne peuvent être regardés comme entrant dans le cadre de la stratégie globale de l'aménagement du Grand Ouest ; que, par ailleurs, l'étude d'impact, qui a été soumise à l'autorité compétente en matière d'environnement, procédait, comme il vient d'être dit, à une évaluation des impacts sur l'environnement de l'opération projetée de nature à assurer une information complète du public et permettant à l'autorité administrative de prendre sa décision en toute connaissance de cause ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle demandée par les associations requérantes, « l'absence d'évaluation environnementale stratégique du programme viaire en tant que partie de la stratégie globale d'aménagement du Grand Ouest » qu'elles invoquent n'est pas, en tout état de cause, de nature à entacher d'irrégularité l'arrêté contesté ;

20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la troisième question préjudicielle invoquée dans la requête d'appel, que l'association Bretagne Vivante - SEPNB et autres ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, lequel est suffisamment motivé, 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 requérantes demandent au titre des frais exposés par elles 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 l'association Bretagne Vivante – SEPNB, de l'association France Nature Environnement, de l'association Ligue de Protection des Oiseaux – délégation Loire-Atlantique, et de l'association SOS Loire Vivante - ERN France 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 l'association Bretagne Vivante – SEPNB, à l'association France Nature Environnement, à l'association Ligue de Protection des Oiseaux – délégation Loire-Atlantique, à l'association SOS Loire Vivante - ERN France, 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