



HAL
open science

Commentaire du jugement n^o 1802834 du 10 février 2022 du tribunal administratif d'Amiens

Vincent Cattoir Jonville

► To cite this version:

Vincent Cattoir Jonville. Commentaire du jugement n^o 1802834 du 10 février 2022 du tribunal administratif d'Amiens. La lettre de la cour administrative d'appel de Douai et des tribunaux administratifs d'Amiens, Lille et Rouen, 2022, 35, pp.46-49. hal-04056895

HAL Id: hal-04056895

<https://hal.univ-lille.fr/hal-04056895>

Submitted on 4 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Commentaire du jugement n° 1802834 du 10 février 2022
du tribunal administratif d'Amiens

Par M. Vincent CATTOIR-JONVILLE,
Agrégé des Faculté de droit,
Professeur de droit public à l'Université de Lille
Directeur de l'Institut de la Construction, de l'Environnement et de l'Urbanisme (ICEU)
de Lille

Insuffisance d'une étude d'impact – Déclaration d'utilité publique du projet d'extension en deux fois deux voies d'une route départementale, impliquant la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme d'une commune

Le tribunal administratif d'Amiens a été saisi par plusieurs associations d'une demande d'annulation d'un arrêté du 14 mars 2018 du préfet de l'Oise déclarant d'utilité publique le projet, porté par le département de l'Oise, d'extension en deux fois deux voies de la route départementale 1330 entre le carrefour de la Faisanderie et l'autoroute A1, impliquant également la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Senlis.

Les associations requérantes demandaient l'annulation de la déclaration d'utilité publique (DUP) au motif que l'étude d'impact du projet est incomplète en ce qu'elle n'a pas pris en compte les effets sur l'environnement de l'ensemble du programme de mise en deux fois deux voies de la route départementale 1330 mais uniquement la portion faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique, en méconnaissance de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, et en ce qu'elle ne comporte pas une évaluation suffisante des impacts du projet sur la petite faune, notamment en termes de franchissement de l'ouvrage.

L'affaire est donc relative à la portée et la précision de l'étude d'impact, ainsi qu'à la compatibilité de la déclaration d'utilité publique avec le plan local d'urbanisme de la commune.

I. La portée de l'étude d'impact.

Les associations requérantes soulevaient, à l'appui de la demande d'annulation, un moyen selon lequel l'étude d'impact du projet était incomplète en ce qu'elle n'avait pas pris en compte les effets sur l'environnement de l'ensemble du programme de mise en deux fois deux voies de la route départementale 1330 mais uniquement la portion faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique, en méconnaissance de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, et en ce qu'elle ne comportait pas une évaluation suffisante des impacts du projet sur la petite faune, notamment en termes de franchissement de l'ouvrage.

Pauline Marcantoni (« Le contrôle des études d'impact ou les ambiguïtés de la distinction des causes juridiques dans le contentieux de l'annulation », dans RJE, 2018/1, vol.43, p. 94), résume bien la problématique et la portée de ce jugement : « *Les ajustements terminologiques opérés durant l'été 2016 n'ont rien changé au principe de l'étude d'impact fixé dans ses grandes lignes quarante ans plus tôt. Le maître d'ouvrage d'un projet ou l'autorité chargée de la réalisation d'un plan ou programme susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement doit réaliser, en amont de la procédure d'autorisation ou d'approbation, une étude permettant d'apprécier les effets dommageables du projet ou du plan sur un ensemble de facteurs environnementaux et humains. Instrument de conception pour le porteur de projet, outil d'information du public et moyen de contrôle scientifique pour l'autorité qui délivre l'autorisation ou approuve le plan, l'étude d'impact constitue l'une des principales mesures de mise en œuvre de deux grands principes du droit de l'environnement – de prévention et d'information – et joue à ce titre un rôle déterminant dans l'intégration des considérations environnementales dans les autres politiques* ».

Dans cette affaire, le juge administratif va tout d'abord rappeler le principe selon lequel, 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.

En l'espèce, il ressort de l'étude d'impact du projet que celle-ci décrit l'état initial du secteur d'implantation du projet et précise qu'il présente un enjeu important pour la faune compte-tenu de la présence à proximité immédiate des massifs forestiers d'Halatte et de Chantilly. A cet égard, l'étude analyse les continuités écologiques existantes et impactées par le projet, notamment s'agissant des possibilités de franchissement de l'ouvrage par la grande faune. Toutefois, ainsi que l'autorité environnementale l'a précisé dans son avis du 20 avril 2016, ***l'impact du projet, s'agissant de la petite faune et notamment en termes de franchissement de l'ouvrage, est peu détaillé et l'étude n'apporte pas d'évaluation précise tant des enjeux concernant ce type de faune que des impacts du projet qui lui sont spécifiques, comme elle le fait, pourtant, de manière détaillée pour la grande faune ou d'autres espèces telles que les chiroptères ou l'avifaune.*** A cet égard, l'autorité environnementale recommandait en conséquence de « préciser les besoins de franchissement de l'ouvrage pour les différents types de faune, et les solutions adoptées pour son franchissement par la petite faune ». Or, en réponse à cette recommandation, le conseil départemental de l'Oise s'est borné, sans apporter de données nouvelles et étayées, à affirmer que l'éco-pont prévu par le projet pour le passage de la grande faune permettait le passage de la petite faune et à préciser que ses services « étudieront la faisabilité d'implanter des passages à petite faune sur la section courante, notamment lorsque la route est en remblai, pour compléter les possibilités de passage de la petite faune. ». Ainsi, aucune précision n'a été apportée permettant d'évaluer pour la petite faune les enjeux du projet en terme de franchissement de l'ouvrage et donc de définir les mesures adéquates permettant de les éviter, de réduire ou, le cas échéant, de les compenser et, notamment, d'établir que l'éco-pont prévu initialement pour la grande faune et l'aménagement d'un passage au niveau de l'ouvrage permettant le franchissement de l'Aunette sont des mesures suffisantes, comme l'allègue la préfète de l'Oise.

De plus, et cela est un élément aggravant pour le juge, cette insuffisance de l'étude d'impact, ***qui a fait l'objet d'observations dans le cadre de l'enquête publique sans que des éléments plus précis ne soient portés à la connaissance du public,*** ce qui a d'ailleurs conduit le commissaire-enquêteur à recommander la réalisation d'une étude complémentaire en ce sens, a été de nature à nuire à la complète information de la population et a pu être de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

En conséquence, le tribunal a estimé que les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué est entaché d'illégalité à raison de l'insuffisance de l'étude d'impact.

II. La compatibilité de la déclaration d'utilité publique avec le plan d'urbanisme de la commune.

Il est désormais assuré que la déclaration d'utilité publique est un acte « *particulier* » (Pierre Delvolvé), voire une « *décision d'espèce* » (René Chapus). Il s'agit en réalité d'un « *acte intermédiaire* » (M.-C. Bergerès) ou d'un « *acte sui generis* », au même titre que les plans d'alignement des voies publiques ou les actes de classement des sites. En effet, cet acte emprunte son régime aussi bien à la théorie des actes réglementaires qu'à celle des actes individuels, d'où son caractère *sui generis*.

Il sera considéré comme un acte non réglementaire et non créateur de droits au profit des expropriés. En effet, la DUP est un acte qui ne vise qu'à considérer que l'opération projetée est d'utilité publique sans pour autant porter – à ce stade de la procédure – atteinte à la propriété privée, la procédure pouvant être interrompue à tout moment (C.E., 20 mars 1968, « *Dame Veuve*

Guillaume et autres », Rec., T., 443 ; C.E., Assemblée, 10 mai 1968, « *Commune de Brovès* », Rec. 297 ; C.E., 22 février 1974, Assemblée « *Sieur Adam et autres* », Rec. 145). C'est d'ailleurs ce caractère « *sui generis* » qui permettra au juge d'écarter toute comparaison entre deux tracés ou projets, comme dans la décision « *Adam* » précitée.

Le Conseil d'État va pousser ce raisonnement jusqu'à son terme dans l'affaire « *Merlin* » (C.E., 14 février 1975, « *Epoux Merlin et association de défense des habitants des quartiers de Super-La-Ciotat et de Ceyreste* », Rec. 109). Dans cette affaire, il supprimera la possibilité jusque-là ouverte pour l'exproprié d'invoquer l'illégalité de la DUP par le biais de l'exception d'illégalité par le motif suivant : « *l'acte qui déclare d'utilité publique la construction d'un ouvrage n'a pas le caractère d'un acte réglementaire dont l'illégalité pourrait être invoquée par voie d'exception, après l'expiration des délais de recours contentieux* ».

Dépourvue de caractère réglementaire, la déclaration d'utilité publique n'est pas pour autant un acte individuel, ce qui exclut qu'elle ait à être motivée conformément aux dispositions de la loi du 11 juillet 1979 (C.E., 11 février 1983, « *Commune de Guidel* », Dalloz, 1984, IR, p. 194 ; C.E., 23 octobre 1987, « *Jean Castaing* », inédit au Rec., n° 69655 ; C.E., 22 juin 2016, « *Association pour le cadre de vie des riverains du Pont de Sèvres* », inédit au Rec., n° 388276). Cependant, depuis la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité, l'acte déclaratif d'utilité publique doit être accompagné d'un document qui expose les motifs et considérations justifiant la reconnaissance d'utilité publique de l'opération (article L. 121-1 du code de l'expropriation). Le Conseil d'État n'y a pas vu une motivation au sens de la loi du 11 juillet 1979, le juge devant seulement « *vérifier l'existence de ce document et non (...) en contrôler le contenu qui ne peut, en tout état de cause, avoir d'incidence sur la légalité de la déclaration* » (C.E., 2 juin 2003, « *Union fédérale des consommateurs « Que choisir ? » de la Côte d'Or* », Rec. 817).

Le régime contentieux de la DUP est, néanmoins, celui d'un acte réglementaire. On notera que le délai du recours contre la DUP est de deux mois à compter de la publication de la DUP, laquelle ne peut se consister en un simple communiqué de presse (C.E., 18 décembre 1991, « *Mlle Chane Tou Ky* », Rec., T., 979-1115).

Dans l'hypothèse où le requérant se sera abstenu d'attaquer devant le juge la DUP dans les délais, il aura toujours la possibilité de contester la légalité d'un acte postérieur, tel une délibération d'un conseil municipal décidant la construction d'un ouvrage nécessitant une expropriation (C.E., Section, 23 décembre 1988, « *Association de la qualité de la vie, de la nature, de l'environnement et de l'éducation du secteur nord des Bouches-du-Rhône* », Rec. 462). Ce sera également le cas d'un conseil municipal appelé à se prononcer sur la DUP (C.E., 20 janvier 1989, « *Epoux Thiolier et autres* », Rec., T., 729), mais aussi et surtout de l'arrêté de cessibilité en excipant de l'exception d'illégalité de la DUP (C.E., Section, 26 juillet 1977, « *Dame Manrot Le Goarnic* » : « *Considérant que si la dame X... n'est plus recevable à poursuivre l'annulation de l'arrêté préfectoral du 3 février 1972 portant déclaration d'utilité publique, elle conserve néanmoins la faculté de contester la légalité dudit arrêté en tant qu'il a servi de base aux mesures contenues dans l'arrêté de cessibilité pris pour son application* » ; Voir aussi, C.E., 24 avril 1981, « *Epoux Vilain et autres* », Rec., T., 771).

Néanmoins, qu'en est-il lorsque la DUP a également pour objet de mettre en conformité le projet contesté avec des actes d'urbanisme qui sont des actes réglementaires ?

Si la DUP ne présente donc pas un caractère réglementaire par principe, cet acte va toutefois acquérir ce caractère par application classique de la théorie du parallélisme des formes. Ainsi, lorsqu'en application de l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme, la déclaration d'utilité publique approuve de nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme (PLU), le PLU, qui présente le caractère d'un acte réglementaire, ne peut être modifié que par un acte de nature réglementaire (C.E., 16 février 1994, « *Association fédérative régionale pour la protection de la nature* », Rec., T., 987, au sujet d'un POS).

Le tribunal administratif d'Amiens a donc pu valablement décider que l'étude d'impact est insuffisante et imprécise par les motifs suivants : « *Cette insuffisance de l'étude d'impact, qui a fait l'objet d'observations dans le cadre de l'enquête publique sans que des éléments plus précis ne soient portés à la connaissance du public, ce qui a d'ailleurs conduit le commissaire-enquêteur à recommander la réalisation d'une étude complémentaire en ce sens, a été de nature à nuire à la complète information de la population et a pu être de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué est entaché d'illégalité à raison de l'insuffisance de l'étude d'impact* ».

Il en résulte que ces imprécisions ne permettent pas de regarder la DUP comme modifiant le PLU.

On sait que depuis 1971 et l'arrêt « Ville nouvelle Est » (C.E., Assemblée, 28 mai 1971, « *Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « ville nouvelle Est* » », Rec. 409), le Conseil d'Etat a abandonné l'idée d'un contrôle abstrait de l'utilité publique, ou utilité publique en soi, au profit d'un contrôle *in concreto*, le bilan coût/avantage, mais on a pu penser que lorsqu'il était confronté au contrôle de l'utilité publique d'un projet de grande envergure, voire d'envergure nationale, ne revenait-il pas à un contrôle abstrait ?

Le Conseil d'Etat a mis un terme à cette interrogation par deux décisions : l'affaire du « barrage de la Trézence » (C.E., 22 octobre 2003, « *Association S.O.S. Rivières et environnement et autres* », req. n° 231953, 231968, 232003) et l'affaire des « Gorges du Verdon » (C.E., 10 juillet 2006, « *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon et autres* », req. n° 288108, 289396, 289777, 289968).

Dans ces deux affaires, comme dans celle qui nous préoccupe ici, le juge administratif est allé dans les moindres détails pour opérer le contrôle de la légalité de la déclaration d'utilité publique. On rappellera même que dans l'affaire des « Gorges du Verdon », une délégation du Conseil d'Etat s'était même rendue sur place pour vérifier l'impact sur l'environnement.

On fera observer pour conclure que ce jugement a été frappé d'appel.