

N° 437634

Commune de Grabels

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 20 juin 2022

Décision du 21 juillet 2022

## CONCLUSIONS

### M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

**1.1.** C'est la troisième fois que se présente devant vous le litige né d'un 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 d'un tronçon de la Liaison Intercantonale d'Évitement Nord (en abrégé LIEN, de sorte qu'il est d'usage de parler *du* LIEN même s'il s'agit d'une liaison) – plus précisément, du prolongement qui permet de « boucler » à l'Ouest ce contournement de l'agglomération de Montpellier par une route départementale à 2x1 voies. La DUP de ce tronçon, entre l'A 750 à Bel Air et la RD 986 au nord de Saint-Gély-du-Fesc, emporte mise en compatibilité des POS ou PLU des communes traversées, dont celle de Grabels qui s'oppose à ce projet.

Dans un premier temps, les recours de la commune et d'une association ont abouti à l'annulation de l'arrêté par la CAA de Marseille, mais vous avez annulé cet arrêt par une décision du 1<sup>er</sup> avril 2019 (n° 419165-419984, C), au motif que la cour avait jugé insuffisante l'analyse des conditions de financement du projet dans l'évaluation socio-économique jointe au dossier d'enquête publique en retenant, des exigences en la matière, une interprétation entachée d'erreur de droit. Vous avez renvoyé l'affaire à la cour, qui a rejeté les conclusions de la commune.

Saisi d'un nouveau pourvoi, cette fois-ci formé par cette dernière, vous avez statué le 9 juillet 2021 par une décision avant-dire-droit dans la suite de laquelle vous vous trouvez aujourd'hui. Celle-ci annule d'abord le second arrêt et le jugement du TA de Montpellier, tous deux pour des motifs de régularité, vous plaçant après évocation en position de juges de première instance. Elle écarte ensuite tous les moyens soulevés par la commune contre la DUP, sauf un : celui tiré de l'irrégularité de l'avis de l'autorité environnementale, dès lors que celle-ci ne disposait pas de l'autonomie réelle répondant aux exigences résultant de la directive du 13 décembre 2011.

**1.2.** Mais vous n'en avez pas déduit que la DUP devait être annulée : vous avez jugé que ce vice est susceptible de régularisation et qu'il convenait de surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai fixé pour cette régularisation. Ce faisant, et c'est l'apport de cette décision qui lui a valu d'être publiée au recueil, vous avez étendu au cas d'une DUP les

modalités de régularisation « devant le prétoire » déjà définies, en présence d'un vice identique, pour les autorisations environnementales et les autorisations d'urbanisme (voir, respectivement, 27 septembre 2018, *Association Danger de tempête sur le patrimoine rural et autres*, n° 420119, A et 27 mai 2019, *Ministre de la cohésion des territoires et sté MSE La Tombelle*, n° 420554-420575, B).

Tout comme ces précédents, la décision du 9 juillet 2021 énonce en détail les obligations qui pèsent sur l'administration si elle entend procéder à la régularisation, deux questions rendant en pratique nécessaire de fournir un tel « mode d'emploi ».

D'une part, quelle doit être la procédure suivie pour recueillir un avis régulier de l'autorité environnementale au sens de la directive de 2011, dès lors que la procédure suivie à l'origine, en application des normes de droit interne alors en vigueur, n'est pas conforme aux exigences de la directive ? Vous avez répondu qu'il faut suivre la procédure définie aux articles R. 122-6 à R. 122-8 et R. 122-24 du code de l'environnement dans leur version actuelle<sup>1</sup>, adoptée justement pour résoudre ce problème, c'est-à-dire consulter la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

D'autre part, comment ce nouvel avis s'articule-t-il avec la consultation du public requise sur la DUP, dès lors que la consultation initiale s'est faite avec un dossier comportant l'avis irrégulier ? Vous avez précisé que les obligations de l'administration dépendent de l'existence de « *différences substantielles* » entre les deux avis. S'ils ne présentent pas de telles différences, une information du public par internet sur le nouvel avis suffit ; dans le cas contraire, « *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* ». Enfin, le délai pendant lequel il est sursis à statuer, de trois mois en l'absence de consultation complémentaire, est porté à neuf mois en cas de reprise des consultations.

2. Ces rappels étaient indispensables pour poser le cadre dans lequel vous allez vous prononcer aujourd'hui. Conformément au dispositif de la décision avant-dire-droit, le préfet de l'Hérault a porté à votre connaissance les mesures prises en vue de la régularisation du vice entachant l'arrêté de DUP : il a saisi la MRAE, qui a rendu un avis le 28 septembre 2021 ; et il a organisé une consultation du public par voie électronique, du 31 janvier au 2 mars 2022. Il estime que ces mesures sont de nature à régulariser l'arrêté litigieux. Tel est aussi la position développée dans des mémoires produits par le département de l'Hérault, bénéficiaire de la DUP, et par la ministre de la cohésion des territoires. La commune de Grabels maintient quant à elle ses conclusions, estimant que la DUP reste entachée de vices de nature à en justifier l'annulation.

---

<sup>1</sup> Issue du décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas

Mais de quels vices peut-il encore être discuté devant vous à ce stade ? Il est dans la logique même du sursis à statuer en vue d'une éventuelle régularisation de circonscrire le débat contentieux, certains disent de le « tunnéliser », à cette seule question de la régularisation. Les parties ne peuvent ainsi que contester la mesure de régularisation, en invoquant des vices qui lui sont propres ou en soutenant qu'elle n'a pas pour effet de régulariser le vice que le juge a constaté dans sa décision avant dire droit. Elles ne peuvent en revanche soulever aucun autre moyen, qu'il s'agisse d'un moyen déjà écarté par cette dernière décision ou de moyens nouveaux. Toutefois, quand la régularisation consiste comme en l'espèce à recueillir un nouvel avis et le cas échéant à procéder à des consultations complémentaires, on ne peut exclure que ces opérations révèlent elles-mêmes des éléments nouveaux. Pour donner à la régularisation son plein effet utile, il convient d'exempter, de cette interdiction de soulever des moyens nouveaux, ceux qui seraient justement fondés sur de tels éléments.

C'est l'équilibre que vous avez consacré le 16 février 2022 par votre seconde décision dans l'affaire déjà mentionnée *Ministre de la cohésion des territoires et sté MSE La Tombelle*, n° 420554-420575, A. Et c'est à cette aune que nous vous proposons maintenant d'examiner les moyens soulevés par la commune de Grabels.

**3.** Une première série de moyens nous paraissent devoir être examinés ensemble, dans la mesure où ils consistent, précisément, à invoquer des vices qui auraient été révélés par l'avis de la MRAE, et posent la question des obligations qui étaient celles de l'administration au regard du contenu du nouvel avis.

**3.1.** Comme il lui incombait, la MRAE s'est prononcée sur la qualité de l'étude d'impact réalisée en 2014 en vue de l'enquête publique qui a alors suivi, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. En ce qui concerne le volet « *qualité de l'air* », l'étude d'impact contient des développements conséquents sur certains axes routiers, à savoir ceux qui doivent être créés en réalisation du projet lui-même, et l'ensemble du réseau devant subir une modification des flux de trafic de plus de 10 % du fait de cette réalisation. Mais dans son avis, la mission régionale « *recommande de compléter l'analyse des incidences sur la qualité de l'air en élargissant le domaine d'étude (incorporer la RN 109 et la RD 65)* » – la RN 109 est l'axe sur lequel débouchera le futur LIEN qui doit être aujourd'hui emprunté pour accéder à Montpellier, et la RD 65 un contournement plus proche du centre de l'agglomération montpelliéraine – « *et par la mise en valeur d'éventuelles améliorations de la qualité de l'air notamment en centre urbain de Montpellier (avenues de l'Europe, des Moulins...)* ».

La commune de Grabels déduit de cette mention de l'avis que l'étude d'impact initiale est insuffisante au regard des exigences de l'article R. 122-5 du code de l'environnement. On serait ainsi en présence d'un vice révélé par l'avis, non purgé puisque l'étude n'a pas été reprise sur ce point, et donc d'une illégalité persistante de la DUP.

Il nous semble toutefois que par elle-même, cette réserve de la MRAE n'emporte pas certitude que l'étude d'impact est insuffisante. L'avis que la mission rend est consultatif, et pas conforme. En d'autres termes, si l'on reconstituait fictivement ce qu'aurait dû être la procédure en 2014, et qu'alors la MRAE avait déploré une insuffisance de l'étude d'impact

sur ce point, le préfet n'aurait pas été tenu de la compléter pour satisfaire ce souhait : il lui aurait appartenu d'apprécier, sous le contrôle du juge, si cette lacune était d'une importance telle qu'elle aurait pour effet de nuire à l'information complète de la population ou d'exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. Telle est en effet la condition à laquelle les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact sont susceptibles d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude (voir 14 octobre 2011, *Sté Ocréal*, n° 323257, B).

Nous ne voyons pas pourquoi il en irait autrement quand l'avis est rendu *a posteriori* dans le cadre d'une régularisation : cela ne lui confère pas davantage d'autorité – c'est ainsi que vous avez raisonné dans la seconde décision *Ministre de la cohésion des territoires et sté MSE La Tombelle*. Et en l'espèce, nous trouvons convaincantes, et pas sérieusement contestées, les explications de l'Etat et du département : l'étude relative à la qualité de l'air s'est limitée au périmètre qui était recommandé à l'époque où elle a été réalisée, selon une note méthodologique de la DGS ; les itinéraires dont la MRAE regrette l'absence d'incorporation dans cette partie de l'étude sont ceux dont le projet est de nature à entraîner la décongestion, de sorte que complétée, elle serait *a priori* plutôt venue à son soutien. La lacune ne nous paraît donc pas atteindre le seuil défini dans votre jurisprudence *Sté Ocréal*.

**3.2.** Vous pourrez raisonner de même, mais plus rapidement, à propos des autres recommandations de compléments au dossier de l'enquête publique qui figurent, c'est un fait, dans l'avis de la MRAE. A part celle dont il vient d'être question, une seule donne lieu à des développements dans les écritures de la commune : celle où la mission regrette que l'évaluation socio-économique ne distingue pas assez les effets de l'infrastructure déjà réalisée de ce qu'apporterait le nouveau tronçon. La commune en déduit que l'évaluation méconnaît les exigences des articles L. 1511-2, L. 1511-4, R. 1511-4 et R. 1511-5 du code des transports, mais c'est de sa part une simple affirmation qu'elle n'étaye en rien.

**3.3.** Elle argumente en revanche davantage sur un autre terrain, celui des obligations de consultation du public qui étaient celles de l'administration dans la procédure de régularisation. Les recommandations ou les réserves que nous venons de citer sont absentes de l'avis initial. Dès lors, soutient la commune, le nouvel avis en diffère substantiellement, et le préfet était tenu, conformément à votre décision avant-dire-droit, de procéder à des consultations complémentaires, qui ne pouvaient selon elle consister qu'en une enquête publique complémentaire.

En défense, l'Etat et le département objectent tout d'abord que les différences entre les deux avis ne sont pas telles qu'on puisse les qualifier de substantielles. Nous avons, pour notre part, du mal à adhérer à cette objection : en recommandant des compléments au dossier ou en y relevant des lacunes, la MRAE a pris une position qui se distingue de celle du premier avis autrement que par des variations de pure forme ; même si elle le rejoint sur de nombreux autres points, elle est donc bien différente *en substance*.

Mais une autre objection plus solide est faite à titre subsidiaire. Même s'il estimait que le nouvel avis ne comportait pas de différence substantielle, le préfet l'a en tout état de cause

soumis à une consultation : il n'a pas seulement été mis en ligne pour information ; le public a été invité à y réagir et une synthèse de ses contributions a été réalisée. La seule question déterminante est donc la suivante : les consultations complémentaires requises devaient-elle nécessairement prendre la forme d'une nouvelle enquête publique, ou bien était-il loisible à l'administration d'en retenir une autre ?

Les termes ouverts de la décision avant-dire-droit, « *consultations complémentaires* » sans plus de précision, militent en faveur de la seconde solution, et nous estimons en tout cas devoir les interpréter de la sorte. C'est l'option la plus cohérente avec l'avis d'assemblée du 22 mars 2018, *Assoc. Novissen et autres*, n° 415852, A, qui porte sur la régularisation « dans le prétoire » d'une autorisation environnementale dans le cas, justement, où le vice censuré par le juge entache le dossier de l'enquête publique : les modalités de régularisation prescrites peuvent être « *adaptées* » et « *n'imposent pas nécessairement de reprendre l'ensemble de l'enquête publique* ».

Transposé à la présente configuration, cela ne signifie certes pas que le choix de la modalité de consultation du public est abandonné au préfet de manière arbitraire, mais que si de tels vices sont révélés par la procédure de régularisation, il lui appartient d'apprécier sous votre contrôle quelle est la modalité « *adaptée* » à leur prise en compte. Or en l'espèce, nous l'avons dit, la commune échoue à démontrer que des vices du dossier d'enquête de nature à affecter la légalité de la DUP auraient été révélés. A plus forte raison, aucune reprise de l'enquête publique ne s'imposait, et une consultation du public selon la modalité retenue suffisait à la régularisation.

**4.** Les autres moyens de la commune vous retiendront moins, beaucoup d'entre eux nous paraissant sortir du champ auquel doit se limiter le débat sur la régularisation, et de ce fait être inopérants.

**4.1.** Il en va ainsi du moyen tiré d'une méconnaissance des dispositions du I de l'article R. 122-7 du code de l'environnement qui prescrivent de transmettre l'étude d'impact pour avis aux communes d'implantation du projet en même temps que l'on saisit la MRAE. Vous avez certes indiqué dans la décision avant dire droit que la consultation de la MRAE se ferait dans les conditions des articles R. 122-6 à R. 122-8, mais la régularisation ne consiste qu'en cette consultation de la MRAE : c'est seulement au regard de *cette* exigence que la procédure suivie pourrait être affectée d'un vice propre.

**4.2.** La commune se prévaut ensuite de tels vices propres, cette fois-ci dans la procédure de consultation complémentaire du public, au motif que l'avis informant le public de la consultation n'a pas été publié et que le dossier de la consultation publique était, selon elle, incomplet. Mais elle se fonde pour cela sur des prescriptions réglementaires qui n'existent que dans la procédure de consultation définie à l'article L. 123-19 du code de l'environnement, alors que le préfet s'est placé sur le terrain de son article L. 123-19-1, visé par la synthèse de la consultation et qui correspond à la configuration de l'espèce. C'est la procédure par défaut pour une consultation qui n'est soumise par ailleurs à aucune autre, tandis que celle de

l'article L. 123-19 correspond à des hypothèses précisément énumérées par cet article, dans lesquelles cette consultation n'entre pas.

**4.3.** La commune invoque encore l'article L. 123-17 du code de l'environnement, aux termes duquel les projets qui ont fait l'objet d'une enquête publique, mais n'ont pas été entrepris dans un délai de cinq ans à compter de la décision, doivent faire l'objet d'une nouvelle enquête. Ici non plus, nous nous trouvons hors du champ du débat sur la régularisation, puisqu'il ne s'agit ni du vice objet de cette régularisation, ni d'un vice propre dont elle serait affectée, ni d'un vice qu'elle aurait révélé.

**4.4.** Puis est invoquée une méconnaissance du principe de participation du public inscrit à l'article 7 de la Charte de l'environnement, au motif que l'étude d'impact n'a pas été revue, et la consultation du public pas adaptée, pour tenir compte du changement de circonstances que constitue la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « Climat et Résilience ». Nous comprenons qu'il est reproché à l'étude d'impact et à la consultation de ne pas porter sur des éléments qu'elles auraient dû comporter sous l'empire de cette loi, tels que la lutte contre l'artificialisation des sols et la limitation des déplacements les plus polluants. Mais le cadre dans lequel doit se faire la régularisation, portant ici sur un point de procédure, est celui en vigueur à la date de l'avis initial, sauf nécessité de le modifier en raison de son illégalité et sauf à prendre en compte « *d'éventuels changements significatifs des circonstances de fait* » (avis du 27 septembre 2018, *Association Danger de tempête sur le patrimoine rural et autres*, n° 420119, A). L'intervention de la loi du 22 août 2021 est un changement de circonstances de droit, qui n'entre pas dans ces prévisions.

**4.5.** Le dernier moyen critique l'appréciation de l'utilité publique de l'opération. C'est un point sur lequel la décision avant dire droit se prononce déjà, de sorte qu'il ne peut être examiné à nouveau qu'à raison des vices que la régularisation aurait révélés. La requérante ne peut dès lors utilement fonder cette nouvelle contestation sur le seul avis de l'autorité environnementale, qui ne porte pas sur l'opportunité du projet, mais sur la qualité de l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement dans le projet.

Ainsi, vous ne pourrez accueillir aucun des moyens par lesquels la commune tente de démontrer que le vice entachant la DUP n'a pas été régularisé. Vous rejetterez en conséquence ses conclusions tendant à l'annulation de cette déclaration. Dans les circonstances de l'espèce, nous vous proposons de ne faire droit à aucune des demandes formulées au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.