

Conseil d'État

N° 467449

ECLI:FR:CECHR:2024:467449.20240529

Mentionné aux tables du recueil Lebon

1ère et 4ème chambres réunies

M. Jacques-Henri Stahl, président
Mme Ariane Piana-Rogez, rapporteur
M. Thomas Janicot, rapporteur public
SARL MEIER-BOURDEAU, LECUYER ET ASSOCIES, avocats

Lecture du mercredi 29 mai 2024

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une décision du 16 mars 2023, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a prononcé l'admission des conclusions du pourvoi du département du Val-d'Oise dirigées contre l'arrêt n° 21VE02783 du 12 juillet 2022 de la cour administrative d'appel de Versailles en tant que cet arrêt s'est prononcé sur ses conclusions tendant à ce que puisse être prise une mesure de régularisation de l'enquête publique en procédant à une information du public sur les conditions de financement du projet de réalisation de la section est de l'avenue du Parisis.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation ;
- le code des transports ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Ariane Piana-Rogez, auditrice,
- les conclusions de M. Thomas Janicot, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, Goulet, avocat du département du Val-d'Oise et à la SARL Meier-Bourdeau, Lecuyer et associés, avocat de l'association " Les amis de la Terre Val-d'Oise " et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 25 avril 2016, le préfet du Val-d'Oise a, d'une part, déclaré d'utilité publique le projet de réalisation de la section est de l'avenue du Parisis, entre la RD 301 à Groslay et la RD 84a à Bonneuil-en-France, sur le territoire des communes de Groslay, Sarcelles, Garges-lès-Gonesse, Arnouville et Bonneuil-en-France, et, d'autre part, approuvé les nouvelles dispositions des plans locaux d'urbanisme de Sarcelles, Garges-lès-Gonesse et Bonneuil-en-France. Saisi par les associations " Les amis de la Terre Val-d'Oise ", " Val d'Oise environnement " et " SOS Vallée de Montmorency " et par MM. A... et B..., le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé cet arrêté par un jugement du 13 mars 2018. Par une décision du 6 octobre 2021, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a annulé l'arrêt du 19 septembre 2019 par lequel la cour administrative d'appel de Versailles a rejeté l'appel formé par le département du Val-d'Oise contre ce jugement. Par un nouvel arrêt du 12 juillet 2022, la cour administrative d'appel de Versailles, statuant sur renvoi du Conseil d'Etat, a rejeté l'appel formé par le département du Val-d'Oise. Par une décision du 16 mars 2023, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a admis le pourvoi du département du Val-d'Oise en tant que cet arrêt s'est prononcé sur ses conclusions tendant à ce que soit prise une mesure de régularisation de l'enquête publique en procédant à une information du public sur les conditions de financement du projet.

Sur le pourvoi :

2. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 1511-1 du code des transports : " Les choix relatifs aux infrastructures, aux équipements et aux matériels de transport dont la réalisation repose, en totalité ou en partie, sur un financement public sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération ". Aux termes de l'article L. 1511-2 du même code : " Les grands projets d'infrastructures (...) sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports sur, notamment, l'environnement, la sécurité et la santé et permettant des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport ainsi qu'entre les modes ou les combinaisons de modes de transport ". L'article L. 1511-4 du même code prévoit que le dossier de l'évaluation économique et sociale est joint au dossier de l'enquête publique à laquelle est soumis le projet. Aux termes de l'article R. 1511-4 de ce code : " L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte : / 1° Une analyse des conditions et des coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de renouvellement de l'infrastructure projetée ; / 2° Une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière (...) ".

3. Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un arrêté déclarant d'utilité publique et urgents des travaux et approuvant la mise en compatibilité de plans d'occupation des sols et de plans locaux d'urbanisme, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la modification de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, qu'il soit ou non saisi de conclusions en ce sens, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Son appréciation, tant sur le caractère régularisable du vice que sur la mise en oeuvre de ce pouvoir ou sur la fixation du délai pour procéder à cette régularisation est souveraine, sous réserve du contrôle par le juge de cassation de l'erreur de droit et de la dénaturation. Le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation, qui implique l'intervention d'une décision prise par l'auteur de l'arrêté et valant mesure de régularisation du vice dont est entaché l'arrêté. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

4. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, après avoir jugé que l'étude économique et sociale jointe au dossier d'enquête publique était entachée d'insuffisances s'agissant des modalités de financement du projet ayant eu pour effet de nuire à l'information complète de la population, la cour administrative d'appel, pour rejeter les conclusions du département du Val-d'Oise tendant à ce que puisse être prise une mesure de régularisation de l'enquête publique en procédant à une information du public sur les conditions de financement du projet, a jugé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que ces conditions de financement aient été évaluées avec une précision suffisante à la date de son arrêt. En se fondant sur une telle circonstance, alors qu'il lui appartenait, non de se borner à rechercher si les insuffisances entachant le dossier d'enquête publique étaient déjà corrigées à la date de son arrêt, de telle sorte que seule l'intervention d'une décision valant mesure de régularisation serait le cas échéant demeurée nécessaire, mais encore, à défaut que ces insuffisances soient déjà corrigées, d'examiner si, au vu des éléments versés à l'instruction, elles apparaissaient pouvoir l'être dans le délai d'une mesure de régularisation, la cour a commis une erreur de droit.

5. Il résulte de ce qui précède que le département du Val-d'Oise est fondé, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre moyen de son pourvoi se rapportant à ce chef de conclusions, à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque en tant qu'il rejette ses conclusions tendant à ce qu'il soit sursis à statuer afin de permettre l'intervention d'une mesure de régularisation de l'enquête publique.

6. Aux termes du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative : " Lorsque l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue définitivement sur cette affaire ". Le Conseil d'Etat étant saisi, en l'espèce, d'un second pourvoi en cassation, il lui incombe de régler l'affaire au fond, en conséquence de la cassation prononcée.

Sur le règlement du litige :

7. Le jugement du 13 mars 2018 du tribunal administratif de Cergy-Pontoise étant devenu définitif en ce qu'il a jugé que l'arrêté litigieux était entaché d'un vice tenant à l'insuffisance de l'étude économique et sociale s'agissant des modalités de financement du projet, il revient seulement au Conseil d'Etat de se prononcer sur les conclusions du département du Val-d'Oise tendant à ce qu'il soit sursis à statuer afin que puisse être prise une mesure de régularisation permettant de remédier à ce vice. A ce titre toutefois, alors que le tribunal administratif, pour annuler l'arrêté attaqué, et la cour administrative d'appel, pour rejeter l'appel du département contre le jugement de première instance, ne se sont prononcés que sur le seul moyen tiré de l'insuffisance de l'étude économique et sociale, il appartient au Conseil d'Etat, avant de rechercher si cette illégalité est susceptible d'être régularisée et, le cas échéant, de préciser avant dire droit les modalités d'une régularisation, de se prononcer sur le bien-fondé des autres moyens qui avaient été invoqués par les demandeurs de première instance et sur lesquels la cour administrative d'appel ne s'est pas prononcée.

En ce qui concerne les moyens autres que celui tiré de l'insuffisance de l'étude économique et sociale s'agissant des modalités de financement du projet :

S'agissant du contenu de l'étude d'impact :

8. 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.

9. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le projet objet de la déclaration d'utilité publique en litige porte sur la réalisation de l'avenue du Parisis, section est, entre la RD 301 à Groslay et la RD 84a à Bonneuil-en-France. Ce projet participe du développement des axes de déplacements longitudinaux recherché depuis plusieurs dizaines d'années dans un secteur densément peuplé pour y améliorer la circulation. Si ce projet résulte notamment de la scission en trois projets distincts d'un projet antérieur qui portait initialement également sur le secteur ouest de l'avenue du Parisis, compris entre la RD 109 à Soisy-sous-Montmorency et la RD 301 à Groslay, et sur la mise en place d'un transport en commun en site propre, il ne peut être regardé comme concourant à la réalisation d'un " programme de travaux dont la réalisation est échelonnée dans le temps " au sens du 12° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement en vigueur à la date de la décision en litige. Il s'ensuit que l'étude d'impact, laquelle au demeurant fait état des deux autres projets distincts et des étapes antérieures communes, notamment de la concertation menée en 2012, n'avait pas, en vertu de ces dispositions du code de l'environnement, à comprendre une appréciation des impacts de l'ensemble de ces différents projets.

10. En deuxième lieu, le projet de création d'un transport en commun en site propre relevant, comme il vient d'être dit, d'un projet distinct, les requérants ne peuvent utilement soutenir que l'étude d'impact serait insuffisante faute d'intégrer dans son analyse les effets d'un tel projet.

11. En troisième lieu, contrairement à ce qui est soutenu, l'étude d'impact comporte, au titre de l'analyse des effets du projet sur l'environnement prévue par le 3° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, applicable à la date de la décision en litige, une analyse de l'impact du projet tenant à ses effets sur la circulation automobile.

S'agissant de la compatibilité avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France :

12. L'article L. 122-5 du code de l'expropriation, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté en litige, dispose que : " La déclaration d'utilité publique d'une opération qui n'est pas compatible avec les prescriptions (...) du schéma directeur de la région d'Ile-de-France (...) s'effectue dans les conditions prévues au code de l'urbanisme ". Aux termes de l'article L. 123-22 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : " La déclaration d'utilité publique (...) qui n'est pas compatible avec les dispositions du schéma directeur de la région d'Ile-de-France ne peut intervenir que si : / 1° L'enquête publique, réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du schéma qui en est la conséquence (...) ".

13. Il ressort des pièces du dossier que si l'aménagement d'un transport en commun en site propre fait désormais, comme il a été dit, l'objet d'un projet distinct de celui déclaré d'utilité publique par l'acte attaqué, qui en préserve la possibilité, et si le projet en litige se compose d'une section courante à deux fois deux voies, ces voies sont réduites à trois mètres de large sur la plus grande partie de son tracé et il comporte, tout le long de ce tracé, d'une longueur totale de 5,5 kilomètres, dont 1,7 kilomètre aménagé à partir du réseau existant, des pistes cyclables bidirectionnelles et des cheminements piétons ou voies vertes et, sur un " décroché " parallèle d'environ 1 250 mètres, une voie de liaisons douces non motorisées pour les piétons, cyclistes, rollers, personnes à mobilités réduites ou cavaliers.

14. Les requérants ne sont, dès lors et en tout état de cause, pas fondés à soutenir que le projet ne serait pas compatible avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France approuvé par le décret du 27 décembre 2013 en ce qu'il préconise, au demeurant au titre des propositions de mise en oeuvre de son titre 5, dépourvues de valeur réglementaire, une liaison en transport collectif de niveau territorial au droit du projet d'aménagement du secteur est de l'avenue du Parisis, la limitation à deux fois une voie de sa capacité et le partage multimodal de cette voirie, ce dont ils déduisent que l'enquête publique aurait dû, en application des dispositions citées au point 12, porter à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du schéma.

S'agissant de l'utilité publique du projet :

15. En raison des insuffisances entachant l'étude économique et sociale s'agissant des modalités de financement du projet, il y a lieu, en l'état du vice tenant à ces insuffisances, de réserver l'examen du moyen tiré de l'erreur d'appréciation dont serait entaché l'acte attaqué s'agissant de l'utilité publique du projet.

En ce qui concerne le caractère régularisable du vice tenant à l'insuffisance de l'étude économique et sociale s'agissant des modalités de financement du projet :

16. Si l'évaluation économique et sociale jointe au dossier d'enquête publique doit nécessairement comporter, pour les grands projets d'infrastructures, une analyse de leurs conditions de financement, une telle exigence, qui impose notamment d'indiquer l'identité des différents acteurs participant au financement du projet concerné et l'apport respectif de chacun d'entre eux, se trouve remplie lorsque, s'agissant d'un projet dont le financement est intégralement pris en charge par une collectivité publique sur fonds propres, l'évaluation économique et sociale mentionne, sans autre précision, l'identité de cette collectivité.

17. Il ressort des pièces du dossier que, s'il a d'abord été envisagé, ainsi qu'il résulte notamment du rapport du garant élaboré par la Commission nationale du débat public, que le financement du projet soit assuré par le département du Val-d'Oise en partenariat avec l'Etat, la région d'Ile-de-France et le Syndicat des Transports d'Ile-de-France, le département du Val-d'Oise a fait valoir, dès le 24 février 2018, dans une note en délibéré produite devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, qu'il était disposé à prendre en charge l'intégralité du coût du projet, dont il est le maître d'ouvrage et qui ne

représentait que 5 % de son budget annuel d'investissement, et que le recours à des financements complémentaires n'était envisagé que de façon subsidiaire. La soutenabilité d'un financement de l'intégralité du projet sur les fonds propres du département a ensuite été réaffirmée devant la cour administrative d'appel.

18. Il ressort ainsi des éléments versés au dossier que la mention dans l'évaluation économique et sociale des conditions de financement du projet, le cas échéant par le département du Val-d'Oise intégralement sur ses fonds propres, portée à la connaissance du public, serait de nature à régulariser les insuffisances entachant l'étude économique et sociale s'agissant des modalités de financement du projet. L'illégalité entachant l'élaboration de la déclaration d'utilité publique en litige est ainsi susceptible d'être régularisée.

En ce qui concerne les modalités de la régularisation :

19. Aux termes de l'article L. 1511-4 du code des transports : " (...) Lorsqu'une enquête publique n'est pas prévue ou lorsqu'elle ne l'est que par tranches, le public est informé de la réalisation de l'évaluation par une mention insérée dans deux journaux locaux (...). Cette insertion a lieu au moins six mois avant l'adoption définitive du projet. / Les demandes de consultation du dossier d'évaluation sont présentées au maître d'ouvrage dans les cinq mois qui suivent l'insertion. (...) / Le délai imparti aux personnes intéressées pour prendre connaissance du dossier d'évaluation ne peut être inférieur à quinze jours ".

20. Le vice entachant la légalité de l'arrêté litigieux peut être régularisé par une décision du préfet du Val-d'Oise confirmant l'utilité publique du projet, qu'il devra à nouveau apprécier après réalisation par le département du Val-d'Oise, auquel elle incombe en vertu de l'article R. 1511-7 du code des transports en sa qualité de maître d'ouvrage du projet, d'une analyse des conditions de financement du projet conforme à l'article R. 1511-4 du code des transports, le cas échéant comme il a été dit au point 18 par la mention dans l'évaluation économique et sociale d'un financement de l'intégralité du projet par le département du Val-d'Oise sur ses fonds propres, et la mise en oeuvre d'une information et participation du public dans les conditions prévues par les dispositions citées au point précédent.

21. Eu égard aux modalités de régularisation ainsi fixées, cette mesure de régularisation devra être prise dans un délai de douze mois à compter de la notification de la présente décision et versée à l'instruction afin d'être soumise au débat contradictoire.

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt du 12 juillet 2022 de la cour administrative d'appel de Versailles est annulé en tant qu'il rejette les conclusions du département du Val-d'Oise tendant à ce qu'il soit sursis à statuer pour permettre que soit prise une mesure de régularisation de l'enquête publique et rejette en conséquence la requête d'appel de ce département dirigée contre le jugement du 13 mars 2018 du tribunal administratif de Cergy-Pontoise et en tant qu'il statue sur les conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur la requête du département du Val-d'Oise et sur les conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative jusqu'à l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la notification de la présente décision, en vue de la notification de la mesure de régularisation prise selon les modalités mentionnées au point 20.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au département du Val-d'Oise et à l'association " Les amis de la Terre Val-d'Oise ", première dénommée, pour l'ensemble des requérants de première instance et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Délibéré à l'issue de la séance du 15 mai 2024 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Maud Vialettes, Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, M. Jean-Dominique Langlais, conseillers d'Etat ; Mme Catherine Brouard Gallet, conseillère d'Etat en service extraordinaire et Mme Ariane Piana-Rogez, auditrice-rapporteuse.

Rendu le 29 mai 2024.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Ariane Piana-Rogez

Le secrétaire :

Signé : M. Hervé Herber