



Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 22/06/2022, 450701

Conseil d'État - 6ème - 5ème chambres réunies

Lecture du mercredi 22 juin 2022

N° 450701

ECLI:FR:CECHR:2022:450701.20220622

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

Rapporteur

Mme Rozen Noguellou

Avocat(s)

SCP BAUER-VIOLAS, FESCHOTTE-DESBOIS, SEBAGH ; SCP FABIANI, LUC-THALER, PINATEL

Rapporteur public

M. Stéphane Hoynck

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 15 mars et 14 juin 2021 et le 23 février 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association France Nature Environnement Ile-de-France, l'Union des associations de sauvegarde du plateau de Saclay, l'Union des amis du parc naturel régional de la haute vallée de Chevreuse, les associations Essonne Nature Environnement, les Amis du Grand Parc de Versailles, les Amis de la Vallée de la Bièvre, l'Union Renaissance de la Bièvre et les Jardins de Cérès - AMAP demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2021-26 du 14 janvier 2021, modifiant le décret n° 2017-425 du 28 mars 2017, déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation du tronçon de métro automatique du réseau de transport public du Grand Paris reliant les gares Aéroport d'Orly à Versailles Chantiers et emportant, de ce fait, mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes d'Orsay, Palaiseau et Wissous ;

2°) d'annuler par voie de conséquence le décret n° 2017-425 du 28 mars 2017 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 ;
- le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 ;
- le décret n° 2017-425 du 28 mars 2017 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Rozen Noguellou, conseillère d'Etat,
- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Fabiani, Luc-Thaler, Pinatel, avocat de l'association France Nature Environnement Ile-de-France et autres et à la SCP Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, Sebagh, avocat de la société du Grand Paris ;

Considérant ce qui suit :

1. La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoit, à son article 2, la création d'un " métro automatique de grande capacité en rocade qui, en participant au désenclavement de certains territoires, relie le centre de l'agglomération parisienne, les principaux pôles urbains, scientifiques, technologiques, économiques, sportifs et culturels de la région d'Ile-de-France, le réseau ferroviaire à grande vitesse et les aéroports internationaux, et qui contribue à l'objectif de développement d'intérêt national " du Grand Paris. L'article 7 de cette loi confie la maîtrise d'ouvrage de ce projet à un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial dénommé " société du Grand Paris " (SGP). Le tronçon de ce métro, qui doit relier l'aéroport d'Orly à la gare de Versailles Chantiers (ligne 18), a été déclaré d'utilité publique par un décret du 28 mars 2017. Par un décret du 14 janvier 2021, des modifications ont été apportées à ce projet et une déclaration d'utilité publique modificative a été adoptée. Les associations France Nature Environnement Ile-de-France et autres demandent l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret.

Sur la légalité externe :

En ce qui concerne la motivation de la déclaration d'utilité publique :

2. Si le dernier alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que : " L'acte déclarant d'utilité publique l'opération est accompagné d'un document qui expose les motifs et considérations justifiant son utilité publique ", ces dispositions, qui exigent que l'auteur de la décision porte à la connaissance du public, par un document distinct, un ensemble d'informations éclairant les motifs et les considérations qui l'ont fondée, ne sauraient être interprétées comme imposant une motivation formelle de la déclaration d'utilité publique elle-même, qui serait une condition de légalité de cette dernière. Ainsi, les dispositions de cet article ne peuvent être utilement invoquées à l'encontre d'un acte déclarant d'utilité publique une opération.

En ce qui concerne l'enquête publique :

3. Aux termes de l'article 4 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris : " (...) / Le dossier d'enquête publique comprend une évaluation économique, sociale, environnementale et financière établie conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée relatives aux grands projets d'infrastructures de transport (...). Aux termes de l'article L. 1511-1 du code des transports, qui reprend les dispositions de l'article 14 de la loi du 30 décembre 1982 : " 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. (...) / Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux, notamment de ceux résultant des atteintes à l'environnement ". Aux termes de l'article 3 du décret du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques : " I. - Sans préjudice des autres obligations réglementaires, la réalisation d'une contre-expertise indépendante est obligatoire si le financement du projet par les personnes morales mentionnées au II de l'article 1er atteint au moins 100 000 000 euros hors taxe et représente au moins 5 % du montant total hors taxe du projet d'investissement.(...) / II. - Lorsque le projet d'investissement est soumis à enquête publique au sens des articles L. 11-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et L. 123-1 et suivants du code de l'environnement, le rapport de contre-expertise et l'avis du secrétaire général pour l'investissement sont versés au dossier d'enquête publique (...) / III. - Le rapport de contre-expertise valide et, le cas échéant, actualise les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique, s'assure de la pertinence des méthodes utilisées et évalue les résultats qui en découlent ". L'obligation de contre-expertise prévue par ces dernières dispositions trouve à s'appliquer non seulement pour un projet dont le montant de financement public dépasse les seuils ainsi fixés, mais aussi, en cas de modification d'un projet déjà autorisé, soit lorsque la modification entraîne un dépassement des seuils de financement public prévus par cette disposition, soit lorsque la modification apportée porte elle-même sur des montants supérieurs à ces seuils.

4. Il ressort des pièces du dossier que le projet de ligne 18 a déjà donné lieu à la contre-expertise prévue par cette disposition lors de la déclaration d'utilité publique prononcée par le décret du 28 mars 2017. Toutefois, les modifications apportées au projet par la déclaration d'utilité publique modificative du 14 janvier 2021 entraînent un accroissement du coût des besoins en financement public supérieur au seuil de 100 000 000 euros HT, accroissement qui représente au moins 5 % du montant total hors taxe du projet d'investissement. Il était dès lors nécessaire de procéder, comme cela a été fait, à une nouvelle contre-expertise.

5. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure, et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de cette enquête publique, 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. S'il n'est pas contesté que la contre-expertise et l'avis du secrétaire général pour l'investissement n'ont pas été versés au dossier d'enquête, il ressort des pièces du dossier que l'analyse socio-économique qui figurait dans le dossier d'enquête indiquait clairement les différentes évolutions par rapport aux projections faites initialement et tenait compte et répondait aux observations faites dans le cadre de la contre-expertise et par le secrétaire général pour l'investissement. Dans ces conditions, l'absence de la contre-expertise et de l'avis du secrétaire général pour l'investissement dans le dossier d'enquête n'a pas été de nature à nuire à l'information du public ni à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

Sur l'évaluation socio-économique :

6. Aux termes de l'article R. 1511-4 du code des transports : " 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° Les motifs pour lesquels, parmi les partis envisagés par le maître d'ouvrage, le projet présenté a été retenu ; / 4° Une analyse des incidences de ce choix sur les équipements de transport existants ou en cours de réalisation, ainsi que sur leurs conditions d'exploitation ". Aux termes de l'article R. 1511-6 du même code : " Les diverses variantes envisagées par le maître d'ouvrage d'un projet font l'objet d'évaluations particulières selon les mêmes critères. L'évaluation indique les motifs pour lesquels le projet présenté est retenu ".

7. Les modifications apportées au projet par le décret du 14 janvier 2021, qui consistent essentiellement, s'agissant des infrastructures, dans l'adjonction d'une nouvelle gare et la modification, à la marge, du tracé entre les gares d'Orly et CEA Saint-Aubin, étaient présentées et justifiées de manière précise dans l'évaluation socio-économique mise à jour. Dès lors, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les solutions alternatives écartées et les raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu ne figuraient pas dans le dossier soumis à enquête publique.

Sur la légalité interne :

8. En premier lieu, si les associations requérantes soutiennent que d'autres projets de moindre ampleur et de coût inférieur offriraient les mêmes

avantages en réduisant les inconvénients, il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux d'apprécier l'opportunité du projet retenu par comparaison avec des projets fondés sur l'utilisation d'autres moyens de transport ne répondant pas aux mêmes objectifs, notamment en termes de rapidité, d'efficacité et de confort.

9. En deuxième lieu, l'arrêté litigieux a pour objet d'inclure la gare CEA Saint-Aubin dans le périmètre de la déclaration d'utilité publique, de faire évoluer à la marge le tracé et le profil en long de la section " Est " entre les gares Aéroport d'Orly et CEA Saint-Aubin, et de mettre à jour l'évaluation socio-économique et les coûts de la ligne 18 du Grand Paris Express. Si ces évolutions et les nouvelles données socio-économiques conduisent à une augmentation du coût du projet, il ressort des pièces du dossier qu'elles entraîneront également une création de valeur plus importante que prévu pour la collectivité publique, notamment en termes de création d'emplois et de gains d'accessibilité, grâce à la création d'une desserte supplémentaire. Ces évolutions confortent par ailleurs le caractère stratégique de la ligne 18 pour le développement du plateau de Saclay. Ainsi, il ne ressort pas des pièces du dossier que les modifications apportées au projet seraient de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation du décret attaqué.

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de chacune des associations requérantes la somme de 500 euros à verser à la société du Grand Paris, au titre des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1er : La requête de l'association France Nature Environnement Ile-de-France et autres est rejetée.

Article 2 : Les associations France Nature Environnement Ile-de-France, l'Union des associations de sauvegarde du plateau de Saclay, l'Union des amis du parc naturel régional de la haute vallée de Chevreuse, les associations Essonne Nature Environnement, les Amis du Grand Parc de Versailles, les Amis de la Vallée de la Bièvre, l'Union Renaissance de la Bièvre et les Jardins de Cérès - AMAP verseront chacune à la société du Grand Paris une somme de 500 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3: Les conclusions présentées par les associations France Nature Environnement et autres sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association France Nature Environnement Ile-de-France, première dénommée pour l'ensemble des requérants, au Premier ministre, à la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la société du Grand Paris.

Délibéré à l'issue de la séance du 25 mai 2022 où siégeaient : Mme Christine Maugué, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre ; M. Jean-Philippe Mochon, Mme Suzanne von Coester, M. Olivier Yeznikian, M. Cyril Roger-Lacan, conseillers d'Etat et Mme Rozen Noguellou, conseillère d'Etat-rapporteuse.

Rendu le 22 juin 2022.

La présidente :

Signé : Mme Christine Maugué

La rapporteure :

Signé : Mme Rozen Noguellou

La secrétaire :

Signé : Mme Valérie Peyrissse

ECLI:FR:CECHR:2022:450701.20220622

Analyse

▼ Abstrats

34-03-03 EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE. - RÉGIMES SPÉCIAUX. - DIVERS RÉGIMES SPÉCIAUX. - EVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS (ART. 17 DE LA LOI DU 31 DÉCEMBRE 2012) – OBLIGATION DE RÉALISER UNE CONTRE-EXPERTISE INDÉPENDANTE (ART. 3 DU DÉCRET DU 23 DÉCEMBRE 2013) – INCLUSION – 1) PROJET INITIAL – MONTANT DE FINANCEMENT PUBLIC DÉPASSANT LES SEUILS – 2) MODIFICATION D'UN PROJET DÉJÀ AUTORISÉ – A) MODIFICATION ENTRAINANT UN DÉPASSEMENT DES SEUILS – B) MODIFICATION PORTANT ELLE-MÊME SUR DES MONTANTS SUPÉRIEURS À CES SEUILS – C) MODIFICATION REMETTANT EN CAUSE LES DONNÉES FONDAMENTALES DE L'ÉVALUATION.

▼ Résumé

34-03-03 1) L'obligation de contre-expertise prévue par l'article 3 du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013, pris en application de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012, trouve à s'appliquer non seulement pour un projet dont le montant de financement public dépasse les seuils ainsi fixés, 2) mais aussi, en cas de modification d'un projet déjà autorisé, a) soit lorsque la modification entraîne un dépassement des seuils de financement public prévus par cette disposition, b) soit lorsque la modification apportée porte elle-même sur des montants supérieurs à ces seuils, c) soit, enfin, lorsque la modification, portant sur un projet qui a déjà donné lieu à une contre-expertise, est telle que,

sans entrer dans les cas précédents, elle conduit à remettre en cause les données fondamentales du dossier d'évaluation socio-économique, et donc l'analyse effectuée dans la contre-expertise initiale.