

DUP concernant la desserte du Grand Stade de l'Olympique lyonnais

Lire les commentaires de :

Guillaume Grisel

Enquête publique intégrée dans un programme complexe à fort enjeu et absence d'avis de la présence d'une étude d'impact au dossier

DÉCISIONS DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 13LY01523 – 14 mai 2014 – C [↗](#)

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 13LY01526 – 14 mai 2014 – C+ [↗](#)

Arrêts annulés en cassation : voir CE - 27 février 2015 - N° 382502,382629,382631 - Ministre de l'intérieur et Communauté urbaine de Lyon - B

INDEX

Mots-clés

Expropriation, Utilité publique, Enquête publique, Composition du dossier, Etude d'impact, Participation du public, Publicité, Grand stade de l'Olympique lyonnais, R.123-13 et R.123-14 du code de l'environnement

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Note d'avocat

Résumé

DECISION CE

Actes législatifs et administratifs - Validité des actes administratifs -
Forme et procédure - Procédure consultative - Ouverture de l'enquête
publique - Méconnaissance des dispositions pertinentes du code de
l'environnement - Conséquence - Illégalité de la décision prise à
l'issue de l'enquête seulement si celle-ci n'a pas permis l'information
des personnes intéressées ou si l'irrégularité a influé sur les résultats
de l'enquête (1).

S'il appartient à l'autorité administrative de procéder à l'ouverture de l'enquête publique et à la publicité de celle-ci dans les conditions fixées par les dispositions du code de l'environnement, la méconnaissance de ces dispositions n'est toutefois de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

En l'espèce, l'absence de mention de l'étude d'impact dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique et l'avis au public ne justifie pas, à elle seule, l'annulation de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique.

ARRETS CAA Lyon : annulés

Grand Stade de l'Olympique lyonnais : irrégularité des arrêtés du préfet du Rhône du 23 janvier 2012 déclarant d'utilité publique les aménagements devant assurer la desserte du stade

Il résulte des dispositions de l'article R. 123-13 et R. 123-14 du code de l'environnement que si l'opération en cause dépendait de la procédure d'enquête publique spécifique prévue par le code de l'expropriation, elle n'en était pas moins assujettie à l'obligation prévue par les dispositions susvisées de mentionner qu'elle avait fait l'objet d'une étude d'impact et que ce document fait partie du dossier soumis à l'enquête. Toutefois, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de

l'autorité administrative. En l'espèce, la cour considère que compte tenu de l'objet de l'opération en litige et de sa nature, la méconnaissance de l'article R123-13 et R123-14 du code de l'environnement a été de nature à nuire à l'information des personnes intéressées. L'arrêté du préfet du Rhône est entaché d'irrégularité.

Note d'avocat

Enquête publique intégrée dans un programme complexe à fort enjeu et absence d'avis de la présence d'une étude d'impact au dossier

Guillaume Grisel

Avocat au Barreau de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6160](https://doi.org/10.35562/alyoda.6160)

¹ C.A.A. Lyon - 1ère chambre - n° 13LY01447 M. L. et autres - 14 mai 2014 - C+

² C.A.A. Lyon - 1ère chambre - n° 13LY01523 - M. R. et autres 14 mai 2014 - C

³ C.A.A. Lyon - 1ère chambre - n° 13LY01524 - M. B. et l'association Carton Rouge - 14 mai 2014 - C

⁴ C.A.A. Lyon - 1ère chambre - n° 13LY01526 Mme M. et autres - 14 mai 2014 - C

⁵ *Il résulte de l'article L. 123-2 du Code de l'environnement que les dispositions réglementaires du code de l'expropriation spécifiques aux enquêtes préalables à une déclaration d'utilité publique d'une opération entrant dans le champ de l'article L. 123-1 du code de l'environnement doivent être écartées lorsqu'elles sont inconciliables avec les articles R. 123-1 et suivants du même code.*

⁶ *Il s'ensuit que lorsqu'une étude d'impact figure au dossier d'enquête publique, la publicité préalable à la tenue de celle-ci doit le mentionner, ce qui a été omis.*

⁷ *Compte-tenu du caractère essentiel de l'étude d'impact pour la bonne information du public, du volume de celle en cause portant sur l'opération propre à chacune des enquêtes et sur le programme d'ensemble auquel elles se rattachent, de la complexité pouvant résulter de la tenue de cinq enquêtes distinctes, de la nature de l'opération en cause et de l'importance du bassin de vie concerné, cette omission a nui à l'information du public en vue de se mobiliser et de prendre complètement connaissance de cette étude, le nombre d'observations émises lors de l'enquête ne venant pas contredire cette conclusion.*

1/ Les décisions en bref :

8 Par quatre arrêts rendus en formation élargie le 14 mai 2014, la 1^{ère} chambre de la Cour administrative d'appel de Lyon a annulé, pour vice de forme de l'avis de publicité préalable aux enquêtes publiques concernées, quatre arrêtés du Préfet du Rhône du 23 janvier 2012.

9 Ceux-ci déclaraient d'utilité publique trois opérations de voirie sous maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine de Lyon et une quatrième relevant de l'Etat, destinées en grande partie, mais pas exclusivement (confer sur ce point CAA Lyon, 14 mai 2014, n° 013LY01169), à assurer la desserte du secteur d'assiette du « grand stade » en construction à Décines - Charpieu (ce dernier sous maîtrise d'ouvrage privée et hors champ de l'expropriation).

10 Trois des quatre déclarations d'utilité publique emportaient mise en compatibilité du plan local d'urbanisme.

11 Dans deux des quatre procédures, les arrêtés déclarant cessibles les terrains nécessaires à la réalisation du projet ont été contestés, et annulés par voie de conséquence pour ce qui concerne les parcelles appartenant aux requérants.

2/ Le contexte opérationnel et contentieux

12 Ces quatre décisions s'inscrivent dans le contentieux du « grand stade » de Lyon ; la Cour administrative d'appel a été saisie de quelques-uns des actes administratifs pris dans le cadre de ce projet.

13 **1.** Avant l'engagement des enquêtes publiques préalables à la révision partielle du plan local d'urbanisme, à la délivrance du permis de construire le stade et des autorisations au titre de la police de l'eau, et des cinq déclarations d'utilité publique des travaux de desserte du secteur, ce stade et ses équipements connexes ont fait l'objet d'une inscription sur la liste des enceintes déclarées d'intérêt général au titre de l'article 28 de la loi n° 02009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

14 On se perd en conjectures sur le caractère décisif de cet acte. Il ne confère pas aux collectivités une compétence qu'elles n'auraient pas déjà, il est sans lien avec l'application d'autres législations, et devrait être en principe sans influence sur l'appréciation de l'utilité publique des ouvrages nécessaires à la desserte de ces enceintes. Cette inscription n'impose pas plus aux collectivités d'engager des dépenses, et il n'apparaît pas que le législateur ait entendu en faire une formalité préalable nécessaire à ces travaux.

15 Au demeurant, alors que potentiellement des dizaines d'enceintes sportives entrent dans le champ d'application de ce texte, seules sept sont inscrites à ce jour. Ainsi, le nouveau stade de Bordeaux - qui

bénéficiera nécessairement de quelques travaux de desserte - n'y figure pas.

16 Cette disposition semble plutôt résulter d'une volonté du Parlement d'afficher un soutien de principe à ce type de projets, et sa mise en œuvre permet à son promoteur de se réclamer de l'onction étatique, supposée informée et dégagée des contingences locales.

17 D'un point de vue juridique, cette « reconnaissance » pourrait peut-être aussi s'analyser comme une sorte d'acte facultatif, préparatoire à la délibération d'une collectivité décidant d'engager une dépense pour la desserte ou le fonctionnement de l'équipement sportif. Elle serait alors critiquable à l'occasion du contentieux visant ladite délibération, si la collectivité entendait s'en prévaloir (voir cependant CAA Lyon, 14 mai 2014, n° 13LY01169).

18 Cette reconnaissance ministérielle ayant une forte portée symbolique et politique, l'arrêté correspondant a été attaqué, et les recours ont été rejetés par trois arrêts rendu par la Cour le 11 juin 2013 (dont un sur le fond, n° 12LY02461), définitifs.

19 **2.** Pour permettre la délivrance du permis de construire, le plan local d'urbanisme a fait l'objet d'une révision partielle. Celle-ci a porté sur l'ancienne zone d'urbanisation future accueillant le stade et un programme connexe (centre d'entraînement, hôtels, bureaux, centre de loisirs), et une partie de l'opération de voirie contiguë (dite « accès nord ») dont la déclaration d'utilité publique n'a, dès lors, pas eu à emporter mise en compatibilité du plan.

20 L'enquête publique préalable à cette révision, tout comme celle ayant précédé la délivrance du permis de construire et des autorisations au titre de la police de l'eau, se sont déroulées simultanément aux cinq enquêtes publiques relatives aux déclarations d'utilités publiques.

21 L'article L. 123-6 du code de l'environnement, dans sa version issue de la loi n 2010-788 du 12 juillet 2010 (« grenelle II » ou « ENE »), ouvrant la possibilité d'une enquête unique dans ce type de situation, n'était alors pas applicable.

22 L'article R. 123-4 du code de l'environnement permettait la tenue d'une enquête conjointe pour chaque opération lorsqu'elle induisait plusieurs enquêtes. Mais il n'apparaît pas, à première vue, que le regroupement très partiel qui en serait résulté aurait bénéficié à l'information et à l'expression du public.

23 Cette révision partielle a été contestée, tout comme le permis de construire le stade, contestation rejetée par deux arrêts rendus le 12 juillet 2013 par la même chambre de la Cour administrative d'appel de Lyon, devenus définitifs suite à la non-admission des pourvois (confer sur ce contentieux les conclusions de Jean-Paul

Vallecchia : <http://alyoda.univ-lyon3.fr/index.php/la-jurisprudence-par-numero-de-revue/rev-jurisp-alyoda-2013-n-3/332-urba20133/2418-legalite-du-projet-de-grand-stade-de-l-olympique-lyonnai>).

3. Enfin, la réalisation des cinq opérations de desserte a impliqué trois maîtres d’ouvrage.

Le syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (Sytral), autorité organisatrice des transports urbains, est maître d’ouvrage de l’extension d’une ligne de tramway (« T3 »).

L’arrêté déclarant celle-ci d’utilité publique avait été, contrairement aux quatre autres, annulé par le Tribunal administratif de Lyon le 10 avril 2013, pour un motif différent (caractère incomplet du volet dépense du dossier, ne prenant pas en compte des aménagements liés) de celui retenu par la Cour dans les quatre autres affaires.

Le recours du Sytral et du ministre contre ce jugement a été rejeté par un arrêt de la Cour n° 13LY01540 en date du 27 novembre 2013 (ici encore on renverra aux conclusions de Jean-Paul Vallecchia : <http://alyoda.univ-lyon3.fr/index.php/la-jurisprudence-par-numero-de-revue/rev-jurisp-alyoda-2014-n-1/279-urbanisme-environnement20141/2458-application-de-l-article-r-11-3-du-code-de-l-expropriation-en-cas-de-travaux-soumis-a-enquete-publique>).

La Cour a eu à connaître des aménagements en grande partie connexes à cette extension de la ligne de tramway, non repris dans le volet dépense de la déclaration d’utilité publique des travaux d’extension, et pour lesquels une déclaration de projet avait été prise. Celle-ci a été annulée par un arrêt n° 13LY01645 du 14 mai 2014 (non commenté ici).

Une nouvelle déclaration d’utilité publique a été prise le 1^{er} octobre 2014, portant cette fois sur l’extension et ces aménagements. La communauté urbaine de Lyon a, elle, sollicité trois déclarations d’utilité publique :

- la première, annulée par l’arrêt n° 13LY01447 du 14 mai 2014, visait, pour l’essentiel, d’une part, la création d’une voie en site propre destinée aux navettes reliant les stationnements d’un parc d’exposition au stade lors des matches, et aux piétons et cyclistes le reste du temps, d’autre part, le réaménagement et la déviation partielle de deux rues existantes, accueillant un trafic local et quelques centaines de véhicules rejoignant les stationnements situés sur le site même du stade (les « accès sud ») ; cette déclaration d’utilité publique emportait mise en compatibilité ; l’arrêté déclarant les parcelles cessibles a également été annulé en ce qu’il concernait les parcelles des requérants ; - la deuxième, annulée par l’arrêt n° 13LY01523 du 14 mai 2014, portait sur la création de deux parc-relais et d’une gare de bus, à quelques kilomètres du stade, à proximité d’une station de tramway ; elle emportait mise en

compatibilité ; l'arrêté déclarant les parcelles cessibles a également été attaqué, et annulé en tant qu'il portait sur les terrains des requérants ; - la troisième, annulée par l'arrêt n° 13LY01524 du 14 mai 2014, avait pour objet la création d'une trémie, d'un mail piétonnier et d'une voie nouvelle (les « accès nord ») ; l'arrêté de cessibilité n'a lui pas été attaqué. L'Etat, lui, a demandé la déclaration d'utilité publique de travaux d'aménagement d'un échangeur, sur une rocade (R.N. 346), emportant mise en compatibilité ; elle a été annulée par l'arrêt n° 13LY01526 du 14 mai 2014 ; l'arrêté de cessibilité est resté en dehors du champ contentieux.

³¹ - la première, annulée par l'arrêt n° 13LY01447 du 14 mai 2014, visait, pour l'essentiel, d'une part, la création d'une voie en site propre destinée aux navettes reliant les stationnements d'un parc d'exposition au stade lors des matches, et aux piétons et cyclistes le reste du temps, d'autre part, le réaménagement et la déviation partielle de deux rues existantes, accueillant un trafic local et quelques centaines de véhicules rejoignant les stationnements situés sur le site même du stade (les « accès sud ») ; cette déclaration d'utilité publique emportait mise en compatibilité ; l'arrêté déclarant les parcelles cessibles a également été annulé en ce qu'il concernait les parcelles des requérants ;

³² - la deuxième, annulée par l'arrêt n° 13LY01523 du 14 mai 2014, portait sur la création de deux parc-relais et d'une gare de bus, à quelques kilomètres du stade, à proximité d'une station de tramway ; elle emportait mise en compatibilité ; l'arrêté déclarant les parcelles cessibles a également été attaqué, et annulé en tant qu'il portait sur les terrains des requérants ;

³³ - la troisième, annulée par l'arrêt n° 13LY01524 du 14 mai 2014, avait pour objet la création d'une trémie, d'un mail piétonnier et d'une voie nouvelle (les « accès nord ») ; l'arrêté de cessibilité n'a lui pas été attaqué.

³⁴ Ce sont les quatre arrêts commentés.

³⁵ Pour des détails sur les faits, on consultera cette page du site internet de la Préfecture du Rhône sur laquelle sont disponibles notamment les rapports d'enquête publique et d'enquête parcellaire (<http://www.rhone.gouv.fr/Politiques-publiques/Collectivites-territoriales/Procedures/Declarations-d-utilite-publique/Grand-Stade-de-l-OL>)

3/ La procédure

³⁶ **1.** La recevabilité des recours contre les déclarations d'utilité publique ne paraît pas avoir posé de difficulté particulière, pas plus que la circonscription de la contestation des arrêtés de cessibilité,

divisibles, aux parcelles sur lesquels les requérants détenaient des droits.

37 **2.** Le contentieux de la révision du plan local d'urbanisme et du permis de construire était jugé par la Cour, lorsqu'elle s'est prononcée sur les déclarations d'utilité publique des dessertes.

38 Il pouvait difficilement en aller autrement puisque la Cour n'a été saisi des jugements du Tribunal rejetant les recours contre ces arrêtés, rendus le 10 avril 2013, que le 14 juin 2013, à peine plus de quinze jours avant l'audience du 2 juillet 2013 relative au plan local d'urbanisme et au permis de construire - soit à une date où ces affaires étaient en état d'être jugé et l'avis d'audience peut-être même déjà adressé.

39 Devant le Tribunal, ces deux contentieux relèvent a priori de chambres différentes, et l'une a visiblement été plus rapide que l'autre. La formation jugeant le permis de construire a peut-être été sensible à l'utilité de trancher rapidement, les maitres d'ouvrages privés ayant quelques difficultés à obtenir un déblocage des financements bancaires, lorsqu'un litige est en cours.

40 La Cour aurait-elle dû sursoir à statuer pour juger ensemble ces deux contentieux ? Rien ne l'y obligeait, dès lors qu'il n'existe pas de lien juridique entre un permis de construire, ou un plan local d'urbanisme, et des déclarations d'utilité publique.

41 Sur le plan factuel, le caractère suffisant de la desserte d'une opération soumise à permis de construire, lorsqu'elle dépend de travaux publics comme ici, s'apprécie au regard du caractère vraisemblable de leur réalisation, qui se manifeste par le vote des dépenses, la passation de marchés, la sollicitation des autorisations nécessaires, et les éventuelles déclarations d'utilité publiques.

42 Compte-tenu de l'engagement de ces nombreuses procédures, de la détermination marquée par les différents maitre d'ouvrages publics, et du motif retenu pour annuler les déclarations d'utilité publique, il est très douteux que l'annulation de ces dernières préalablement à l'examen du permis de construire (et du plan local d'urbanisme) eut pu avoir pour effet de retirer à la réalisation des travaux un caractère vraisemblable.

43 Il faut peut-être réserver l'hypothèse où le juge, saisi d'un permis de construire et d'une déclaration d'utilité publique de travaux indispensable à la desserte du projet, perçoit un obstacle de fond - en particulier environnemental - s'opposant nettement à la réalisation de ceux-ci. Dans ce cas, une bonne administration de la justice supposerait de juger ensemble les affaires, pour pouvoir intégrer parmi les éléments de faits pris en compte pour l'appréciation de la légalité du permis ce qui est jugé sur la desserte.

Rien de tel ici a priori ; au demeurant, la Cour n'a pas tiré de conséquence, pour le permis de construire, de l'annulation par le Tribunal de la déclaration d'utilité publique de l'extension de la ligne de tramway « T3 » intervenue trois mois auparavant pour vice de procédure.

3. La consultation de Légifrance

(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000028938004>), dans l'état de cette base de donnée à la date de rédaction de cette note, révèle que dans la procédure 13LY01447 au moins (« accès sud ») une question prioritaire de constitutionnalité a été posée.

Celle-ci mettait en cause la conformité de l'article 28 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009, créant la déclaration d'intérêt général, aux articles 16 et 17 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et aux articles 1er, 3 et 7 de la charte de l'environnement.

La transmission a, sans surprise, été refusée ; la déclaration d'utilité publique des ouvrages de desserte ne résulte pas de la déclaration d'intérêt général de l'enceinte sportive, de sorte que l'article 28 de la loi du 22 juillet 2009 n'est pas une disposition applicable au litige.

4. Enfin, s'ils sont longuement motivés, les quatre arrêts, procédant par économie de moyens, n'examinent, pour le retenir, qu'un motif d'annulation, tenant au vice de forme de la publicité préalable à chacune des quatre enquêtes.

Lorsque le juge est convaincu par un ou des motifs de fond, on s'attend à ce qu'il s'en empare, ne serait-ce que pour éviter la relance procédurale d'un projet discutable, et inciter à sa correction ou son abandon.

La circonstance que les arrêts n'annulent pas les déclarations d'utilité publiques pour de telles raisons (bilan financier, coût environnemental...), laisse penser que la Cour n'aurait pas suivi les requérants sur ce terrain - bien qu'elle ait réservé la question-. La Cour a, d'ailleurs, par un arrêt n° 13LY01169 du même jour, rejeté en termes non équivoque un recours critiquant le cofinancement de l'échangeur par la communauté urbaine de Lyon.

Par ailleurs, l'annulation d'une déclaration d'utilité publique pour un motif relatif à la régularité de l'enquête, si elle est définitive, implique a priori la tenue d'une nouvelle enquête. Celle-ci peut conduire à des observations et des conclusions différentes, et à une évolution du projet lorsqu'il n'est pas achevé.

Dans cette situation, il paraît préférable que le juge s'abstienne d'écarter expressément les griefs sur le fond, pour ne pas sembler donner par avance un quitus au maître d'ouvrage.

4/ Les règles applicables à la publicité des enquêtes publiques concernées

54 **1.** Les quatre déclarations d'utilité publique ont donc été annulées pour le même motif, exposé en termes similaires, tenant à ce que l'avis d'enquête publique ne mentionnait pas que le dossier de celle-ci contenait une étude d'impact, en méconnaissance des dispositions combinées des articles R. 123-13 et R. 123-14 du code de l'environnement dans leur rédaction alors applicable.

55 Ces dispositions réglementaires sont applicables aux enquêtes publiques sur les opérations qui entrent dans le champ d'application de l'article L. 123-1 du Code de l'environnement ; ce qui est le cas des travaux en cause, comme le relève la Cour.

56 **2.** La Cour rappelle que, toutefois, des dispositions réglementaires spéciales, prévues au code de l'expropriation (articles R. 11-14-1 et suivants), régissent les enquêtes préalables à une déclaration d'utilité publique des projets qui entrent, par ailleurs, dans le champ d'application de l'article L. 123-1 du code de l'environnement.

57 C'est précisément ce type d'enquête publique qui était en cause ici.

58 Or, les articles R. 11-14-5 et R. 11-14-7 du code de l'expropriation, régissant le contenu de l'avis de publicité de ces enquêtes, n'imposait pas la mention de la présence d'une étude d'impact.

59 C'est manifestement de ces dispositions dont le Préfet du Rhône a fait application.

60 **3.** Pour écarter l'effet de ce texte spécial, et faire prévaloir le texte général du code de l'environnement, la Cour se fonde sur l'article L. 123-2 de ce code, aux termes duquel « *lorsque des lois et règlements soumettent (...) les opérations mentionnées à l'article L. 123-1 à une procédure particulière d'enquête publique, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent chapitre* », c'est à dire aux articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement.

61 Par ailleurs, l'article L. 123-16 précise que les « *modalités d'application du présent chapitre, notamment les délais maxima et les conditions de dates et horaires de l'enquête, sont fixées par des décrets en Conseil d'Etat* ».

62 La Cour en déduit que l'article L. 123-2 du code de l'environnement implique d'écarter les dispositions spéciales qui seraient contraires aux articles R. 123-1 et suivants du code de l'environnement, et donc de faire prévaloir la rédaction de l'avis d'enquête posée aux articles R. 123-13 et R. 123-14, plus exigeantes, sur les articles R. 11-14-5 et R. 11-14-7 du code de l'expropriation.

63 **4.** Un raisonnement en apparence comparable a été tenu par le Conseil d'Etat dans une décision n° 0129601 du 20 septembre 1993, pour l'application de l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques (dite « loi Bouchardeau »).

64 L'article L. 123-2 du code de l'environnement, dans sa version applicable aux affaires dont était saisie la Cour, constitue en effet la codification des alinéa 3 et 4 de cet article.

65 Pour examiner la régularité d'une enquête hydraulique soumise à un régime spécial issu d'un règlement d'administration publique de 1905, le Conseil d'Etat a appliqué des dispositions du décret d'application de la loi du 12 juillet 1983 :

66 *« Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement : "lorsque les lois et règlements soumettent" la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux" à une procédure particulière d'enquête publique, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi" ;*

67 *Considérant qu'il résulte du dossier qu'en application d'un arrêté interpréfectoral en date du 9 décembre 1986, se sont déroulées conjointement, du 12 janvier au 27 février 1987 inclus, d'une part, l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de la liaison routière Angers-Tours par voie express, d'autre part, l'enquête hydraulique préalable au franchissement par cette voie des vallées traversées et dont les modalités sont définies par le décret du 1^{er} août 1905 portant règlement d'administration publique en exécution de l'article 12 de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux ; que si, préalablement à l'intervention du décret susmentionné du 7 janvier 1991 déclarant d'utilité publique, à la place du précédent projet de liaison par voie express, la construction entre Angers et Tours de l'autoroute A 85, l'administration a procédé à une nouvelle enquête d'utilité publique, l'arrêté attaqué autorisant le franchissement des vallées par cette autoroute a été pris au vu des résultats de l'enquête hydraulique effectuée du 12 janvier au 27 février 1987 ;*

68 *Considérant, en premier lieu, qu'à la suite de l'arrêté interpréfectoral du 9 décembre 1986, un avis d'enquête, conformément aux dispositions de l'article 12 du décret du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983, a été régulièrement publié dans deux journaux régionaux diffusés dans les départements concernés ; que si le même article dispose "pour les opérations d'importance nationale ledit avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale", le franchissement de la Loire et des vallées de la "Chapelle aux Naux" et du "Vieux Cher" ne présente pas le caractère d'une opération d'importance nationale ; que, dès lors, la*

circonstance que les enquêtes prescrites par l'arrêté du 9 décembre 1986 n'aient pas fait l'objet d'une publication dans deux journaux à diffusion nationale est sans incidence sur la régularité de l'enquête hydraulique, seule en cause dans le présent litige ; (...) » (Conseil d'Etat, n° 0129601, 20 septembre 1993) .

5. Il y a cependant une différence entre la situation juridique, dont avait eu à connaître le Conseil d'Etat, et celle soumise à la Cour.

Celle-ci a écarté les articles R. 11-4-5 et R. 11-4-7 du code de l'expropriation, au motif qu'ils étaient contraires aux dispositions réglementaire d'application (en l'espèce R. 123-13 et R. 123-14) des articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement.

Or, ces articles R. 11-14-5 et R. 11-14-7 constituaient, comme d'ailleurs la sous-section du code de l'expropriation à laquelle ils appartenaient, des dispositions d'application de la loi du 12 juillet 1983, dont les articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement sont censés n'être que la codification à droit constant.

Plus précisément, ils ont été créés par l'article 22 du décret n° 085-453 du 23 avril 1985 *pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement* (les « ancêtres » des articles R. 123-1 et suivants du code de l'environnement étant eux les articles 1^{er} à 21 du même décret).

5/ Codification à droit inconstant et sécurité juridique

1. La partie législative du code de l'environnement a été créée par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, prise sur habilitation par la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999, dont l'article 1^{er} précise que :

« Chaque code fait l'objet d'une ordonnance. Il regroupe et organise les dispositions législatives relatives à la matière correspondante.

Les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit. »

2. Saisi d'un recours, le Conseil constitutionnel, après avoir énoncé que la codification avait pour finalité l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, a considéré « *que l'autorisation donnée au Gouvernement de procéder à l'adoption de la partie législative des neuf codes mentionnés à*

l'article 1er de la loi déferée vise à la codification de dispositions législatives en vigueur au moment de la publication des ordonnances ; que le Gouvernement ne saurait donc apporter de modifications de fond aux dispositions législatives existantes ; que les seules exceptions prévues à ce principe sont limitées dans leur portée et sont strictement définies par la loi déferée ; que la référence à la hiérarchie des normes impose au Gouvernement de respecter la suprématie du traité sur la loi, énoncée à l'article 55 de la Constitution, ainsi que la distinction entre matières législatives et matières réglementaires déterminée par ses articles 34 et 37 ; qu'il résulte par ailleurs des termes de l'article 1er de la loi déferée, éclairés par les travaux préparatoires, que les modifications rendues nécessaires pour " harmoniser l'état du droit " doivent se borner à remédier aux incompatibilités pouvant apparaître entre des dispositions soumises à codification ; » (Conseil constitutionnel, n° 99-421 DC, 16 décembre 1999) .

⁷⁷ **3.** Au cas présent, la codification « à droit constant » des alinéas 3 et 4 de l'article 1^{er} et de la première phrase de l'article 9 de la loi du 12 juillet 1983 a donné les articles L. 123-2 et L. 123-16 du code de l'environnement, selon la rédaction suivante :

⁷⁸ *« Lorsque des lois et règlements soumettent l'approbation de documents d'urbanisme ou les opérations mentionnées au premier alinéa du présent article à une procédure particulière d'enquête publique, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi.*

⁷⁹ *Les travaux qui sont exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application de la présente loi »*

⁸⁰ *« Les modalités d'application de la présente loi et, notamment, les délais maxima ainsi que les conditions de dates et horaires de l'enquête, seront fixés par des décrets en Conseil d'Etat. » (alinéas 3 et 4 de l'article 1^{er} et première phrase de l'article 9 de la loi n° 83-630)*

⁸¹ *« Lorsque des lois et règlements soumettent l'approbation de documents d'urbanisme ou les opérations mentionnées à l'article L. 123-1 à une procédure particulière d'enquête publique, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent chapitre.*

⁸² *Les travaux qui sont exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application du présent chapitre. »*

⁸³ *« Les modalités d'application du présent chapitre, notamment les délais maxima et les conditions de dates et horaires de l'enquête, sont fixées par des décrets en Conseil d'Etat. » (articles L. 123-2 et L. 123-16 du code de l'environnement)*

84 **4.** Si l'on s'en tient à la lecture littérale des textes à laquelle a
procédé la Cour, le remplacement de « loi » par « chapitre » conduit à
ne plus regarder les dispositions réglementaires inscrites en dehors
du code l'environnement comme prises pour l'application du texte
une fois celui-ci codifié, et à pouvoir les écarter par l'effet de l'article
L. 123-2.

85 C'est une modification de fond, en principe exclue par le conseil
constitutionnel (sur la « *modification à droit constant* », confer
Nicolas Molfessis, « Les illusions de la codification à droit constant et
la sécurité juridique », RTD civ 2000, p. 189).

86 Le résultat est un peu farce, puisqu'un régime spécial, codifié depuis
longtemps au code de l'expropriation, a été fragilisé sans que cela
soit nécessairement clair, et ce par l'effet d'une codification
entreprise au nom de la sécurité juridique...

87 (Désormais, le code de l'expropriation renvoie expressément, pour les
modalités d'enquête, au code de l'environnement, mettant fin aux
éventuelles ambiguïtés).

88 **5.** Cependant, on peut se demander si la motivation de la décision du
Conseil constitutionnel n'implique pas une interprétation du texte
codifié excluant, autant que possible, une modification du droit.

89 Dans cette hypothèse, les articles R. 11-4-5 et R. 11-4-7 du code de
l'expropriation devraient être regardés comme des dispositions
d'application des articles L. 123-1 à L. 123-16 du code de
l'environnement. Les articles R. 123-13 et R. 123-14 du code de
l'environnement ne pourraient alors écarter les dispositions spéciales
du code de l'expropriation par l'effet de l'article L. 123-2.

90 Les avis seraient donc réguliers...au regard du droit interne.

91 En effet, le droit communautaire directement opposable imposait
vraisemblablement que l'avis de publicité de l'enquête mentionne la
présence au dossier d'une étude d'impact.

6/ En arrière-plan : le droit européen de l'environnement

92 **1.** L'article 3 de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du
Conseil du 26 mai 2003 modifie notamment l'article 6 de la directive
85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des
incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

93 **2.** Il prévoit que « *les informations suivantes sont communiquées au
public par des avis au public ou d'autres moyens appropriés (...) b) le
fait que le projet fait l'objet d'une procédure d'évaluation des
incidences sur l'environnement (...) g) les modalités précises de la
participation du public* ».

94 **3.** Ces dispositions, dont le délai de transposition avait expiré depuis longtemps à la date des décisions annulées comme des enquêtes publiques, paraissent imposer, en termes clairs, précis et inconditionnels, qu’au plus tard à la date de publicité de l’enquête publique, le public soit avisé que le projet a fait l’objet d’une étude d’impact.

95 Certes, le même article prévoit que « *Les modalités précises de l'information du public (par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale) et de la consultation du public concerné (par exemple, par écrit ou par enquête publique) sont déterminées par les États membres.* »

96 Cette rédaction paraît toutefois ne laisser de marge aux Etats que quant aux modalités de consultation et de publicité, le contenu de cette dernière devant a priori mentionner l’existence de l’évaluation environnementale.

97 **4.** On ignore si la Cour était saisie de façon utile de cette question. Le cas échéant, elle aurait pu s’appuyer sur ces dispositions de la directive 2003/35/CE pour procéder à une interprétation conforme des dispositions internes, et faire prévaloir les dispositions du code de l’environnement dont elle a fait application. A défaut, une invocabilité de substitution était probablement ouverte (sur l’articulation entre interprétation conforme et mécanismes subsidiaires assurant la primauté du droit communautaire, confer C.J.U.E., Gde Chambre, 24 janvier 2012, C-282/10, §23).

98 **5.** On peut avancer que l’absence de mention de la directive 2003/35/CE, à ce stade du raisonnement de la Cour, ne résulte pas d’une quelconque timidité à l’égard du droit communautaire.

99 C’est sur ce texte notamment qu’elle s’est appuyée pour considérer que l’irrégularité de la publicité constituait un vice de nature à entraîner l’annulation des arrêtés attaqués.

7/ Détermination de l’effet du vice de forme retenu

100 **1.** Après avoir retenu l’irrégularité du contenu des avis de publicité des enquêtes concernées, la Cour a repris le considérant-type selon lequel :

101 « *s'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions fixées par les dispositions précitées des articles R. 123-13 et R. 123-14 du code de l'environnement, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes*

intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative » (Conseil d'Etat, 3 juin 2013, n° 0345174, s'agissant d'une enquête au titre du code de l'expropriation, aux tables sur ce point ; Conseil d'Etat, 25 septembre 2013, n° 359756, aux tables également) .

102

2. Pour décider que cette omission dans l'avis d'enquête publique avait été de nature à nuire à l'information du public, la Cour a tenu un raisonnement en plusieurs temps, qui prend en compte l'objet du document dont la présence n'a pas été indiquée, la complexité de l'opération et l'enjeu qu'elle représente.

103

3. Au visa de la convention du 25 juin 1998 dite d'Aarhus sur l'accès à l'information et la participation aux décisions du public en matière d'environnement (Conseil de l'Europe), et des directives 85/337/CEE et 2003/35/CE, la Cour qualifie l'étude d'impact de document essentiel du processus d'information du public.

104

Elle rappelle plus loin que celle en cause, particulièrement volumineuse, portait non seulement sur chaque opération, mais également sur l'ensemble du programme « grand stade » auquel les travaux participaient.

105

4. La Cour souligne ensuite la complexité résultant de la tenue de cinq enquêtes publiques pour chaque opération de desserte du stade et de leur « imbrication » dans le programme global, et l'enjeu qu'il représentait pour le bassin de vie concerné.

106

Enfin, dans chacun des quatre arrêts, elle relève le nombre d'observations recueillies, pour considérer qu'au vu de la couverture médiatique du dossier et de l'enjeu qu'il représente, on ne peut déduire de ces chiffres une participation exceptionnelle laissant présumer que la publicité irrégulière n'a pas eu d'influence sur la participation du public.

107

Au contraire, la Cour, qui note incidemment que la publicité de l'enquête publique relative au permis de construire comportait, elle, les mentions exigées, conclut qu'en l'absence de mention d'une étude d'impact au dossier à consulter dans le cadre de l'enquête, le public n'a été ni suffisamment incité à se mobiliser ni mis en mesure de bien préparer sa participation à l'enquête.

108

5. L'appréciation peut paraître sévère, si on la compare aux décisions précitées rendues en 2013 par le Conseil d'Etat, ou à un arrêt n° 13LY01159 rendu par la Cour le 17 juin 2014.

109

Toutefois, le contexte opérationnel, rappelé initialement, est ici particulier.

¹¹⁰ La Cour ne censure ni le fait qu'un maitre d'ouvrage ait distingué son programme global en trois opérations impliquant trois enquêtes, ni la tenue d'enquêtes distinctes simultanément (l'enquête unique étant alors légalement impossible). Au demeurant, cette division et cette simultanéité peuvent aussi être vues comme une façon de clarifier l'ensemble du programme en distinguant selon les maitres d'ouvrage, les opérations et les législations appliquées, tout en favorisant une participation à l'ensemble des enquêtes.

¹¹¹ Mais cette multiplicité des procédures, si elle augmente pour l'administration le risque de commettre un faux-pas procédural, peut aussi constituer un obstacle à la bonne compréhension par le public de l'objet de chaque enquête dans le cadre de laquelle il s'exprime.

¹¹² La Cour paraît tirer comme conséquence de la complexité d'un dossier, non une certaine indulgence à l'égard de l'administration comme cela peut parfois être le cas, mais une obligation renforcée de respecter des procédures édictées pour atteindre l'objectif essentiel d'information et de participation effective du public.

¹¹³ Le contentieux des procédures intégrées et des autorisations uniques sera peut-être l'occasion de préciser cette approche favorable à l'effectivité des procédures environnementales.

¹¹⁴ Quant à l'effectivité des décisions d'annulation, la Cour n'était pas saisie de conclusions lui permettant de préciser ce que ses arrêts pouvaient - ou non - impliquer.