

**Cour administrative d'appel, Versailles, 2e chambre, 10 Avril 2019 – n°
17VE00225**

Rejet

Cour administrative d'appel

**Versailles
2e chambre**

10 Avril 2019

Numéro de requête : 17VE00225

Numéro de rôle : 19052

Inédit

Contentieux Administratif

M. BRUMEAUX, Président
Mme Brigitte GEFFROY, Rapporteur
Mme ROLLET-PERRAUD, Rapporteur public
SELARL ATMOS AVOCATS, Avocat

**REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La SCI Quasida a demandé au Tribunal administratif de Versailles d'annuler l'arrêté du 31 octobre 2013 par lequel le préfet des Yvelines a déclaré d'utilité publique le projet d'acquisition des emprises foncières nécessaires à la réalisation et à l'aménagement de la zone d'aménagement concerté " Eco-quartier fluvial " sur le territoire des communes de Mantes-la-Jolie et de Rosny-sur-Seine emportant modification des plans locaux d'urbanisme de ces communes.

Par un jugement n° 1307968 du 21 novembre 2016, le Tribunal administratif de Versailles a annulé partiellement l'arrêté du 31 octobre 2013 du préfet des Yvelines en tant qu'il porte mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Rosny-sur-Seine et du plan local d'urbanisme de Mantes-la-Jolie en y prévoyant un emplacement réservé RE1.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 20 janvier 2017, la SCI Quasida, représentée par Me Braud, avocat, demande à la Cour :

1° d'annuler partiellement ce jugement en ce qu'il a limité l'annulation au seul emplacement réservé maintenu illégalement ;

2° d'annuler l'arrêté préfectoral du 31 octobre 2013 ;

3° de mettre à la charge de l'Etat et de l'établissement public foncier d'Ile-de-France le versement de la somme de 4 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement a omis de statuer sur le vice de procédure tiré de l'illégalité au regard du droit européen de l'avis de l'autorité environnementale consultée sur le projet de mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme alors que les avis de l'autorité environnementale du 23 mai 2013 ont été signés par l'auteur de la déclaration d'utilité publique ; la désignation, par l'article R. 121-15 du code de l'environnement, du préfet du département en qualité d'autorité environnementale d'un plan local d'urbanisme mis en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique est contraire au droit européen de l'article 6 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;

- la procédure suivie d'examen conjoint des personnes associées à la procédure qui n'ont pas disposé de l'avis de l'autorité environnementale, est irrégulière ; cette irrégularité a eu nécessairement une incidence sur le sens de la décision prise dès lors qu'il s'agit du même dossier de ZAC Eco-quartier pour lequel des compléments importants des études environnementales étaient rendus nécessaires par l'avis critique du 25 juillet 2012 du conseil général de l'environnement ; en l'absence d'avis de l'autorité environnementale sur les études environnementales modifiées par l'établissement public, le public a été insuffisamment informé sur les incidences d'un projet de 200 hectares dans une ZNIEFF non identifiée ;

- le projet est dépourvu d'utilité publique au regard de l'insuffisance de l'étude d'impact qui omet la ZNIEFF de type 1 " Sablières de Mantes la Jolie " pourtant rappelée par le document d'objectif " bus en site propre " d'octobre 2015 ainsi que sur la carte des zones de protection environnementale de ce document d'objectifs ; les études environnementales soumises au public étaient également incomplètes sur l'interdiction de destruction d'espèces protégées ; les incidences du projet ont été minimisées et appréhendées partiellement par le renvoi à un autre dossier " en cours d'élaboration " de demande de dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement dont le public n'avait pas connaissance ; l'évaluation des incidences sur le site Natura 2000, zone de protection spéciale (ZPS) des Boucles de Moisson de Guernes et de Rosny, est insuffisante.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ;
- la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Geffroy,
- les conclusions de Mme Rollet-Perraud, rapporteur public,

- et les observations de MeA, substituant MeB, pour l'établissement public foncier d'Ile-de-France.

Considérant ce qui suit :

1. La SCI Quasida a demandé au Tribunal administratif de Versailles d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 31 octobre 2013 par lequel le préfet des Yvelines a déclaré d'utilité publique le projet d'acquisition des emprises foncières nécessaires à la réalisation et à l'aménagement de la zone d'aménagement concerté (ZAC) " Eco-quartier fluvial " sur le territoire des communes de Mantes-la-Jolie et de Rosny-sur-Seine et a modifié les plans locaux d'urbanisme de ces communes, " conformément aux plans et documents d'urbanisme annexés au dossier d'enquête et aux modifications apportées par l'EPFY suite à la réserve du commissaire enquêteur ". Par un jugement du 21 novembre 2016, le tribunal a annulé l'arrêté du 31 octobre 2013 en tant que la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme maintenait un emplacement réservé RE1 dépourvu d'objet. La SCI Quasida, propriétaire de la parcelle ZK147 d'une superficie de 44 247m² située dans le périmètre de la déclaration d'utilité publique, relève appel de ce jugement en tant qu'il a rejeté le surplus des conclusions de sa demande tendant à l'annulation totale de l'arrêté du 31 octobre 2013.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. La SCI Quasida conteste la régularité du jugement attaqué en invoquant la circonstance que le tribunal aurait écarté le moyen tiré du " vice substantiel de procédure tiré de l'incompétence de l'autorité environnementale consultée sur le projet de mise en compatibilité des PLU et de l'illégalité des avis rendus " en omettant de se prononcer sur la violation du droit européen Il résulte des termes mêmes du jugement attaqué que les premiers juges ont répondu avec suffisamment de précisions aux points 12 à 15 au moyen dont ils étaient saisis, alors qu'ils n'avaient pas à répondre à l'ensemble des arguments présentés par la SCI. Par suite, le moyen tiré de l'omission à statuer doit être écarté.

Sur la légalité de l'arrêté du 31 octobre 2013 du préfet des Yvelines :

En ce qui concerne l'examen conjoint :

3. Aux termes de l'article L. 123-14-2 du code de l'urbanisme dans sa version applicable : " Les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du plan font l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, de la commune, et des personnes publiques associées mentionnées au premier alinéa du I et au III de l'article L. 121-4. () Le procès-verbal de la réunion d'examen conjoint est joint au dossier de l'enquête publique. () La mise en compatibilité du plan local d'urbanisme éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier et du résultat de l'enquête, est approuvée : 1° Par la déclaration d'utilité publique, lorsque celle-ci est requise ; ()Les procédures nécessaires à une ou plusieurs mises en compatibilité peuvent être menées conjointement. ". Aux termes de l'article R. 123-23-1 du même code : " Les dispositions du présent article sont applicables à la déclaration d'utilité publique d'une opération qui n'est pas compatible avec un plan local d'urbanisme. / L'examen conjoint prévu à l'article L. 123-14-2 a lieu avant l'ouverture de l'enquête publique à l'initiative du préfet. Lorsqu'une association mentionnée à l'article L. 121-5 demande à être consultée, son président adresse la demande au préfet. () ".

4. La SCI Quasida soutient que l'avis de la DRIEE comme autorité environnementale n'a pas été porté à la connaissance des participants à la réunion d'examen conjoint prévu à l'article L. 123-14-2 précité. Toutefois aucun texte n'impose qu'un tel avis soit produit lors de la réunion d'examen conjoint. Par suite, le moyen doit être écarté.

En ce qui concerne l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement :

5. Aux termes de l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme dans sa version alors en vigueur : " La personne publique qui élabore un des documents d'urbanisme mentionnés à l'article L. 121-10 transmet pour avis à une autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement le projet de document et son rapport de présentation. / L'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement est consultée en tant que de besoin sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental. ". Aux termes de l'article R. 121-14 du même code : " () II. ' Font également l'objet d'une évaluation environnementale les documents d'urbanisme suivants, à l'occasion de leur élaboration : 1° Les plans locaux d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 ; () ".

6. Aux termes des dispositions de l'article R. 121-15 du code de l'environnement aux termes desquelles dans leur version antérieure à l'abrogation prononcée par l'article 10 du décret du 28 décembre 2015 alors applicable à la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme de Mantes-la-Jolie et Rosny-sur-Seine dont le territoire comprend un site Natura 2000 : " I. ' L'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement est : () 3° Le préfet de département, pour () les plans locaux d'urbanisme ; () L'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement prévue aux alinéas précédents est également compétente pour les procédures d'évolution affectant ces documents. () ". Ces dispositions étaient, en tout état de cause, incompatibles avec le paragraphe 3 de l'article 6 de la directive du 27 juin 2001 aux termes duquel " les Etats membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en oeuvre de plans et de programme " en tant qu'elles désignaient le préfet de département comme autorité compétente pour émettre un avis, sans que soit prévu un dispositif propre à garantir que, notamment dans les cas où il était compétent pour déclarer d'utilité publique une mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme, l'avis soit rendu par une entité, même interne, disposant d'une autonomie réelle à son égard. Toutefois en l'espèce, les avis litigieux du 23 mai 2013 du préfet du département des Yvelines, en qualité d'autorité environnementale, ont été préparés par le service du développement durable des territoires et des entreprises placé à la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Ile-de-France, service régional disposant d'une autonomie réelle, pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres et qui lui permettent de remplir pour le préfet de département les missions alors confiées au préfet de département par les dispositions de l'article R. 121-15 du code de l'environnement. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier, d'une part, que ce service régional n'a pas été chargé du surplus de l'instruction de la déclaration d'utilité publique. Enfin les avis qui ont examiné les particularités de l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme notamment au regard des habitats relais des oiseaux inscrits à l'annexe 1 de la directive oiseaux ayant justifié le classement en site Natura 2000 dit " Boucles de Moisson, de Guernes et de Rosny " et ont analysé le contenu du rapport environnemental qui leur était soumis par l'établissement public foncier des Yvelines en se prononçant notamment sur les incidences sur les sites Natura 2000, répondaient aux objectifs de la directive. Le moyen tiré de l'irrégularité des deux avis du 23 mai 2013 de l'autorité environnementale doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne l'étude d'impact :

7. En premier lieu, en se bornant à se prévaloir des observations du commissaire enquêteur regrettant que le complément à l'étude d'impact transmis par l'établissement public et joint au dossier d'enquête publique ait été communiqué à une autorité environnementale, en l'espèce le service régional de l'Etat chargé de l'environnement, sans avoir été préalablement communiqué à l'autorité environnementale consultée pour la création de la ZAC, en l'espèce le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) qui, dans son avis du 25 juillet 2012, avait recommandé au maître d'ouvrage de compléter le dossier soumis à enquête publique, la SCI requérante n'invoque la méconnaissance d'aucune disposition qui aurait imposé de soumettre à la même autorité environnementale les éléments complémentaires produits à la suite d'un avis. Le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure de recueil des avis de l'autorité environnementale et de l'insuffisante information du public sur ce point, doit, par suite, être écarté.

8. En deuxième lieu, la SCI Quasida soutient que l'étude d'impact " n'est pas suffisamment étayée " sur les conséquences du projet sur les habitats et la reproduction d'espèces protégées d'oiseaux identifiées dans le dossier soumis au public (Sterne pierregarin, Martin-pêcheur d'Europe et Oedicnème criard) qui ont justifié le classement Natura 2000 des Boucles de Moisson de Guernes et de Rosny dont le périmètre jouxte l'emprise de la déclaration d'utilité publique. Toutefois, l'étude d'impact et son rapport complémentaire indiquent, sans faire l'objet d'aucune critique précise de la part de la requérante, que des mesures d'évitement et de réduction seront intégrées dès la phase travaux et exploitation du projet afin de " supprimer les incidences résiduelles " de ce projet sur la zone de protection spéciale Natura 2000, notamment par la création d'une zone refuge autour des bassins de rétention, la préservation des nichées d'oiseaux et la mise en oeuvre d'un suivi environnemental de chantier. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact soumise au public, s'agissant de l'impact du projet sur la zone de protection spéciale Natura 2000, doit être écarté.

9. En troisième lieu, la SCI Quasida fait valoir que l'étude d'impact présente des insuffisances quant aux impacts permanents sur de nombreuses espèces protégées pour lesquelles les mesures compensatoires n'ont pas été définies. Toutefois, l'étude d'impact et son rapport complémentaire décrivent notamment l'état initial de la biodiversité présente sur le site, les habitats naturels et les espèces protégées. Ces documents précisent les mesures de réduction des impacts du projet sur la faune et la flore ainsi que les mesures de compensation possibles telles que la " récréation d'espaces naturels " adaptés pour les espèces protégées notamment par acquisition ou rétrocession d'espaces périphériques pour la reconstitution de milieux spécifiques. Le rapport complémentaire indique que l'effet des mesures d'atténuation des effets négatifs notamment sur les espèces protégées sera évalué par des indicateurs de biodiversité. A ce titre, comme l'indique elle-même la requérante, ce rapport précise que sur l'ensemble des espèces le niveau d'impact moyen dû aux pertes des fonctionnalités écologiques perdurera à un niveau résiduel modéré après mise en oeuvre des cinq mesures d'atténuation proposées, lesquelles ne font l'objet d'aucune critique pertinente de la part de la requérante. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact soumise au public, notamment s'agissant de l'absence de définition des mesures compensatoires, doit être écarté.

10. En quatrième lieu, si la requérante soutient que l'étude d'impact n'a pas pris en compte une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type 1 " Sablières de Mantes-la-Jolie ", il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une zone de cette nature était recensée à la date de l'arrêté attaqué sur le périmètre de mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme.

11. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : " I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : () 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ; () " Aux termes de l'article L. 411-2 du même code : " Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : () 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : () ". Contrairement à ce que soutient la requérante, ainsi qu'il a été dit aux points 8 à 10, l'étude d'impact ne se borne pas à renvoyer à la délivrance de dérogations, le traitement des incidences résiduelles sur le patrimoine naturel protégé, notamment pour les sept espèces protégées d'insectes présentes sur le site.

12. Il résulte de tout ce qui précède que le moyen tiré de ce que l'étude d'impact serait entachée d'inexactitudes, omissions ou insuffisances ayant eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative doit être écarté.

En ce qui concerne l'utilité publique :

13. Un arrêté du 26 février 2013 du préfet des Yvelines a créé, après avis du Conseil général de l'environnement et du développement durable du 25 juillet 2012 en qualité d'autorité environnementale et enquête publique, la zone d'aménagement concerté " Eco-quartier fluvial " sur les territoires des communes de Mantes-la-Jolie et de Rosny-sur-Seine, projet inclus dans l'opération d'intérêt national " Seine Aval " créée en 2007. L'arrêté litigieux du 31 octobre 2013 est ainsi justifié par l'aménagement de 100 hectares de terrains revenus à l'état naturel notamment de prairies situés entre les zones urbaines de Rosny-sur-Seine, d'une part, et de Mantes-la-Jolie, d'autre part, sur une surface totale d'environ 200 hectares, pour y créer en une vingtaine d'années 5 000 logements, 43 000 m² d'équipements publics, 25 000 m² de surfaces de commerces, activités et services ainsi que développer une activité touristique, avec des activités fluviales, sportives et de loisirs, notamment des jardins et un port de plaisance. Cette opération présente ainsi un intérêt public. Si la requérante se prévaut des insuffisances de l'étude d'impact et des impacts résiduels du projet nécessitant de soumettre des demandes de dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement à l'interdiction mentionnée au 3° du I de l'article L. 411-1 du même code, il ressort des pièces du dossier qu'aucun élément du dossier ne corrobore, au regard des mesures compensatoires prévues notamment sur les habitats relais des espèces protégées par la zone de protection spéciale, les inconvénients invoqués, au demeurant sans aucune précision suffisante au regard de l'objet de l'arrêté litigieux portant notamment sur la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme. Ainsi eu égard aux mesures compensatoires prévues, les inconvénients pour l'environnement, que présente le projet retenu, notamment les effets résiduels sur le patrimoine naturel du périmètre de l'arrêté litigieux, ne peuvent être regardés comme excessifs par rapport à l'intérêt qu'il présente, notamment la satisfaction des besoins en logements, et ne sont pas de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique.

14. Il résulte de ce qui précède que la SCI Quasida n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Versailles a rejeté sa demande.

Sur les frais liés au litige :

15. 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 la partie perdante dans la présente instance. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la SCI Quasida le versement de la somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par l'établissement public foncier d'Ile-de-France au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la SCI Quasida est rejetée.

Article 2 : La SCI Quasida versera à l'établissement public foncier d'Ile-de-France une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

© LexisNexis SA