

M. Olivier Yeznikian, président

M. O Yeznikian, rapporteur

SCP BORE, SALVE DE BRUNETON, MEGRET, avocats

Lecture du mardi 22 octobre 2024

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

L'association Bien vivre dans le Perche, l'association Perche Avenir Environnement, le groupement régional des associations de protection de l'environnement, l'association Air du Perche, l'association Sites et monuments et Mme B... A... ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Caen, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, en premier lieu, de suspendre l'exécution de la décision par laquelle le département de l'Orne a décidé de procéder à des travaux d'enrobage sur un tronçon de 17 km de la voie verte " la Véloscénie ", situé sur le territoire de la communauté de communes du " Pays de Mortagne-au-Perche " ainsi, en deuxième lieu, que l'exécution de l'arrêté du 23 septembre 2024 du président du conseil départemental de l'Orne portant interdiction temporaire de la circulation sur ce tronçon de la voie verte, en troisième lieu, d'enjoindre au conseil départemental de l'Orne d'interrompre et de suspendre les travaux consistant en l'exploitation des taillis et les travaux d'enrobage sur ce même tronçon et, en dernier lieu, d'enjoindre au préfet de l'Orne de mettre en demeure le conseil départemental de l'Orne d'interrompre et de suspendre immédiatement ces travaux et de déposer des dossiers de demande d'évaluation environnementale ou d'examen au cas par cas au titre de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, de demande d'autorisation loi sur l'eau ou de déclaration, de déclaration préalable en raison de la destruction d'alignements ou d'allées d'arbres et de demande de dérogation pour la destruction d'espèces protégées. Par une ordonnance n° 2402563 du 1er octobre 2024, la juge des référés du tribunal administratif de Caen a, d'une part, enjoint au département de l'Orne de suspendre, sans délai, les travaux de rénovation de la Voie Verte " La Véloscénie " et, d'autre part, rejeté le surplus des conclusions des requérants et du département de l'Orne.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 4 et 16 octobre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le département de l'Orne demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler l'ordonnance du 1er octobre 2024 de la juge des référés du tribunal administratif de Caen en tant qu'elle a suspendu l'exécution des travaux de rénovation de la Voie Verte ;

2°) de rejeter les conclusions de l'association Bien vivre dans le Perche, l'association Perche Avenir Environnement, le groupement régional des associations de protection de l'environnement, l'association Air du Perche, l'association Sites et monuments et Mme B... A..., présentées par voie de l'appel incident ;

3°) de mettre à la charge des requérantes la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas satisfaite dès lors, d'une part, que l'exécution des travaux d'entretien dont les requérantes avaient connaissance depuis le début de l'année 2024, ne cause pas de dommage grave et irréparable à l'environnement et, d'autre part, que cette opération est rendue nécessaire pour pallier les risques d'atteinte à la sécurité des usagers provoqués par l'état dégradé de la voie ;

- le projet qui relève des opérations d'entretien habituelles pour un gestionnaire de voirie ne comporte aucune modification du profil et de la consistance de la voie mais implique la réfection de la couche de roulement, n'entre dans aucune des rubriques de l'article R. 122-2 du code de l'environnement et de son annexe, au titre de la construction d'une piste cyclable ou d'une voie verte, ou au titre des travaux de modification de cette voie ou encore au titre d'une opération d'aménagement, imposant une évaluation environnementale ou un examen au cas par cas par l'autorité environnementale ;

- le projet de travaux qui porte sur un ouvrage déjà autorisé et n'est pas, tel qu'il est conçu, susceptible d'avoir des incidences notables négatives sur l'environnement, à quelque égard que ce soit, compte tenu notamment des résultats de l'étude d'impact de 2008 et de ceux d'une étude récente faisant ressortir les avantages d'un enrobé sur un sable stabilisé, présentée par l'association française pour le développement des vélo routes et des voies vertes et la Fédération nationale

pour l'environnement ;

- les travaux de coupe d'arbres et les travaux d'enrobé ont des objets distincts et sont réalisés indépendamment les uns des autres et non concomitamment de telle sorte que les travaux relatifs à l'entretien des haies et des arbres sur les bas-côté ne doivent pas être pris en compte pour caractériser l'ampleur du chantier ;

- il n'est pas porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dès lors que la seule réfection du revêtement participe à la protection de l'environnement et à la sécurité et à l'accessibilité des usagers de la Voie Verte.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 octobre 2024, l'association Bien vivre dans le Perche, l'association Perche Avenir Environnement, le groupement régional des associations de protection de l'environnement, l'association Air du Perche, l'association Sites et monuments et Mme B... A... concluent au rejet de la requête et, par la voie d'un appel incident, demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, en premier lieu, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 23 septembre 2024 portant interdiction temporaire de la circulation sur la voie verte " la Véloscénie ", en deuxième lieu, d'enjoindre au préfet de l'Orne de mettre en demeure le président du conseil départemental de l'Orne d'interrompre et de suspendre immédiatement les opérations de travaux relatifs aux taillis et les travaux d'enrobage en litige et de déposer des dossiers de demande d'autorisation environnementale ou d'examen au cas par cas au titre de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, de demande d'autorisation loi sur l'eau ou de déclaration, de déclaration préalable en raison de la destruction d'alignements ou d'allées d'arbres, de demande de dérogation pour la destruction d'espèces protégées, d'annuler, par conséquent, l'ordonnance attaquée qui a rejeté ces conclusions et, en dernier lieu, de mettre à la charge du département de l'Orne et de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que :

- les moyens du département présentés au titre de l'appel principal, ne sont pas fondés ;

- l'arrêté du 23 septembre 2024 portant interdiction temporaire de la circulation sur la voie verte dont le seul intérêt était de permettre les travaux doit être suspendu par voie de conséquence ;

- le préfet doit dans l'exercice de son pouvoir de contrôle mettre en demeure le président du conseil départemental d'appliquer les législations en vigueur, la seule suspension des travaux ne suffisant pas à assurer leur pleine application.

La requête a été communiquée à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;

- la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;

- le code de l'environnement ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'association Bien vivre dans le Perche, l'association Perche Avenir Environnement, le groupement régional des associations de protection de l'environnement, l'association Air du Perche, l'association Sites et monuments et Mme B... A..., d'autre part, le département de l'Orne, et enfin la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 17 octobre 2024, à 15 heures :

- Me Mégret, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association Bien vivre dans le Perche et autres ;

- le représentant de l'association Bien vivre dans le Perche et autres ;

- les représentants du département de l'Orne ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

Vu la note en délibéré produite par l'association Bien vivre dans le Perche et autres, enregistrée le 18 octobre 2024 après la clôture de l'instruction.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : " Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (...) ".

2. L'association Bien vivre dans le Perche, l'association Perche Avenir Environnement, le groupement régional des associations de protection de l'environnement (GRAPE), l'association l'Air du Perche, l'association Sites et monuments et Mme B... A... ont saisi le juge des référés du tribunal administratif de Caen, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une demande tendant, en premier lieu, à ce que soit prononcée la suspension de l'exécution de la décision par laquelle le département de l'Orne a décidé de procéder à des travaux d'enrobage sur un tronçon de 17 km de la voie verte " la Véloscénie ", située sur le territoire de la communauté de communes du " Pays de Mortagne-au-Perche", en deuxième lieu, à la suspension de l'exécution de l'arrêté du 23 septembre 2024 du président du conseil départemental de

l'Orne portant interdiction temporaire de la circulation sur ce tronçon de la voie verte, en troisième lieu, à ce que soit ordonnée au conseil départemental de l'Orne l'interruption des travaux consistant en l'exploitation des taillis et les travaux d'enrobage sur ce même tronçon et, en dernier lieu, à ce qu'il soit enjoint au préfet de l'Orne de mettre en demeure le conseil départemental de l'Orne de suspendre immédiatement ces travaux et de déposer des dossiers de demande d'évaluation environnementale ou d'examen au cas par cas. Le département de l'Orne relève appel de l'ordonnance du 1er octobre 2024 par laquelle la juge des référés du tribunal administratif de Caen lui a enjoint de suspendre sans délai les travaux de voirie en litige. L'association Bien vivre dans le Perche et autres font appel incident de la même ordonnance en tant qu'elle a rejeté le surplus de leurs conclusions.

3. Le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Toute personne justifiant, au regard de sa situation personnelle, notamment si ses conditions ou son cadre de vie sont gravement et directement affectés, ou des intérêts qu'elle entend défendre, qu'il y est porté une atteinte grave et manifestement illégale du fait de l'action ou de la carence de l'autorité publique, peut saisir le juge des référés sur le fondement de cet article. Il lui appartient alors de faire état de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour elle de bénéficier, dans le très bref délai prévu par ces dispositions, d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de cet article. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 précité est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires. Compte tenu du cadre temporel dans lequel se prononce le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2, les mesures qu'il peut ordonner doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

4. Aux termes de l'article R. 122-2 du code de l'environnement : " I. - Les projets relevant d'une ou plusieurs rubriques énumérées dans le tableau annexé au présent article font l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, en application du II de l'article L. 122-1, en fonction des critères et des seuils précisés dans ce tableau. (...) / II. - Les modifications ou extensions de projets déjà autorisés, qui font entrer ces derniers, dans leur totalité, dans les seuils éventuels fixés dans le tableau annexé ou qui atteignent en elles-mêmes ces seuils font l'objet d'une évaluation environnementale ou d'un examen au cas par cas. Les autres modifications ou extensions de projets soumis à évaluation environnementale systématique ou relevant d'un examen au cas par cas, qui peuvent avoir des incidences négatives notables sur l'environnement sont soumises à examen au cas par cas. Sauf dispositions contraires, les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations, quels que soient les projets auxquels ils se rapportent, ne sont pas soumis à évaluation environnementale. / (...) ". Selon, d'une part, la rubrique 6 c) du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, les travaux de construction de pistes cyclables et voie verte de plus de 10 km font l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas, et, d'autre part, la rubrique 39 b) de ce même tableau, les opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 hectares font l'objet d'une évaluation environnementale de façon systématique tandis que celles dont le terrain d'assiette est compris entre 5 10 ha font l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas. Enfin, les dispositions de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, adoptées afin de satisfaire aux exigences de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, permettent, par l'instauration d'un dispositif dit de " clause-filet ", que des projets, qui ne relèvent ni d'une évaluation environnementale de façon systématique, ni d'un examen au cas par cas en vertu des dispositions des articles L. 122-1 et R. 122-2 du code de l'environnement et de l'annexe à ce dernier article, soient néanmoins soumis, à l'initiative de l'autorité saisie de la demande d'autorisation ou du maître d'ouvrage, à un examen au cas par cas s'ils apparaissent susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine.

5. Il résulte de l'instruction qui s'est poursuivie devant le juge des référés du Conseil d'Etat que le conseil départemental de l'Orne, après avoir obtenu, en 2020, la rétrocession de la propriété d'une voie verte dénommée " la Véloscénie ", aménagée en 2010 par un syndicat mixte sur le tracé d'une ancienne voie ferrée traversant le département sur une longueur d'environ 65 km, a constaté que son état de détérioration avancé, faute d'entretien suffisant depuis dix ans, imposait divers travaux. Il a prévu un programme portant sur un tronçon total de 38 km consistant, d'une part, à traiter les haies et les arbres le long de la voie dont certains menaçaient la sécurité des usagers et, d'autre part, à restaurer la bande de roulement endommagée. Après consultation des deux communautés de communes concernées par le passage de la voie verte sur ce tronçon, le département a choisi de conserver un revêtement en sable stabilisé sur une partie du tronçon compris entre les communes de Sablons-sur-Huisne et de Cour-Maugis-sur-Huisne et de poser un enrobage bitumeux à froid sur une portion d'environ 14,1 km d'un tronçon de 17,3 km compris entre les communes de Corbon et de La Mesnière, objet du présent litige. Ce nouveau revêtement dont le coût est environ le double de celui du sable stabilisé présente, selon la collectivité, de nombreux avantages tenant, d'une part, à une usure plus lente de l'enrobé par rapport au sable stabilisé, d'autre part, aux usages plus nombreux permis par l'enrobé et, enfin, aux avantages environnementaux de ce matériau mis en évidence par des travaux récents rendus publics par l'association française pour le développement des vélo routes et des voies vertes et la Fédération nationale pour l'environnement. Saisie, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de conclusions à fin d'injonctions multiples rappelées au point 2, la juge des référés du tribunal administratif de Caen n'a, par l'ordonnance attaquée, fait droit qu'à la demande de suspension des travaux de voirie. Elle a retenu qu'ils étaient susceptibles d'avoir des conséquences négatives notables sur l'environnement et qu'ils auraient dû être, par conséquent, soumis, préalablement à leur mise en oeuvre, à un examen au cas par cas sur le besoin d'évaluation environnementale, en application des dispositions de l'article R. 122-2 du code de l'environnement et notamment de la rubrique 6 c) de son annexe. Elle en a déduit qu'il s'agissait d'une carence grave portant une atteinte manifeste à la liberté fondamentale consistant dans le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré.

6. En premier lieu, il résulte de l'instruction, ainsi que le juge des référés du tribunal administratif l'a retenu, pour constater que la condition d'urgence n'était pas sur ce point vérifiée, et en l'absence d'éléments contraires apportés par les requérantes dans le cadre de leur appel incident, que le traitement des haies et des arbres est, sur la portion de voie en cause, achevé. En outre, ces travaux d'entretien des haies et des arbres constituent une opération distincte des travaux portant sur la bande de roulement, ne sont pas réalisés concomitamment et ne se conditionnent ni l'un ni l'autre en dépit de la communication du conseil général sur l'ensemble de son programme d'entretien.

7. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction, eu égard notamment aux précisions fournies par le département qui ne sont pas sérieusement contredites en défense, que, d'une part, compte tenu de leur nature et de leur consistance, les travaux de réfection de la bande de roulement, alors même qu'ils portent sur un tronçon de plus de 10 km, ne sont pas assimilables à des travaux de construction d'une piste cyclable ou d'une voie verte et n'entrent dès lors pas dans le champ de la rubrique 6 c) de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, imposant un examen au cas par cas par l'autorité compétente de l'Etat. D'autre part, ainsi que le juge des référés du tribunal l'a retenu, ils n'entrent pas davantage, notamment en raison de leur consistance limitée, dans le champ des opérations d'aménagement au sens de la rubrique 39 b) de la même annexe, et ce, alors même que le terrain d'assiette serait supérieur ou égal à 10 hectares. Enfin, il ne résulte pas de l'instruction que ces travaux, même s'ils comportent la pose d'un enrobé à émulsion à froid pour remplacer le sable stabilisé endommagé, ne modifient ni la destination de la voie, ni ses usages antérieurs, ni son profil en long ou en travers, ni le ballast sur lequel elle repose. Par suite, ils ne représentent pas, en l'état de l'instruction, une modification d'un projet déjà autorisé au sens des dispositions du premier alinéa du II de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, citées au point 4, nécessitant un examen au cas par cas. En définitive, les travaux en cause doivent être regardés, ainsi que le conseil départemental l'indique comme des travaux d'entretien, impliquant en l'espèce, ainsi qu'il a été précisé à l'audience, de grosses réparations, dont les dispositions du II de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, citées au point 4, prévoient que, quels que soient les projets auxquels ils se rapportent, ils ne sont pas soumis à évaluation environnementale.

8. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'en l'état de l'instruction, en s'abstenant de saisir, préalablement à la mise en oeuvre des travaux de voirie en litige, l'autorité chargée de procéder à un examen au cas par cas en application des dispositions citées au point 4 de l'article R. 122-2 du code de l'environnement et de son annexe, le président du conseil départemental de l'Orne n'a pas porté, dans l'exercice de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale consistant dans le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré.

9. En troisième lieu, il résulte de l'instruction menée à l'audience que la pose à froid de l'enrobé bitumineux doit être réalisée à l'aide d'un engin de chantier dénommé " finisseur " présentant les mêmes caractéristiques que celui qui serait utilisé pour la pose d'un revêtement en sable stabilisé. Ce véhicule, comme les camions destinés à son approvisionnement, doit se déplacer uniquement sur la voie verte dont l'assiette est suffisante pour éviter qu'il empiète sur les espaces avoisinants et qu'il porte atteinte à la flore ou la faune ou à la ressource en eau. Il ne résulte pas davantage de l'instruction et des échanges qui ont eu lieu à l'audience devant le juge des référés du Conseil d'Etat, compte tenu des recommandations toujours pertinentes de l'étude d'impact de 2008 formulées en phase d'entretien dont il n'est pas établi qu'elles ne seront pas respectées notamment en ce qui concerne le calendrier des travaux, que l'opération en litige, serait, alors même que la voie se trouve insérée dans un milieu naturel sensible, susceptible d'avoir, par elle-même ou compte tenu des conditions dans lesquelles elle doit se dérouler ou du choix de l'enrobé, des incidences négatives notables sur l'environnement impliquant qu'elle soit soumise préalablement à un examen au cas par cas. Dans ces conditions, et en l'état de l'instruction, en s'abstenant de saisir l'autorité chargée de procéder à un tel examen en application de la " clause filet " mentionnée au point 4, inscrite à l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, le président du conseil départemental de l'Orne n'a pas davantage porté, dans l'exercice de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale consistant dans le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré.

10. En quatrième lieu, les parties en défense n'apportent, dans leur appel incident, aucun élément de nature à remettre en cause le bien-fondé de la partie de l'ordonnance attaquée par laquelle le juge des référés du tribunal administratif a rejeté leurs autres conclusions.

11. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, d'une part, que le département de l'Orne est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Caen a suspendu les travaux de voirie sur la portion de voie verte en litige et, d'autre part, que l'association Bien vivre dans le Perche et autres ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par la même ordonnance, elle a rejeté le surplus de leurs conclusions.

12. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association Bien vivre dans le Perche et autres une somme à verser au département de l'Orne, qui ne justifie d'ailleurs pas avoir exposé, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, des frais de justice qui excéderaient ceux auxquels il doit normalement s'attendre à supporter eu égard à ses missions. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions par l'association Bien vivre dans le Perche et autres qui sont les parties perdantes.

ORDONNE :

Article 1er : L'article 1er de l'ordonnance de la juge des référés du tribunal administratif du 1er octobre 2024 de Caen est

annulée.

Article 2 : La demande présentée par l'association Bien vivre dans le Perche et autres, leurs conclusions présentées par voie de l'appel incident et leurs conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions présentées par le département de l'Orne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au département de l'Orne ainsi qu'à l'association Bien vivre dans le Perche, première dénommée dans le mémoire en défense.

Copie en sera adressée à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques.

Fait à Paris, le 22 octobre 2024

Signé : Olivier Yeznikian
