

N° 1301394

- ASSOCIATION « FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT »(FNE)
- ASSOCIATION « SOCIETE REUNIONNAISE
POUR L'ETUDE ET LA PROTECTION DE
L'ENVIRONNEMENT - REUNION NATURE
ENVIRONNEMENT » (SREPEN-RNE)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de La Réunion,

(1^{ère} chambre)

M. S...
Rapporteur

M. C...
Rapporteur public

Audience du 21 avril 2016
Lecture du 26 mai 2016

44-05-02
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 16 décembre 2013 et 29 février 2016, l'association « France nature environnement » (FNE) et l'association « société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement - Réunion nature environnement » (SREPEN-RNE), et, représentées par la Selarl d'avocats Arnaud-Lexipolis, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de La Réunion du 25 octobre 2013 portant autorisation au titre du code de l'environnement des travaux de nouvelle route du littoral sur les communes de Saint-Denis et La Possession ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement à chacun d'entre elles de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

1. Considérant que par un arrêté du 25 octobre 2013, le préfet de La Réunion a autorisé, au titre du code de l'environnement sur l'eau et la protection des milieux aquatiques et marins, la région Réunion à réaliser une nouvelle liaison sécurisée entre Saint-Denis et La Possession ; que l'association « France nature environnement » (FNE) et l'association « société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement - Réunion nature environnement » (SREPEN-RNE), associations agréées au titre de la protection de l'environnement, demandent l'annulation de cet arrêté ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

S'agissant de l'absence d'étude d'impact spécifique aux milieux aquatiques :

2. Considérant qu'en application des dispositions de l'article R. 214-6 du code de l'environnement le dossier de demande d'autorisation pour la réalisation d'installation, d'ouvrages ou de travaux délivrée au titre des dispositions de l'article L. 214-1 et suivants du code de l'environnement comprend, notamment, un document indiquant les incidences directes et indirectes, temporaires et permanentes, du projet sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en fonction des procédés mis en œuvre, des modalités d'exécution des travaux ou de l'activité, du fonctionnement des ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou affectées et compte tenu des variations saisonnières et climatiques, sauf dans l'hypothèse où l'étude d'impact réalisée en application des articles R. 122-2 et R. 122-3 du code du même code contiendrait ces informations ; qu'un tel document d'incidence constitue une étude d'impact des travaux projetés spécifique aux milieux aquatiques concernés ;

3. Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que le dossier de demande d'autorisation contient non seulement, dans ses annexes E.1 à E.6, l'étude d'impact réalisée au titre des dispositions des articles R. 122-2 et R. 122-3 du code de l'environnement, mais encore le document d'incidence prévu par les dispositions précitées qui, en pages 67 à 391, analyse successivement, et de manière précise et détaillée, l'état initial du milieu aquatique concerné par les travaux, l'impact du projet, les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts, ainsi que la comptabilité du projet avec les prescriptions du SDAGE, du plan de gestion des risques inondations et des objectifs visés aux articles L. 211-1 et D. 211-10 du code de l'environnement ; que, par suite, le moyen tiré de l'absence d'étude d'impact des travaux projetés spécifique au milieu aquatique doit être écarté, comme manquant en fait ;

S'agissant des insuffisances du document d'incidence :

4. Considérant, en premier lieu, que les associations requérantes soutiennent que ce document n'étudierait pas suffisamment les impacts de la modification du trait de côte induite par la réalisation de la portion de route-digue, dès lors que la modélisation des aspects hydro-sédimentaires présenterait des limites préjudiciables à la compréhension de la dynamique littorale et que les données courantologiques seraient insuffisantes, ainsi que l'a considéré le conseil scientifique régional du patrimoine naturel dans ses avis des 8 décembre 2011 et 23 mai 2013 ; que, toutefois, il résulte du dossier de demande, et notamment de sa page 222, que la modélisation de l'impact de la modification du trait de côte a été réalisée à l'aide de modules 2D de la plateforme TELEMAC qui permet de simuler des

courants complexes (marée, courant général, vent, houle), ainsi que le transport de sédiments, compte tenu de dix scénarii météo-océaniques présentés dans le tableau n° 68 de la page 223 du dossier de demande ; que l'effet du projet sur la courantologie, le transit sédimentaire et la dispersion des fines apportées par les ravines au niveau des zones sensibles est présenté en pages 223 à 246 ; que les avis dont se prévalent les requérantes ont été respectivement rendus dans le cadre du dossier de déclaration d'utilité publique et dans le cadre du dossier de dérogations à l'interdiction de destruction des espèces et habitats protégés, et non dans le cadre de l'instruction du dossier relatif à l'autorisation litigieuse ; qu'il ne résulte pas des pièces du dossier que les données présentées dans le cadre de ces trois dossiers aient été identiques ou mêmes analogues ; que, dès lors, il n'apparaît pas que l'étude de l'impact des travaux de la nouvelle route du littoral sur la modification du trait de côte serait insuffisante ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'à titre compensatoire de la suppression des formations coralliennes induites par la portion de route-digue, le projet autorisé prévoit d'instaurer « une trame bleue » pour maintenir la biodiversité de la côte, composée, d'une part, d'un corridor longitudinal situé sur les petits fonds, parallèle à la côte, constitué des carapaces des digues, des enrochements naturels des tapis anti-affouillement des piles de viaduc et de la digue et des modules artificiels spécifiquement intégrés aux piles du viaduc et à leurs fondations, pour permettre la colonisation larvaire et l'accueil de juvéniles et, d'autre part, de trois corridors transversaux reliant les petits fonds aux affleurements basaltiques du large, perpendiculaires à la côte, constitués de récifs artificiels, pour relier les habitats côtiers de nurserie aux habitats récifaux profonds ; que les associations requérantes soutiennent que le document d'incidence n'analyserait pas suffisamment les effets de la mise en place de ces récifs artificiels sur le milieu aquatique, et particulièrement qu'il ne démontrerait pas l'innocuité de ces dispositifs sur ce milieu ; que, toutefois, les dispositifs litigieux sont présentés de manière détaillée en pages 347 à 352 du dossier de demande ; que, dans leurs écritures, les associations requérantes reconnaissent elles-mêmes que ce dispositif « semble à première vue envisageable » ; que la région Réunion soutient sans être contestée qu'elle a réalisé des études suffisantes au regard des connaissances scientifiques existantes à la date de la décision ; que les associations requérantes n'apportent aucun élément scientifique précis pour contester le résultat de ces études, à l'encontre desquelles le conseil scientifique régional du patrimoine naturel n'a d'ailleurs soulevé aucune objection ; que, dans ces conditions, l'insuffisance alléguée du document d'incidence n'est pas établie ;

6. Considérant, en troisième lieu, que les associations requérantes font grief au document d'incidence de ne pas appréhender les impacts du projet liés à l'extraction des matériaux, ainsi qu'à l'aménagement des entrées de ville à Saint-Denis et à La Possession, en tant qu'il représenteraient des travaux et activités connexes au projet de nouvelle route du littoral au sens des dispositions du VIII de l'article R. 214-6 du code de l'environnement ; que, toutefois, l'exploitation des carrières productrices des matériaux nécessaires à la construction de l'ouvrage relevant du régime des installations classées pour la protection de l'environnement et étant susceptible d'être soumise, à ce titre, à des études d'impact spécifiques, les incidences de l'extraction de ces matériaux ne sont pas au nombre des effets indirects que l'étude en cause, qui ne concerne que la création de la voie nouvelle, devait examiner ; qu'en outre, si le document d'incidence n'examine pas l'aménagement des entrées de ville à Saint-Denis et La Possession, le projet, dont la finalité est de sécuriser et de faciliter les déplacements entre Saint-Denis et La Possession, n'inclut pas la réalisation des entrées de ces deux villes, qui, lorsque leurs modalités seront définies, feront, le cas échéant, l'objet d'une étude d'impact spécifique ; que, par suite, le manquement reproché au document d'incidence ne peut être accueilli ;

En ce qui concerne la légalité interne :

S'agissant du moyen tiré de la méconnaissance de la déclaration d'utilité publique du 7 mars 2012 :

7. Considérant que l'objet d'une déclaration d'utilité publique est d'autoriser son bénéficiaire à procéder aux expropriations nécessaires à la réalisation des travaux, sur la base d'un dossier, soumis à enquête publique, comprenant notamment un plan de situation ainsi qu'un plan général des travaux, une description des caractéristiques des ouvrages les plus importants et, le cas échéant une appréciation de l'impact des travaux projetés sur l'environnement ; qu'il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, et en tenant compte des observations éventuellement formulées au cours de l'enquête publique, d'apprécier l'utilité publique de l'opération au regard des caractéristiques essentielles des ouvrages telles qu'elles sont précisées dans ce dossier, de son coût financier, des atteintes portées à la propriété privée ou à d'autres intérêts publics, et des inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ; qu'ainsi, la modification, par une décision ultérieure relative à la réalisation effective des travaux, des caractéristiques essentielles de l'opération, est susceptible de constituer une violation de l'acte par lequel cette opération est déclarée d'utilité publique si les modifications autorisées par la décision contestée affectent de manière substantielle, eu égard à leur ampleur et aux types d'ouvrage concernés, les caractéristiques essentielles du projet déclaré d'utilité publique ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, si le dossier soumis à l'enquête publique préalable à l'arrêté du 7 mars 2012 portant déclaration d'utilité publique du projet de construction de la nouvelle route du littoral n'envisageait qu'un demi-échangeur à La Grande Chaloupe, le projet déclaré d'utilité publique a prévu un échangeur complet, pour tenir compte des recommandations du commissaire enquêteur et des observations des habitants exprimées lors de l'enquête ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le projet autorisé prévoirait un échangeur complet à La Grande Chaloupe, alors que le projet déclaré d'utilité publique n'y localiserait qu'un demi-échangeur, manque en fait ;

9. Considérant que si le projet autorisé prévoit un transport collectif de type routier (bus) sur voie dédiée en section courante, sauf dans le sens Saint-Denis/La Grande Chaloupe sur le viaduc, alors que le projet déclaré d'utilité publique prévoit des voies de circulation spécifiques réservées au transport en commun de chaque côté des voies routières, une telle modification, qui n'a aucun effet sur les dimensions de l'ouvrage, ne porte pas sur les caractéristiques essentielles de l'opération ;

10. Considérant, enfin, que pour soutenir que le projet autorisé méconnaît le projet déclaré d'utilité publique, les requérantes ne sauraient utilement se prévaloir de la circonstance que le dossier de demande concernant l'autorisation litigieuse mentionne une piste de chantier dans la ravine des Lataniers, alors qu'une telle piste n'a jamais été évoquée dans le cadre du dossier de déclaration d'utilité publique ;

S'agissant du moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 4.7 de la directive 200/60/CE du 23 octobre 2000 :

11. Considérant que si les associations requérantes soutiennent que les dispositions de l'arrêté attaqué seraient incompatibles avec les objectifs poursuivis par la directive

2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, dans son article 4.7, il est constant que cette directive a été transposée au livre II du code de l'environnement par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, dont il n'est pas soutenu qu'elle aurait méconnu les objectifs ou des dispositions précises et inconditionnelles de la directive ou qu'elle l'aurait incomplètement transposée ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des objectifs de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 doit être écarté ;

S'agissant du moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 212-16 du code de l'environnement :

12. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées du IV de l'article L. 212-1 et de l'article R. 212-16 du code de l'environnement, dans la rédaction de ce article issue du décret n° 2014-1510 du 15 décembre 2014, qu'il peut être dérogé au respect de l'objectif relatif à un bon état écologique et chimique des eaux de surface lorsque, d'une part, toutes les mesures pratiques sont prises pour atténuer l'incidence négative du projet sur l'état des masses d'eau concernées, que, d'autre part, les modifications ou altérations des masses d'eau répondent à un intérêt général majeur ou les bénéfices escomptés du projet en matière de santé humaine, de maintien de la sécurité pour les personnes ou de développement durable l'emportent sur les bénéfices pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs relatifs à la préservation de l'état écologique et chimiques des eux, et, qu'en outre, les objectifs bénéfiques poursuivis par le projet ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par d'autres moyens constituant une option environnementale sensiblement meilleure ; que, saisi d'un recours dirigé contre une autorisation prise en application de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, lequel relève du contentieux de pleine juridiction, le juge administratif prend en considération la situation existant à la date où il statue ; que, par suite, un tel moyen est recevable ;

13. Considérant que sur le fondement de ces dispositions, les associations requérantes soutiennent non seulement que le projet autorisé ne répond à aucun intérêt général majeur au sens des dispositions précitées, mais encore que les objectifs du projet pouvaient être atteints par d'autres moyens constituant une option environnementale sensiblement meilleure et réalisable à un coût économiquement acceptable ;

14. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que l'opération projetée permet d'assurer une circulation sécurisée entre les agglomérations de Saint-Denis et de La Possession, sur une liaison routière majeure du territoire réunionnais du point de vue économique, car reliant au chef de lieu l'unique port en eau profonde et quotidiennement empruntée par plus de 50 000 véhicules ; que cette liaison remplacera le trajet actuel qui expose les usagers à des risques mortels, notamment du fait d'éboulements imprévisibles et récurrents de la falaise qui le surplombe, dont le coût d'entretien est significatif, et dont les travaux de sécurisation restent impuissant à l'encontre d'éboulements de grande ampleur ; que ce projet de triples voies de circulation sécurisées dans les deux sens d'un gabarit nettement supérieur à l'ancienne, a été dimensionnée pour favoriser les transports en commun et, à terme, l'aménagement d'une liaison ferrée ; que, dans ces conditions, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le projet autorisé ne présente pas un intérêt public majeur au sens des dispositions précitées ;

15. Considérant, en second lieu, que les requérantes soutiennent que l'option « deux viaducs » présentées dans le dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique représente une option environnementale sensiblement meilleure et réalisable à un coût économiquement acceptable, dès lors qu'elle génère un impact environnemental sensiblement inférieur à celui du projet autorisé, ainsi que ce dossier d'enquête publique l'a d'ailleurs reconnu, pour un surcoût du montant des travaux inférieur à 10 % du montant total du projet ; qu'il résulte toutefois de l'instruction que la différence entre les deux tracés n'impacte que 2,7 km, soit 20 % du linéaire de l'opération ; que la région Réunion soutient sans être contestée que, si l'option « deux viaducs » a pu être présentée dans le dossier de déclaration d'utilité publique comme une solution qui porterait moins atteinte à l'environnement que l'option retenue « digue-viaduc », le projet soumis à autorisation a été modifié, notamment par une diminution des emprises dans le milieu marin de 9 hectares, une réduction de la quantité de remblais nécessaire et la substitution d'un viaduc à la digue au niveau de La Grande Chaloupe, de telle sorte que la différence entre les deux projets en termes d'impact environnemental n'est plus significative ; que le viaduc étant moins large que la digue (28,9 m utiles, contre 34 m), l'option « deux viaduc » rend plus difficile la réalisation d'un transport en commun en site propre ainsi que le déroulement des interventions en matière de sécurité ; que le coût supplémentaire de réalisation de l'option « deux viaduc » s'élève à 125 millions d'euros par rapport à l'option « digue + viaduc » dans un contexte budgétaire particulièrement contraint pour les collectivités publiques ; qu'ainsi, il n'est pas établi que les objectifs bénéfiques poursuivis par le projet pouvaient être atteints par d'autres moyens constituant une option environnementale sensiblement meilleure et réalisable à un coût financier supérieur non disproportionné ;

16. Considérant qu'il résulte de tout de ce qui précède que la FNE et la SREPEN-RNE ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 25 octobre 2016 ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que les associations requérantes demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la région Réunion sur le fondement des mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association « France nature environnement » (FNE) et de l'association « société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement - Réunion nature environnement » (SREPEN-RNE) est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la région Réunion présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Délibéré après l'audience du 21 avril 2016 à laquelle siégeaient :

- M. C..., président ;
- M. G..., premier conseiller ;
- M. S..., premier conseiller.

Lu en audience publique, le 26 mai 2016.
