

Absence d'atteinte à l'équilibre économique d'une exploitation agricole : le Conseil d'État valide la déclaration d'utilité publique des travaux tendant à la transformation d'un tronçon de route nationale en autoroute

[CE 12 octobre 2018 Association de défense et de recours des riverains de l'axe R.C.E.A., M. et Mme A. et la commune de Digoin-Val-de-Loire, req. n° 411658](#)

Par un décret du 20 avril 2017, le premier ministre a (*i*) déclaré d'utilité publique les travaux de mise à 2x2 voies de la route Centre Europe Atlantique (RN79) entre Montmarault (Allier) et Digoin (Saône et Loire), (*ii*) conféré le statut autoroutier à cette section de RN79 et à ses voies d'accès direct, étant précisé que ce décret emportait en outre mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes de Besson, Chemilly, Dompierre-sur-Bresbre, Molinet et Sazeret dans le département de l'Allier et la commune de Digoin dans le département de Saône et Loire.

Le Conseil d'État – compétent en l'espèce pour se prononcer en premier et dernier ressort – a été saisi d'un recours en excès de pouvoir tendant à l'annulation du décret précité par l'Association de défense et de recours des riverains de l'axe R.C.E.A., un couple de particulier et la communauté de

communes de Digoin-Val-de-Loire ((Cette dernière s'étant désistée en cours d'instance.)).

1 S'agissant des moyens des requérants tirés de la légalité externe, le Conseil d'État les examine et les rejette un à un :

- D'abord, le Conseil d'État considère que le projet a bien été soumis au débat public ((Ce dernier ayant eu lieu du 4 novembre 2010 au 4 février 2011.)) et que ce dernier s'est déroulé de manière régulière ;
- Ensuite, la Haute Juridiction ne relève aucune irrégularité ayant été susceptible d'entacher la procédure d'enquête publique ((L'enquête publique s'est déroulée du 25 avril au 17 juin 2016.)). Le Conseil d'État rappelle ainsi que « *les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* » ((CE 14 octobre 2011 Ocréal, req. n° 323257 : Rec. CE tables)) et que « *l'appréciation sommaire des dépenses jointe au dossier d'enquête publique a pour objet de permettre à tous les intéressés de s'assurer que les travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût réel, tel qu'il peut être raisonnablement estimé à l'époque de l'enquête, ont un caractère d'utilité publique* » ((CE 13 juillet 2007 Association de protection de la rentabilité de l'agriculture et de son environnement par rapport aux projets routiers de la zone de Dieppe Sud, req. n° 288752.)). La Haute Juridiction juge en l'espèce que « *le dossier d'enquête comporte une appréciation du coût du projet ; que la circonstance, en l'absence de toute précision sur ce point de la part des requérants, qu'il*

ne comporterait que des montants de dépense estimés par grande masse ne peut être regardé comme ayant été de nature à nuire, en l'espèce, à l'information du public ».

- En outre, sur le moyen tiré de ce que l'étude d'impact du projet sur l'économie agricole n'a pas été jointe au dossier soumis à enquête, le Conseil d'État considère pour écarter le moyen que les dispositions de l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime ((Cet article, issue de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, exige que les projets susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole doivent faire l'objet d'une étude préalable. Toutefois, son décret d'application n° 2016-1190 du 31 août 2016 prévoit que cet article n'est applicable qu'aux projets dont l'étude d'impact a été transmise à l'autorité environnementale à compter du 1^{er} décembre 2016.)) invoquées par les requérants n'étaient pas applicables au projet dans la mesure où l'étude d'impact concernant les travaux déclarés d'utilité publique avait été transmis à l'autorité environnementale avant le 1^{er} décembre 2016.
- De la même manière, il écarte le moyen tiré de ce que le dossier soumis à l'enquête publique ne comportait pas l'examen d'une solution alternative à la concession autoroutière en estimant que les articles L. 122-3 et R. 122-5 du code de l'environnement n'était pas applicables au projet.
- Enfin, les griefs formulés par les requérants à l'encontre de l'avis de la commission d'enquête sont également rejetés, la commission ayant formulé « *un avis propre et circonstancié sur le projet* ».

2 Rappelons que lorsque le juge administratif doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération

nécessitant l'expropriation d'immeubles, il contrôle successivement les 3 éléments suivants ((CE 19 octobre 2012 *Commune de Levallois-Perret*, req. n° 343070 – CE 6 juillet 2016 *commune d'Anchères et autres*, req. n° 371034 et 371056).)) :

- D'abord, que l'opération répond à une finalité d'intérêt général,
- Ensuite, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine ; et
- Enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

En l'espèce, sur la légalité interne, la Haute Juridiction rappelle d'abord le principe selon lequel « *une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la valorisation de l'environnement et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* » ((CE 17 mars 2010 *Association Alsace Nature Environnement et autres*, req. n° 314114, 314463, 314476, 314477 et 31458 – Une opération est déclarée d'utilité publique « *si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* » (CE 28 mai 1971 *Ville Nouvelle Est*, req. n° 78825 ; CE 20 octobre 1972 *Société civile Sainte Marie de l'Assomption*, req. n° 78829).)).

En l'espèce, le Conseil d'Etat juge que :

« [le projet] *s'inscrit dans l'itinéraire dénommé* » *Route*

Centre Europe Atlantique « , visant à relier, par une grande liaison transversale, la côte atlantique française à l'Allemagne et l'Italie ; que cet itinéraire constitue la première liaison est-ouest située au nord du massif central et répond à des objectifs d'aménagement du territoire ; que dans la traversée du département de l'Allier, cet itinéraire supporte un trafic très important, en particulier de poids lourds ; que la mise à 2x2 voies de cette route entre Montmarault et Chalon-sur-Saône avait été inscrite au schéma directeur routier national approuvé le 1er avril 1992 et les travaux nécessaires à cette mise à 2x2 voies déclarés d'utilité publique par trois décrets intervenus entre 1995 et 1997, sur la base desquels les expropriations nécessaires ont été réalisées ; que, toutefois, la réalisation de ces travaux n'a été que très partielle et le secteur se caractérise par un niveau très élevé d'accidents graves ; que le projet de réalisation d'une autoroute à péage a été justifié par la volonté d'améliorer la sécurité des usagers sur ce tronçon, compte tenu des garanties apportées par le standard autoroutier, et de permettre une accélération de la réalisation des travaux par le recours à la concession et aux modalités de financement que celle-ci permet ; que les atteintes au droit de propriété qui en résultent sont limitées, dès lors notamment que les acquisitions foncières nécessaires au passage à 2x2 voies ont été, pour l'essentiel, d'ores et déjà réalisées sur le fondement des précédentes déclarations d'utilité publique ; que les moyens relatifs aux atteintes à la santé et à l'environnement résultant d'une limitation de vitesse plus élevée sur les autoroutes que sur les voies express sont énoncées de manière générale sans lien avec le projet ; que l'atteinte portée à l'équilibre économique de l'exploitation agricole de M. et Mme C...ne peut, à elle seule et alors qu'elle devra, le cas échéant, faire l'objet d'une juste compensation lors de la phase ultérieure d'expropriation, retirer son utilité publique au projet ».

Autrement dit, il estime ainsi que la finalité poursuivie est

bien d'intérêt général, la réalisation d'une autoroute à péage est en l'espèce justifiée par la volonté de sécuriser ce tronçon très accidentogène.

Le Conseil d'État considère ensuite que l'atteinte au droit de propriété est pour ce projet très limitée dans la mesure où l'essentiel des acquisitions foncières ont déjà eu lieu et que le coût financier est, par voie de conséquence, lui aussi limité.

Enfin, il considère que les impacts du projet sur l'environnement et l'agriculture sont eux aussi limités. En particulier, le Conseil d'État précise que l'atteinte à l'équilibre économique agricole n'est pas à elle seule de nature à pouvoir retirer le caractère d'utilité publique au projet et que cette atteinte devra faire l'objet d'une juste compensation lors de la phase d'expropriation.

En conséquence, il rejette la demande des requérants.