

N°s 411658, 411684
Association de défense et de
recours des riverains de l'axe
RCEA et autres

M. et Mme C...

2ème et 7ème chambres réunies
Séance du 1^{er} octobre 2018
Lecture du 12 octobre 2018

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

La transformation en autoroute de la RN 79 entre Montmarault, commune d'un peu plus de 1 500 habitants située au cœur du département de l'Allier, et Digoin, commune d'à peine 8 000 habitants située à l'extrême ouest du département de Saône-et-Loire, ne se justifie pas par le seul besoin de créer une liaison rapide entre ces deux villes. Aussi vous faut-il, pour comprendre l'exacte portée des affaires qui vous sont soumises, prendre du recul, géographiquement et historiquement.

La route Centre Europe Atlantique (RCEA) traverse le territoire français d'ouest en est. Plus précisément, elle relie Royan à Mâcon et Châlons-sur-Saône, sur l'autoroute A6, en passant par Saintes, Angoulême, Limoges, Montluçon et Paray-le-Monial. Prenez une carte à l'échelle plus petite et vous verrez que la RCEA contribue de la sorte à relier la façade atlantique à l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse et l'Italie – ce qui explique à la fois son nom et le fait qu'elle fasse partie d'un itinéraire européen.

En raison de l'intérêt de cet axe de transit, son passage à deux fois deux voies a été entrepris de longue date. Il a fait l'objet d'une série de déclarations d'utilité publique dans les années 1990 et au début des années 2000. Les réalisations effectives, toutefois, sont demeurées inégales : en 2016, la partie de la RCEA située entre Saintes, où arrive l'autoroute A10, et Limoges, où arrive l'autoroute A20, n'était que partiellement aménagées en deux fois deux voies ; sa partie située entre l'autoroute A20 et l'autoroute A71, au nord de Montluçon, était quant à elle intégralement aménagée ; enfin, sa partie située entre l'autoroute A71, à Montmarault, et l'autoroute A6, à Mâcon et Châlons-sur-Saône, n'était, elle aussi, aménagée que par endroits – couvrant seulement 40 % de l'itinéraire.

C'est ce dernier tronçon, qui part de Montmarault sur l'A71, dans l'Allier, et rejoint Châlons-sur-Saône et Mâcon sur l'A6, en Saône-et-Loire, par deux routes distinctes à partir de Paray-le-Monial, qui vous intéresse aujourd'hui. Cette route a deux particularités – qui ne sont pas totalement dépourvues de lien entre elles. D'une part, elle accueille beaucoup de poids lourds – parfois plus de 40 % dans l'Allier, contre 12 % sur le réseau national non concédé. D'autre part, elle est d'une dangerosité particulière : le nombre d'accidents y est plus faible en moyenne que sur le réseau national, mais leur gravité y est très supérieure ; et les facteurs

d'accidents dominants sur le réseau national – l'alcool et les vitesses excessives – y sont peu présents, la majorité des accidents graves s'expliquant par le déport d'un véhicule sur la voie de gauche.

Mû par des préoccupations de sécurité routière, ainsi que par la volonté d'améliorer le niveau de service (en créant notamment des aires de repos et des aires de service) et de favoriser l'activité économique, l'Etat a souhaité, à partir de 2007, accélérer l'aménagement de la RCEA en deux fois deux voies entre l'A71 et l'A6, qui avait été déclaré d'utilité publique par trois décrets de 1995, 1996 et 1997. A cette fin, il a envisagé de recourir à une concession autoroutière. Après inscription au Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) de la transformation de la RCEA sur le tronçon en cause et placement de ce projet parmi les premières priorités du schéma par la commission Mobilité 21 et organisation d'un débat public, la ministre chargée des transports a acté, en 2011, le principe de la réalisation d'une autoroute concédée.

Le projet a cependant été suspendu en 2012, par le nouveau ministre chargé des transports, en raison de contestations exprimées par les élus de Saône-et-Loire, qui soulignaient l'importance de la RCEA pour la desserte locale dans ce département et l'absence d'itinéraire alternatif. Après réexamen, il a finalement été décidé de ne recourir à une concession autoroutière que pour la partie du tronçon située dans le département de l'Allier, et d'aménager en route express à deux fois deux voies, sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, sa partie située dans le département de Saône-et-Loire, la jonction des deux parties se faisant à Digoin, située quasiment sur la frontière entre les deux départements.

Cette seconde partie du projet correspondant aux travaux déjà déclarés d'utilité publique, seuls les travaux de mise à deux fois deux voies et transformation en autoroute de la RCEA entre Montmarault et Digoin, sur une longueur d'environ 92 kilomètres, ont été soumis à enquête publique puis déclarés d'utilité publique par un décret du 20 avril 2017, qui emporte en outre mise en compatibilité des documents d'urbanisme de six communes et confère par ailleurs, sur le fondement des articles L. 122-1 et R. 122-1 du code de la voirie routière, le statut d'autoroute, dénommée A79, au tronçon de la RCEA tel qu'issu des travaux.

C'est l'annulation de ce décret que vous demandent, sous les deux numéros qui ont été appelés, deux couples de requérants et une association – la communauté de communes de Digoin-Val-de-Loire, initialement requérante, s'étant désistée.

1. Fidèles à une tradition ancienne, les requérants soulèvent tout d'abord de nombreux moyens de légalité externe.

1.1. Les deux premiers ne vous retiendront guère. D'une part, la circonstance que la liste des contributions déposées dans le cadre du débat public ne fasse pas figurer un courrier adressé par l'association requérante à la présidente de la commission particulière n'est pas de nature à entacher la procédure d'irrégularité – d'autant que le caractère de contribution au débat public de ce courrier, qui indiquait refuser le débat autant que le projet, est discutable. D'autre part, la circonstance que le vice-président de l'association ait été interrompu et chahuté lors d'une réunion n'a pas d'incidence sur la régularité de la procédure, dès lors qu'il a été à même de présenter ses observations à diverses autres reprises.

1.2. Le moyen suivant, qui conteste le fait que le décret vise l'avis de la chambre d'agriculture alors que la commission d'enquête a constaté l'absence de l'étude des incidences du projet sur l'économie agricole, est inopérant – et à plus d'un titre.

1.3. Il est ensuite soutenu que le projet déclaré d'utilité publique ne correspond pas au projet soumis à enquête publique, dès lors qu'il était uniquement question, au stade de l'enquête, de créer une autoroute dans le département de l'Allier, et que le projet finalement déclaré d'utilité publique s'étend jusqu'à Digoin, en Saône-et-Loire, c'est-à-dire au-delà de la frontière du département de l'Allier (marquée à cet endroit par la Loire). Précisons que Digoin est sur la Loire, et que le projet ne s'étend en Saône-et-Loire, c'est-à-dire au-delà du milieu du pont sur la Loire à Digoin, que sur un kilomètre. Autant vous dire que le moyen est loin d'être sérieux¹. Au demeurant, il manque en fait, le dossier soumis à enquête publique précisant bien que l'autoroute irait jusqu'à Digoin.

1.4. Les requérants ajoutent qu'un nouveau débat public aurait dû être organisé en raison du renoncement à réaliser une autoroute sur la partie de la RCEA située en Saône-et-Loire. Ce moyen est plus sérieux, car il est exact que le projet finalement déclaré d'utilité publique n'est plus que la moitié, en quelque sorte, du projet soumis au débat public. Toutefois, comme vous le savez, le débat public, qui est une concertation très en amont du projet, porte seulement sur son opportunité, ses objectifs et ses caractéristiques principales²; et vous jugez qu'un nouveau débat public n'est nécessaire que dans le cas où sont remis en cause les objectifs poursuivis par le projet (v. 9 novembre 2015, France nature environnement et autres, n°s 375322 e. a., inédite au Recueil)³. Or en l'espèce, la renonciation à une partie du projet ne remettait nullement en cause les objectifs poursuivis par le reste du projet (renforcer la sécurité routière, améliorer l'offre de service et favoriser le développement régional), et ces deux parties étaient suffisamment distinctes pour que le débat public, en portant sur les deux, ait porté sur chacune d'entre elles. En d'autres termes, l'opportunité et les objectifs du projet – réduit – soumis à enquête publique avaient bien été discutés dans le cadre du débat public. Vous pourrez donc écarter le moyen.

1.5. Vous écarterez ensuite une première série de moyens tirés d'insuffisances du dossier soumis à l'enquête publique.

Tout d'abord, la seule circonstance que la commission ait relevé que certains documents ou certaines informations ne figuraient pas au dossier soumis à enquête ne suffit pas à établir que ce dossier comporterait des insuffisances ou omissions qui auraient été de nature à nuire à l'information complète de la population ou à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative (v., sur cette condition, 14 octobre 2011, Société Ocreal, n° 323257, T. pp. 734-966-1028-1033-1108) – d'autant moins que son rapport estime que le dossier soumis à enquête répond aux prescriptions législatives et réglementaires.

Ensuite, la circonstance que les modèles de péage et le calendrier détaillé des travaux, qui dépendent de choix du futur concessionnaire, n'étaient pas totalement déterminés dès le stade de l'enquête publique ne saurait être regardée comme une irrégularité. En effet, les articles

¹ Rappelons que votre jurisprudence n'exige la réalisation d'une nouvelle enquête qu'en cas de modification substantielle de l'économie générale du projet (v. not. 3 novembre 1997, Comité intercommunal de défense du site du Pont-du-Gard, n° 160348, Rec. p. 387; 22 juin 2005, Association Clermont-Ferrand, transports en commun et emploi de l'agglomération et autres, n°s 264294 e. a., T. p. 923).

² Art. L. 121-1 du code de l'environnement.

³ Car vous interprétez les caractéristiques essentielles comme les buts recherchés.

R. 122-5 et R. 123-8 du code de l'environnement, relatifs au contenu de l'étude d'impact et du dossier soumis à enquête publique, n'exigent pas un tel niveau de précision. Du reste, l'étude d'impact incluait une présentation des configurations de barrières de péage et échangeurs, ainsi qu'un calendrier prévisionnel.

Par ailleurs, contrairement à ce qui est soutenu en des termes très généraux, le dossier présente une étude suffisante des impacts sur le milieu agricole et le transport de matières dangereuses.

Enfin, il comporte aussi une appréciation sommaire des dépenses suffisante pour apprécier l'utilité publique du projet (v. not., sur ce critère, 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, n° 288752, T. p. 894) – ce que la commission d'enquête a d'ailleurs relevé.

1.6. Les requérants soutiennent encore que le dossier d'enquête publique ne comportait pas l'étude des effets du projet sur l'économie agricole du territoire prévue par l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime. Cet article, issu d'une loi du 13 octobre 2014⁴, exige en effet que les projets qui sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole fassent l'objet d'une telle étude préalable.

Toutefois, cet article, qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les projets effectivement soumis à l'obligation nouvelle qu'il édicte, n'est selon nous pas entré en vigueur tant que son décret d'application n'avait pas été publié. Vous écartant quelque peu de la ligne très stricte de votre jurisprudence sur l'entrée en vigueur des lois, vous tendez en effet à juger que des lois qui créent de nouvelles obligations dans la procédure d'expropriation et renvoient au pouvoir réglementaire le soin de préciser leurs conditions d'applications ne peuvent entrer en vigueur sans leurs dispositions réglementaires d'application (v., sur l'obligation de prévoir des mesures de réorganisation des territoires, 11 octobre 1967, Commune de Broves et syndicat de défense du Haut-Var, n°s 65294 65299, T. pp. 682-687-725-828-903 ; sur l'obligation d'insérer une étude d'impact dans le dossier d'enquête publique, 23 mars 1979, Mme Canu et autres, n°s 10798 10803, Rec. p. 126). Ces précédents nous paraissent transposables au cas de l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime.

Or son décret d'application, du 31 août 2016⁵, prévoit qu'il 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. En l'espèce, l'étude d'impact a été transmise le 5 novembre 2015. Si bien que les dispositions dont se prévalent les requérants ne sont pas applicables *rationae temporis*.

Au demeurant, l'étude d'impact examine les incidences du projet sur les milieux et l'activité agricoles d'une façon qui nous paraît suffisante y compris au regard des exigences du code rural – à tout le moins, vous ne sauriez regarder les éventuelles insuffisances qu'elle présenterait vis-à-vis de ces exigences particulières comme ayant été de nature à nuire à l'information complète de la population ou à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

⁴ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

⁵ N° 2016-1190.

1.7. Le moyen suivant est tiré de ce que l'étude d'impact ne comportait pas de description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en méconnaissance du 7° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement. Mais cette disposition n'était pas non plus applicable *rationae temporis*. Elle est issue d'un décret du 11 août 2016⁶ qui tire sur ce point les conséquences de la modification de l'article L. 122-3 du code par l'ordonnance du 3 août 2016⁷ ; or celle-ci prévoyait qu'elle s'appliquerait, pour les projets que l'Etat autorise et dont il est le maître d'ouvrage, si l'enquête publique est ouverte à compter du 1^{er} février 2017. Et en l'espèce, l'enquête publique a été ouverte le 30 mars 2016.

S'appliquait donc en l'espèce le 5° de l'article R. 122-5 du code, dans sa rédaction antérieure au décret du 11 août 2016, qui exigeait que l'étude d'impact comporte une esquisse des principales solutions de substitution examinées par le maître d'ouvrage et les raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu. Et l'étude d'impact comporte bien de tels éléments.

1.8. Il est ensuite soutenu que la commission s'est abstenue de formuler un avis propre et indépendant, en renvoyant aux observations du maître d'ouvrage. Mais la commission d'enquête a bien rendu un avis circonstancié qui lui est propre ; il lui était donc loisible de s'approprier par ailleurs, dans son rapport, certaines observations du maître d'ouvrage (v. 18 juin 2003, Association foncière urbaine des terrains ensablés du Cap-Ferret et autres, n° 224761, aux Tables sur un autre point).

1.9. Le moyen suivant est curieux. Il est tiré de ce que la commission d'enquête ne pouvait pas rendre un avis régulier dès lors qu'elle avait constaté qu'il existait un contentieux entre l'Etat et certains des requérants sur les expropriations réalisées sur le fondement de la précédente déclaration d'utilité publique. Mais l'existence d'un tel contentieux n'a aucune incidence sur la nouvelle déclaration d'utilité publique – et pas davantage, *a fortiori*, sur la régularité de l'avis rendu par la commission d'enquête.

1.10. Enfin, les requérants soutiennent que la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers aurait dû être consultée. Mais ils ne se prévalent d'aucune disposition qui exigerait une telle consultation préalablement à la déclaration de l'utilité publique ; et une telle exigence ne résulte pas de l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, relatif aux compétences de ces commissions départementales. Dans ces conditions, vous ne pourrez qu'écarter le moyen.

2. Vous en aurez alors terminé avec la légalité externe, et pourrez en venir à la légalité interne du décret attaqué.

2.1. A ce titre, il est d'abord soutenu que ce décret abroge illégalement une décision créatrice de droits. Les requérants exposent en effet que par un communiqué de presse du 11 juillet 2013, le ministre chargé des transports a indiqué qu'il n'y aurait d'autoroute qu'en Allier, et non en Saône-et-Loire ; or le projet déclaré d'utilité publique s'étend, nous vous le disions, sur un kilomètre, en Saône-et-Loire. Le décret abrogerait ainsi la décision comprise dans le communiqué de presse, qui était créatrice de droits.

Selon l'état dans lequel vous serez après la litanie des moyens de légalité externe, vous regarderez ce premier moyen de légalité interne comme fantaisiste ou comme abusif. Vous

⁶ N° 2016-1110.

⁷ N° 2016-1058.

pourrez l'écarter, selon qu'il vous plaira, en jugeant que le communiqué de presse ne contient aucune décision, ou bien qu'il ne crée aucun droit, ou encore que le décret, qui s'inscrit dans sa droite ligne, ne le remet aucunement en cause.

2.2. Vous en terminerez par l'incontournable examen de l'utilité publique du projet – dans lequel vous contrôlez successivement que l'opération répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, 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 (v., sur ces trois temps, 19 octobre 2012, Commune de Levallois-Perret, n° 343070, T. pp. 800-801 ; 6 juillet 2016, Commune d'Achères et autres, n°s 371034, 371056, T. pp. 796-797).

2.2.1. En l'espèce, eu égard aux enjeux de sécurité routière auxquels répond le projet, il n'est pas douteux qu'il répond à une finalité d'intérêt général.

2.2.2. Contrairement à ce qui est soutenu, l'expropriant n'était ensuite pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation. Il est exact que l'ensemble des expropriations nécessaires au passage à deux fois deux voies a été réalisé, sur le fondement des précédentes DUP. Mais des expropriations supplémentaires sont nécessaires à la réalisation des échangeurs et péages autoroutiers. En d'autres termes, en l'absence d'expropriation, il n'est pas possible de réaliser une autoroute. Or s'en tenir à une deux fois deux voies ne revient pas à réaliser l'opération dans des conditions équivalentes.

2.2.3. S'agissant enfin du bilan proprement dit, il nous paraît, en vérité, largement excédentaire.

Le premier avantage du projet consiste en la résolution de la problématique particulière de sécurité routière de la RCEA que nous évoquions à titre liminaire. S'il est exact que cette problématique pouvait aussi trouver une solution dans la réalisation de la deux fois deux voies, le recours à la concession autoroutière permet, en période de disette budgétaire, de rapprocher sensiblement l'horizon d'achèvement des travaux – d'au moins dix à quinze ans selon le dossier. Par ailleurs, le projet permettra des gains de temps, le rapprochement des aires urbaines régionales et l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.

La colonne des inconvénients, quant à elle, n'est pas très chargée. En effet, dès lors que l'essentiel du foncier nécessaire est d'ores et déjà maîtrisé, les expropriations demeurent limitées ; le coût des acquisitions foncières est ainsi estimé à 1,3 millions d'euros.

Le coût total du projet s'en trouve lui aussi limité, à un peu plus de 500 millions d'euros. Et pour ce coût, le projet présente une valeur actualisée nette d'un peu plus d'1,4 milliard d'euros – et un taux de rentabilité interne supérieur de plus de dix points au taux d'actualisation.

Quant aux incidences du projet sur l'environnement et l'agriculture, malgré un impact fort sur quelques exploitations agricoles, dont celle des époux C..., ils sont eux aussi relativement réduits compte tenu de l'existant ; et des mesures de compensation sont prévues.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, nous n'avons guère de doutes à vous proposer de juger que l'opération n'est pas privée d'utilité publique.

Et par ces motifs nous concluons à ce qu'il soit donné acte du désistement de la communauté de communes de Digoin-Val-de-Loire et au rejet des requêtes.