

N°s 424323, 424356, 424375 - Commune de Bonrepos Riquet et autres

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 10 février 2021

Lecture du 5 mars 2021

Conclusions

M. Olivier Fuchs, rapporteur public

La nécessité d'améliorer les voies de circulation entre les pôles urbains de Toulouse et Castres est depuis longtemps un sujet de préoccupation des pouvoirs publics. C'est actuellement la route nationale 126 qui est parcourue par les usagers sur la plus grande partie du trajet, laquelle, sauf en deux contournements, est à deux fois une voie. L'aménagement projeté, d'un montant total estimé à 457 millions d'euros dont 389 millions pour la partie attaquée devant vous, passe la totalité du trajet en deux fois deux voies, par le biais de deux opérations distinctes : d'une part, une opération d'élargissement de l'A680 entre Toulouse et Verfeil sur huit kilomètres et, d'autre part, la réalisation, sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, de la liaison Verfeil-Castres, constituée de 44 km de voies nouvelles et de 10 km de sections de routes à 2X2 voies existantes. Le décret du 19 juillet 2018 attaqué déclare d'utilité publique les travaux de création de cette dernière opération seulement, confère le statut autoroutier à la liaison nouvellement créée et porte mise en compatibilité de plusieurs documents d'urbanisme. Douze communes et deux associations vous demandent régulièrement d'annuler pour excès de pouvoir de ce décret.

1. Comme il est classique en matière de déclaration d'utilité publique, de nombreux moyens de légalité externe sont invoqués. Nous les regroupons en fonction de leur objet et nous allons vous proposer de les écarter, parfois succinctement lorsqu'ils nous apparaissent d'un intérêt limité.

1.1. Il est d'abord soutenu que le décret attaqué, qui est contresigné par le ministre de la transition écologique et solidaire et la ministre qui, auprès de ce ministre, est chargée des transports, aurait également dû l'être par la ministre de la cohésion des territoires, alors chargée de l'urbanisme. Mais le dernier alinéa de l'article R. 153-14 du code de l'urbanisme, qui prévoyait effectivement cette signature dans certains cas, a été abrogé et n'était alors plus

applicable¹ et le décret attaqué n'appelant aucune mesure d'exécution de cette ministre², vous pourrez écarter ce premier moyen.

1.2. Nous croyons, ensuite, que vous pourrez écarter un groupe de moyens tiré des irrégularités visant la composition de la commission d'enquête publique et les modalités selon lesquelles s'est tenue cette enquête.

1.2.1. En ce qui concerne la composition de cette commission, d'abord, les communes requérantes voudraient voir appliquer le principe de parité. Elles invoquent l'article 1^{er} de la Constitution, mais celui-ci réserve au législateur la compétence pour adopter les règles destinées à sa mise en œuvre³. Or, les articles L. 123-4 et L. 123-5 du code de l'environnement sont muets sur ce point, tout comme d'ailleurs les dispositions réglementaires. Vous pourrez donc écarter cette première branche.

La seconde branche du moyen ne vous retiendra pas plus longtemps. La seule circonstance que la commission comprenne cinq fonctionnaires de l'Etat retraités, alors que le projet est porté par l'Etat, ne méconnaît pas par elle-même le principe d'impartialité. Et il ne ressort pas des pièces du dossier que deux membres retraités puissent être intéressés au projet, contrairement à ce qui est soutenu⁴. Vous pourrez donc écarter le moyen tiré de l'irrégularité de la composition de la commission d'enquête.

1.2.2. Vous pourrez ensuite constater que, contrairement aux allégations des communes requérantes, il ne ressort pas des pièces du dossier⁵ que les modalités de publicité de l'enquête publique auraient été méconnues.

Le moyen suivant est relatif à la fixation des jours et heures de l'enquête publique, lesquelles doivent permettre, en vertu de l'article R. 123-10 du code de l'environnement, à l'ensemble des personnes intéressées de prendre connaissance du projet, d'en mesurer les impacts et d'émettre leurs observations. Vous en déduisez logiquement que, alors même que le dispositif prévu comporte une faiblesse, par exemple un nombre limité de lieux d'enquête, les dispositions en cause ne sont pas nécessairement méconnues (voyez en ce sens CE, 23 octobre 2015, *Commune de Maisons-Laffitte*, n°375814, aux Tables)⁶. Vous pourrez en faire de même

¹ Abrogation par le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018, publié le 18 au Journal officiel et entré en vigueur le lendemain, soit le jour même de la décision attaquée. Le dernier alinéa en cause disposait auparavant : « *Le ministre chargé de l'urbanisme contresigne ou cosigne la déclaration d'utilité publique emportant approbation des nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme lorsque cette déclaration ne relève pas de la compétence du préfet* ».

² Au sens qu'en donne la décision CE, Ass., 27 avril 1962, *Sicard et autres*, Rec. p. 279.

³ CE, 7 mai 2013, *Fédération CFTC de l'agriculture et autres*, n°362280, au Recueil.

⁴ Au sens de l'article R. 123-4 du code de l'environnement.

⁵ Voir en particulier les pages 54 et 55 du rapport de la commission d'enquête, d'où il ressort que l'affichage a été effectué sur 167 sites du territoire concerné, avec un contrôle réalisé par huissier de justice.

ici : s'il aurait sans doute été préférable, compte tenu du projet en cause, que les plages horaires de consultation soient élargies au-delà des horaires de bureau en semaine ainsi que certains samedis, la participation a été tout à fait satisfaisante, avec notamment près de 7 000 observations sur le registre électronique et plus de 400 personnes reçues. Aucun autre élément n'est mis en avant pour étayer que certaines personnes n'auraient pu participer et vous pourrez donc écarter le moyen.

1.2.4. Une réponse plus directe peut être faite en ce qui concerne le moyen suivant. L'article R. 123-13 du code de l'environnement⁷ n'impose aucunement que les modalités techniques de fonctionnement du registre électronique de l'enquête publique soient mentionnées dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Par ailleurs, si les communes font valoir des incohérences quant à la clôture de ce registre, elles se bornent à se référer aux date et modalités de l'opération d'export du registre électronique, éléments qui ne sont pas en eux-mêmes déterminants.

1.3. Nous en venons au groupe de moyens, abondamment nourri, qui porte sur l'insuffisance de l'étude d'impact. Au préalable, signalons que, par le jeu des dispositions transitoires, sont applicables en l'espèce les dispositions de l'article R. 122-5 du code de l'environnement dans leur rédaction issues du décret du 29 décembre 2011⁸.

1.3.1. Certains points, même s'ils sont parfois âprement discutés, nous paraissent pouvoir être rapidement écartés.

En ce qui concerne d'abord les caractéristiques générales des travaux⁹, les effets sur les milieux aquatiques et les zones humides, sur la qualité de l'air¹⁰, les besoins et modes

⁶ Il est jugé que les dispositions de l'article R. 123-10 n'imposent pas de prévoir une permanence le soir ou le samedi, voir CE, 8 juin 2016, *Association « Baronnie libres sans parc »*, n° 389062, aux Tables.

⁷ Que ce soit dans sa version issue du décret du 29 décembre 2011 ou dans celle issue du décret du 25 avril 2017.

⁸ Et non du décret du 11 août 2016, contrairement à ce que soutient notamment l'association La Coulée Verte. Le décret n° 2016-1110 a été pris pour l'application de l'ordonnance n° 2016-1058 dont l'article 6 prévoit que « Les dispositions de la présente ordonnance s'appliquent : - aux projets relevant d'un examen au cas par cas pour lesquels la demande d'examen au cas par cas est déposée à compter du 1er janvier 2017 ; / - aux projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale systématique pour lesquels la première demande d'autorisation est déposée à compter du 16 mai 2017. / Pour les projets pour lesquels l'autorité compétente est le maître d'ouvrage, ces dispositions s'appliquent aux projets dont l'enquête publique est ouverte à compter du premier jour du sixième mois suivant la publication de la présente ordonnance ; - aux plans et programmes pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique ou l'avis sur la mise à disposition du public est publié après le premier jour du mois suivant la publication de la présente ordonnance ».

⁹ Les communes requérantes soutiennent, à juste titre, que l'étude d'impact ne contient pas une description précise du centre d'entretien et d'exploitation qui sera édifié par le concessionnaire. C'est toutefois une description des caractéristiques principales des ouvrages les plus importants prévus au projet qui est attendu (CE, 11 avril 2018, *Fédération Sepanso*, n° 401753, aux Tables). Et nous croyons que tel n'est pas le cas en ce qui concerne un centre d'entretien et d'exploitation d'une superficie réduite au regard du projet (voir mutatis

d'approvisionnement en matériaux, les zones à potentiel archéologique, les zones agricoles ou encore le coût des mesures environnementales ou foncières, l'étude d'impact ne présente à nos yeux pas les insuffisances alléguées. Les mesures ERC n'encourent à nos yeux pas non plus la critique, y compris en ce qui concerne l'agrion du mercure et le grand capricorne, deux espèces d'insectes mises en exergue par une requête, ainsi que l'émission de gaz à effets de serre.

1.3.2. Trois points méritent à nos yeux des développements plus importants.

1.2.3.1. Le premier est relatif à la présentation des solutions de substitution, notamment la possibilité d'un aménagement de la RN 126. Vous jugez depuis longtemps, et vous l'avez réaffirmé en Assemblée en 2013¹¹, qu'une solution de substitution n'a pas à être décrite dans l'étude d'impact lorsque sa mise en œuvre n'a pas été réellement envisagée par le maître d'ouvrage. Nous avons un goût très modéré pour votre jurisprudence sur ce point : à nos yeux, dans la mesure où vous refusez de contrôler en aval le parti que retient l'administration, il ferait sens qu'en amont soient *a minima* exposés les autres partis qui étaient raisonnablement envisageables, et non ceux effectivement envisagés¹². Mais dans tous les cas, vous constaterez en l'espèce que la solution d'aménagement sur place de la RN 126 fait l'objet d'une description suffisante au regard de « l'esquisse » qui est requise par les textes.

1.2.3.2. Le second point méritant que l'on s'y arrête est celui tiré de l'insuffisance de l'étude d'incidences Natura 2000, de l'absence de saisine de la Commission européenne pour avis et de l'absence de raison impérative d'intérêt public majeur justifiant la réalisation de l'ouvrage.

Aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, les programmes ou projets d'aménagement doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site. Vous en déduisez que cet article est invocable dès le stade de la déclaration d'utilité publique, ce qui nous semble cohérent au regard, non seulement, des termes mêmes du texte et de l'esprit de la législation.

Le site Natura 2000 des Vallées du Tarn et de l'Agout est concerné¹³. La construction d'un ouvrage d'art au passage de l'Agout, puis son utilisation, générera des nuisances qui sont

mutandis, concernant des aires de service, CE, 10 novembre 1999, *Association Puy-de-Dôme nature environnement*, n° 194791).

¹⁰ Tant en ce qui concerne la phase de travaux que d'exploitation, les effets étant analysés selon les méthodes communément recommandées, en particulier par le CEREMA.

¹¹ CE, Ass., 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT*, n° 342409, au Recueil.

¹² Nous concédons toutefois que dans l'état des textes alors applicables, qui demandent que l'étude comporte une « esquisse des principales solutions de substitution examinées par le pétitionnaire », une telle solution serait constructive, mais elle le sera moins lorsque vous appliquerez les textes désormais en vigueur.

¹³ Vallées du Tarn, de l'Aveyron, du Viaur, de l'Agout et du Gijou, FR7301631. lequel comprend plusieurs

significatives sur certains habitats et espèces, certaines étant d'intérêt communautaire et l'objet d'une protection stricte en droit interne, notamment la loutre d'Europe, laquelle est une espèce protégée¹⁴ qui figure sur la liste nationale des espèces de vertébrés menacées d'extinction¹⁵.

En l'espèce, l'étude d'impact intègre l'étude d'incidences¹⁶. Et nous croyons que cette étude présente de manière objective et proportionnée¹⁷ l'état des ressources naturelles et les incidences attendues du projet. Vous pourriez hésiter, en revanche, sur l'existence d'une « atteinte significative aux objectifs de conservation du site Natura 2000 », qui si elle est avérée peut entraîner la soumission du projet pour avis à la Commission européenne lorsque le projet est fondée sur une raison impérative d'intérêt public majeure autre que la sécurité et l'environnement notamment¹⁸.

Une atteinte significative n'est bien entendu pas une simple atteinte. La Cour de justice de l'Union européenne a toutefois une approche exigeante de cette condition¹⁹ et l'évaluation doit comporter des conclusions « de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets des travaux qui sont envisagés sur le site concerné »²⁰. Votre contrôle doit être d'autant plus précis que vous savez que, lors de la réalisation concrète des projets, la barre est haute pour pouvoir justifier d'une raison impérative d'intérêt public majeur permettant de porter atteinte à une espèce protégée. Il nous semble que constituerait même une sécurité non négligeable pour le maître d'ouvrage le fait d'avoir un avis de la Commission européenne sur ce point.

habitats et espèces d'intérêt communautaire

¹⁴ Arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.

¹⁵ Arrêté du 9 juillet 1999 fixant la liste des espèces de vertébrés protégées menacées d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département.

¹⁶ Comme cela est possible en vertu de l'article R. 122-5 du code de l'environnement.

¹⁷ Les exigences en la matière sont posées notamment par l'article R. 414-23 du code de l'environnement.

¹⁸ L'article L. 414-4 du code de l'environnement dispose que si une telle atteinte est constatée et si est inclus dans le périmètre du projet l'habitat d'au moins une espèce prioritaire, comme c'est le cas en l'espèce, le projet doit être soumis pour avis à la Commission européenne lorsque la raison qui le motive ne tient ni à la santé publique, ni à la sécurité publique, ni à l'environnement, mais à une autre raison impérative d'intérêt public majeur. Nous ne nous attarderons pas à ce stade sur l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur : effet, il nous semble que, sauf à ce que l'absence d'une telle raison soit nettement caractérisée, il appartiendrait le cas échéant au Gouvernement de faire valoir ce point auprès de la Commission européenne et votre contrôle n'interviendrait qu'après cet avis.

¹⁹ Doivent notamment être identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects du plan ou du projet en cause pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, affecter les objectifs de conservation de ce site. Voir encore récemment CJUE, 17 avril 2018, *Commission européenne c/ République de Pologne*, aff. C-441/17.

²⁰ Voir CJUE, 11 avril 2013, *Sweetman e.a.*, C-258/11, point 44 : CJUE, 21 juillet 2016, *Orleans e.a.*, C-387/15 et C-388/15, point 50 ou encore CJUE, 17 avril 2018, *Commission européenne c/ République de Pologne*, aff. C-441/17, point 114.

Dans ce cadre, et alors qu'il convient de soustraire dans votre appréciation les mesures de nature à supprimer ou réduire les effets dommageables du projet²¹ sans qu'il y ait lieu, en revanche, de tenir à ce stade du raisonnement compte des mesures compensatoires²², il nous semble que si la plupart des impacts sur la loutre d'Europe seront évités, localement, il ne sera toutefois pas possible d'éviter l'altération immédiate des habitats²³. Après avoir hésité, notamment au regard de la fragilité de l'espèce, le caractère très localisé de l'atteinte à ses habitats²⁴ au regard du site Natura 2000 en cause²⁵ nous convainc de répondre négativement à la question de l'atteinte aux objectifs du site Natura 2000. Vous pourrez donc écarter ces moyens.

1.2.3.3. Le troisième point qu'il faut quelque peu approfondir est relatif aux effets des reports de circulation induits par le projet : puisqu'il est prévu que les contournements actuels des communes de Puylaurens et Soual seront désormais intégrés à l'autoroute, le trafic va assez substantiellement augmenter dans leurs centres-villes. Ce point est débattu mais il ressort selon nous clairement des pièces du dossier. Une première question, de principe, est de savoir s'il convenait d'intégrer ces effets dans l'étude d'impact, ce qui n'est pas l'interprétation du ministre qui soutient que l'étude d'impact ne doit pas porter sur l'itinéraire de substitution, qui plus est lorsqu'il est déjà existant. Nous ne partageons pas cette analyse. Il n'est pas ici question d'étendre l'étude d'impact à l'itinéraire de substitution, mais simplement de prendre en compte tous les effets du projet, y compris le fait qu'en mobilisant des routes existantes, il génère des nuisances dues au report de circulation. Or l'article R. 122-5 du code de l'environnement impose de retenir une conception large des « effets » du projet, y compris des effets indirects. Nous pensons pour notre part que nous sommes donc ici face à un effet indirect qui est la conséquence même du projet.

Si l'on s'accorde sur ce principe, il est indéniable que l'étude d'impact présente une carence, puisqu'elle omet de décrire ces effets, sauf en ce qui concerne la pollution au dioxyde d'azote,

²¹ CE, 14 novembre 2008, *Commune d'Ambares-et-Lagrave et autres*, n° 297557, aux Tables.

²² CE, 13 décembre 2013, *Ministre de l'écologie c/ Société Résidence Porte des Neiges*, n° 349541, aux Tables ; note C. Roche, *AJDA*, 2014, p. 807.

²³ L'étude indique plusieurs impacts du projet sur la loutre d'Europe, qui rappelons-le est inscrite sur la liste nationale des espèces menacées d'extinction : la destruction d'habitats de reproduction et d'alimentation, le dérangement ou la perturbation d'individus, la coupure ou l'altération de corridors écologiques, les risques de pollution des eaux et enfin les risques de collision. Il est précisé que le passage en viaduc permettra en grande partie de limiter les risques de collision et de préserver les fonctionnalités écologiques et les déplacements de la loutre, mais que localement, il ne sera pas possible d'éviter l'altération immédiate des habitats. Les autres effets nous paraissent limités grâce aux mesures d'évitement et de réduction, notamment sur le traitement des pollutions accidentelles et le maintien des continuités hydrauliques.

²⁴ Et le fait qu'aucune catiche, c'est-à-dire tanière, de la loutre n'ait été identifiée sur le site du projet lui-même.

²⁵ Voir, *mutatis mutandis*, le raisonnement tenu dans CE, 20 mars 2013, *Association Force 5*, n°354115.

et les mesures spécifiques ERC sur ce point. Toutefois, nous croyons que vous pourrez neutraliser cette lacune. En effet, ce point a été évoqué de manière précise et débattu lors de l'enquête publique, il constitue l'une des réserves émises par la commission d'enquête publique et, à la suite de celle-ci, des réunions spécifiques se sont tenues avec les collectivités et le projet a été amendé. Vous pourrez donc faire application de votre jurisprudence *Société Océral* (14 octobre 2011, n° 323257, aux Tables) : l'omission constatée n'a en l'espèce ni nuit à l'information complète de la population, ni exercé une influence sur la décision de l'autorité administrative.

Vous pourrez donc écarter l'intégralité des moyens tenant à l'insuffisance de l'étude d'impact.

1.4. Vous n'en aurez pas pour autant terminé avec les moyens de légalité externe et vous devrez vous atteler aux insuffisances alléguées de l'évaluation socio-économique jointe au dossier d'enquête publique, par application du code des transports²⁶.

Il est principalement soutenu que certains résultats de cette étude seraient surestimés. S'agissant du gain de temps de trajet, alors que l'étude socio-économique retient 33 minutes selon une méthode éprouvée²⁷, la contre-expertise présente au dossier mentionne un gain de temps de 22 minutes, estimation elle-même contestée par le maître d'ouvrage. Certes, comme l'écrivait Flaubert, un infini peut se tenir en une minute²⁸, mais en l'espèce nous ne croyons pas que ces onze minutes vous permettront de regarder l'évaluation comme étant fondée sur des hypothèses erronées. L'allégation d'une surestimation des gains de confort ne vous arrêtera pas plus, l'argumentation des requérants étant sans grande substance. En ce qui concerne enfin les prévisions de trafic et son impact sur la valeur actualisée nette socio-économique retenue (VAN-SE), il est à noter que le maître d'ouvrage a réalisé des tests de sensibilité prenant en compte les réserves émises par le commissaire général à l'investissement. En dernier lieu, s'il est soutenu que l'évaluation socio-économique est insuffisante en ce qu'elle ne comporte pas de comparaison avec le trafic existant sur l'axe Toulouse-Pamiers, nous croyons que cette comparaison n'était pas imposée par les textes, d'une part, et qu'elle n'était pas nécessairement pertinente, d'autre part, puisque cet axe sert au transit vers l'Espagne et non à au trafic local.

²⁶ Article L. 1511-1 et suivants et R. 1511-1 et suivants. Par ailleurs, l'article 17 de la loi du 31 décembre 2012 relative à la programmation pluriannuelle des finances publiques et son décret d'application du 23 décembre 2013 soumettent les plus gros projets d'investissements civils financés par l'Etat (ceux dont le financement public atteint au moins 100 million d'euros HT et au moins 5% du montant total HT du projet d'investissement) à la réalisation d'une contre-expertise indépendante obligatoire, laquelle est jointe au dossier d'enquête publique, de même que l'avis du commissaire général à l'investissement.

²⁷ Méthode dite du « véhicule roulant » évoluant dans la circulation générale à différentes heures de la journée.

²⁸ « Un infini de passions peut se tenir dans une minute, comme une foule dans un petit espace », *Madame Bovary*.

1.5. Vous pourrez alors en venir au dernier groupe de moyens de légalité externe pour les écarter rapidement. D'abord, les requêtes font état des habituels débats sur la prise en compte des observations du public. Celles-ci, très nombreuses, ont été synthétisées dans le rapport de la commission, qui n'était pas tenue de répondre à chacune²⁹. La commission a en outre décidé de verser au registre numérique les documents trop développés pour être résumés sans « en dénaturer le contenu », ce qui, au vue des contributions en cause, était une position pragmatique et qui n'a pas conduit à « noyer » le débat³⁰. Ensuite, la commission d'enquête a émis un avis nettement formulé, circonstancié et qui lui est propre. Enfin, répondant à la commission d'enquête publique qui en avait fait l'une des réserves à son avis, un échangeur supplémentaire a été créé au niveau des communes de Maurens-Scopont et de Villeneuve-les-Lavaur. Les caractéristiques de cet échangeur ne permettent pas de le regarder comme apportant une modification substantielle à l'économie générale du projet et, dès lors, nous ne croyons pas qu'une nouvelle enquête publique était nécessaire.

2. Si vous nous suivez jusqu'ici, après avoir écarté tous les moyens de légalité externe, vous pourrez en venir à la légalité interne du décret attaqué.

2.1. Vous pourrez d'abord écarter le moyen tiré de l'insuffisance des mesures envisagées pour compenser les effets dommageables du projet sur le site Natura 2000. Ce moyen est opérant et vous exercez un contrôle normal sur l'adéquation de ces mesures à l'atteinte portée par le projet envisagé à l'état de conservation du site, après prise en compte des mesures de réduction et d'évitement³¹. Il nous semble que si, ainsi que nous vous l'avons proposé auparavant, vous avez franchi la première étape, qui consiste à considérer qu'il n'y a pas d'atteinte significative au site, alors il est assez aisé de dire que les mesures compensatoires envisagées sont en adéquation avec les atteintes non significatives portées au site.

2.2. Deux moyens sont ensuite relatifs à la ressource en eau. Vous pourrez aisément écarter celui tiré de la méconnaissance de l'article L. 215-13 du code de l'environnement, relatif à la dérivation des eaux, qui n'est pas assorti des précisions suffisantes pour permettre d'en apprécier le bien-fondé. Quant au lien entre la déclaration d'utilité publique et les schémas d'aménagement des eaux, vous avez précisé, en examinant le contournement autoroutier de Rouen il y a quelques semaines³², que si une déclaration d'utilité publique ne constitue pas, du seul fait de son objet, une décision dans le domaine de l'eau, elle doit être regardée comme telle si elle présente des caractéristiques particulières, notamment plusieurs ouvrages

²⁹ Voir par exemple CE, 9 juillet 2018, *Commune de Villiers-le-Bâcle*, n° 410917, aux Tables.

³⁰ Ce qui pourrait être une crainte si une commission d'enquête procédait de manière systématique de la sorte.

³¹ CE, 28 mars 2011, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et de Migne-Auxances et autres*, n°330256, aux Tables.

³² CE, 19 novembre 2020, *Commune de Val-de-Reuil et autres*, n°417362, aux Tables.

spécifiquement destinés à permettre la rétention ou le traitement des eaux. Rien de tel dans le projet en cause, et vous pourrez donc écarter le moyen tiré de la méconnaissance du SDAGE.

2.3. Nous en venons enfin à l'utilité publique du projet est contestée, qu'il vous faut apprécier en trois temps.

2.3.1. Le premier temps est celui de la finalité d'intérêt général du projet. La création de la liaison autoroutière Toulouse - Castres a pour objectif de renforcer la desserte du bassin d'emploi afin d'en conforter le développement et de faciliter l'accès aux grands équipements régionaux. Les chiffres avancés par la ministre convainquent assez aisément du désavantage comparatif dont souffre actuellement Castres en termes de temps de trajets au regard des autres villes situées à des distances comparables. Le projet a par ailleurs été retenu comme une priorité par plusieurs instances destinées à hiérarchiser les investissements publics dans les projets routiers, notamment la commission Mobilité 21 de juin 2013 et le Conseil d'orientation des infrastructures, ainsi que dans l'exposé des motifs de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019. D'autres points sont plus discutables : l'intérêt d'un tel développement n'est pas évident dans son principe, en ce qu'il conduit à favoriser la voiture individuelle et, en raison des péages que comportera l'autoroute concessive, il est incertain dans sa réalisation s'agissant des trajets pendulaires. Il est à signaler, d'ailleurs, que l'idée de l'autoroute s'est imposée parce qu'elle repose sur un financement concessif, lequel pallie le manque de fonds publics pour porter un autre projet. Aucun de ces éléments ne remettent réellement en cause la finalité d'intérêt général du projet.

2.3.2. Le deuxième temps d'analyse conduit à examiner si l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes avec des effets moindres en termes d'expropriation. Les requérants soutiennent en l'espèce que les objectifs visés seraient au moins aussi bien satisfaits par la réorganisation et le développement des infrastructures existantes.

Selon votre jurisprudence la plus constante, le juge de l'excès de pouvoir ne peut apprécier l'opportunité qu'il y aurait eu à exproprier d'autres terrains plutôt que ceux qui ont fait l'objet de la déclaration publique³³. Vous avez toutefois ouvert quelques brèches, en recherchant d'abord si les terrains déjà possédés par la collectivité expropriante lui auraient permis de réaliser l'opération envisagée dans des conditions équivalentes (voyez votre décision du 20 novembre 1974, *Epoux Thony*, n° 91558, aux Tables). Vous acceptez également, depuis votre décision *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou*, n°330256, aux Tables d'examiner le moyen tiré de ce que l'aménagement de l'existant, en lieu et place de la réalisation du projet déclaré d'utilité publique, permettrait des résultats comparables sans

³³ Notamment CE, Ass., 22 février 1974, *Adam*, au Recueil ; CE, Sect., 7 octobre 1977, *Syndicat des paludiers*, au Recueil.

nécessiter des expropriations aussi importantes que celles qu'autorise la déclaration d'utilité publique litigieuse.

Au regard du dossier et du moyen tels qu'ils se présentent, trois options nous apparaissent envisageables.

La première se développe dans le cadre de la jurisprudence décrite et, compte tenu de votre appréciation stricte de la possibilité de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes³⁴, c'est-à-dire notamment en termes de gains de temps et d'augmentation du trafic, vous constaterez que le projet d'aménagement de la route nationale ne permet pas d'arriver à des résultats comparables.

La deuxième option tendrait à desserrer le critère des « résultats comparables » de votre jurisprudence *Chasseneuil-du-Poitou*. Il faudrait affirmer, alors, que la comparabilité n'est pas synonyme d'équivalence des résultats. Cette option est intéressante : elle se limite à une comparaison entre l'aménagement de l'existant, à supposer qu'un réel projet existe sur ce point, et un nouveau projet, ce qui limite la critique tenant au fait de circonscrire la liberté de choix de l'administration, tout en élargissant la possibilité réelle de procéder au contrôle de la pertinence des expropriations dans ce cas. Elle permet d'éviter un certain nombre d'embûches qui se posent sur la voie d'un contrôle plus maximaliste tout en permettant à votre contrôle général de l'utilité publique d'acquiescer une coloration moins hors sol qu'il ne l'a actuellement. Vous pourriez en l'espèce constater que si les projets pourraient par principe être comparés, le projet d'aménagement de la route actuelle, qui est encore à l'état d'esquisse, est trop peu consolidé pour réellement permettre d'affirmer que les expropriations ne seraient pas aussi importantes.

L'option maximaliste est, vous le savez, de dire que tant la question du choix initial entre plusieurs tracés que celle de savoir si un autre tracé n'aurait pas présenté des avantages supérieurs ou des inconvénients moindres par rapport au projet retenu devrait quitter la sphère de l'opportunité administrative pour devenir un élément de la légalité de l'opération litigieuse, que vous contrôleriez à nos yeux uniquement sous l'angle de l'erreur manifeste d'appréciation. Nous avouons une réelle inclination pour cette option, mais nous comprenons également les difficultés qu'elle soulève et sur lesquelles nous ne revenons pas. En l'espèce, trop d'inconvénients sont encore mal cernés, notamment au regard des conséquences de l'élargissement de la route nationale sur les riverains, et pour tout dire également non négligeables.

³⁴ Voir notamment, outre la décision *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil, du Poitou* précitée, CE, 28 décembre 2009, *Fédération Alto et autres*, n° 311831, inédite au Recueil ou CE, 9 novembre 2015, *France nature environnement et autres*, n° 375322, inédite.

Vous l'avez compris, dans tous les cas vous pourrez selon nous écarter le moyen.

2.3.3. Vient alors le troisième temps qui est celui du bilan. Nous sommes moins hésitant sur ce point. Les avantages du projet sont nets en termes de rapidité et de confort du trafic pour faire le trajet entre Toulouse et Castres. L'amélioration en termes de sécurité routière nous semble moins nette, compte tenu des incertitudes relatives aux reports de trafic dans certains centres-villes. L'avantage en termes de liaison des bassins d'emploi et d'accès aux infrastructures est en revanche avéré et le coût financier n'apparaît pas trop élevé pour la collectivité, en particulier du fait du recours à un financement concessif.

Les inconvénients ne sont pas minces toutefois et ont notamment été relevés par le commissaire général à l'investissement. Les hypothèses de péage élevé font craindre, d'abord, que l'autoroute ne soit privée d'une partie de son utilité. D'autres inconvénients, pour être classiques, n'en sont pas moins importants. Le projet conduit à une artificialisation des sols qui semble en large décalage avec les priorités affichées nationalement, tant pour en conserver la naturalité que pour préserver les terrains agricoles. Les atteintes aux espèces et habitats seront loin d'être nulles, ainsi que nous vous l'avons dit, mais il est vrai que de nombreuses mesures d'évitement, réduction et compensation permettent de limiter les impacts du projet sur ce point. Et s'agissant des espèces protégées, des dérogations devront être obtenues en application de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, assorties le cas échéant de prescriptions détaillées. A défaut d'être pris en compte au stade de la déclaration d'utilité publique, ce qui nous semblerait dans l'absolu préférable, on ne peut qu'inviter les maîtres d'ouvrage à la vigilance sur ce point. Enfin, les désavantages liés au report d'une partie de la circulation sur les centres villes de certaines communes ne sont pas minces.

Le projet est donc d'une importance réelle mais ses inconvénients sont loin d'être négligeables, et la multiplication des communes requérantes l'atteste. Nous sommes toutefois d'avis que le projet présente au terme du contrôle du bilan une utilité publique, ce qui nous conduit à écarter ce dernier moyen.

Et par ces motifs, nous concluons au rejet des requêtes, y compris les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.