

N° 434150 – Département des Alpes-Maritimes

N° 434327 – Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

N° 434409 – Commune de Grasse

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 28 mai 2021

Décision du 28 juin 2021

Conclusions

M. Olivier Fuchs, rapporteur public

Par arrêté du 28 juin 2014, le préfet des Alpes-Maritimes a déclaré d'utilité publique le projet de prolongement de la route départementale 6185, entre les routes départementales 9 et 2562 sur le territoire de la commune de Grasse. Il a ensuite, par arrêté du 16 octobre 2015, déclaré cessibles les parcelles nécessaires à la réalisation de ce projet. L'opération consiste en la réalisation d'une voie nouvelle d'une longueur d'à peine deux kilomètres en 2 x 1 voie, sauf sur un tronçon à forte déclivité nécessitant une voie supplémentaire pour les véhicules lents. Ce projet vous est présenté comme l'aboutissement naturel d'un aménagement plus global, pensé dès 1956 sous le nom de pénétrante Cannes – Grasse, assurant la liaison entre l'échangeur de Mougins sur l'A8 et la commune de Grasse. Les difficultés pratiques de réalisation de ce tronçon ne sont toutefois pas minces. D'abord, si en 1956 les terrains disponibles étaient encore nombreux, l'urbanisation forte de la région conduit aujourd'hui à des contorsions en termes d'itinéraires possibles. Ensuite, en termes topographiques, la commune de Grasse connaît un relief marqué en contrebas de son centre historique, avec de fortes pentes et des vallons. Bien que court, le projet retenu nécessite ainsi d'importants ouvrages, en particulier deux viaducs pour enjamber les vallons de Château Folie et de Loubonnière.

Ce projet, sans grande surprise, a fait l'objet de plusieurs contestations, dont certaines ont trouvé un aboutissement devant le tribunal administratif de Nice lequel, par deux jugements du 7 février 2017, a rejeté les demandes d'annulation de l'arrêté déclaratif d'utilité publique et d'arrêtés de cessibilité, demandes introduites par deux associations de défense des riverains, une société implantée à proximité ainsi qu'un particulier. Ceux-ci ont connu plus de succès devant la cour administrative d'appel de Marseille qui a, par l'arrêt attaqué du 8 juillet 2019, pris le contrepied du tribunal administratif et annulé l'arrêté préfectoral du 7 juillet 2014 ainsi que l'arrêté du 16 octobre 2015 en ce qu'il concerne les parcelles appartenant à l'une des requérantes. Vous êtes régulièrement saisis de trois pourvois en cassation contre cet arrêt, émanant de l'Etat, du département des Alpes-Maritimes et de la commune de Grasse, le département des Alpes-Maritimes ayant en outre présenté un mémoire, dont on ne sait trop s'il est en intervention ou en observations, dans le dossier n° 434327.

La cour a retenu deux moyens d'annulation tirés, d'une part, de l'absence d'impartialité du commissaire-enquêteur et, d'autre part, du défaut d'utilité publique du projet. Les pourvois se concentrent successivement sur ces deux points.

1. L'exigence d'impartialité qui pèse sur le commissaire-enquêteur ne fait pas de doute car sans elle, c'est « l'institution même [qui] serait dévoyée » selon les mots de R. Abraham (conclusions sur CE, 19 janvier 1996, *Association Quartiers et Avenir*, n° 159392, au Recueil). Les textes encadrent d'ailleurs l'exercice de la mission de commissaire-enquêteur en ce sens, en interdisant par exemple que soit désignée une personne intéressée au projet¹ et en assurant que sa désignation et le montant de sa rémunération ne relèvent ni de l'autorité administrative déclarant l'utilité publique, ni du porteur de projet.

Mais plus que d'impartialité objective, c'est d'impartialité subjective dont il est aujourd'hui question puisque la cour a, en l'espèce, relevé l'existence d'un parti pris initial favorable au projet ayant selon elle vicié la procédure. Le 21 septembre 2013, soit le lendemain de l'ouverture de l'enquête publique, le commissaire enquêteur s'est exprimé dans le journal Nice Matin. Il a d'abord tenu des propos très neutres et objectifs sur son rôle. Il a ensuite indiqué que s'il n'était pas obligatoire que le préfet suive les recommandations du commissaire-enquêteur, il était toutefois rare qu'il les contredise. Enfin, à une question sur la viabilité du projet, il a tenu les propos suivants : « *juridiquement je ne vois pas d'anomalie à l'utilité publique du prolongement. Je ne peux évidemment pas encore dire quel avis je vais rendre, mais à moins de découvrir une énormité, je pense que le projet ira à terme. L'intérêt public est toujours supérieur à l'intérêt privé en France* ».

L'importance d'un comportement neutre du commissaire-enquêteur dans le déroulement de l'enquête publique et la rédaction de son rapport est évidente. Vous avez ainsi jugé, dans une décision de vos chambres réunies du 11 mai 2016, *Société Les carrières de Saint-Lubin*, n°387908, demeurée inédite mais largement reprise par les parties et citées par le rapporteur public devant la cour², « *qu'au regard du devoir d'impartialité qui s'impose au commissaire enquêteur, ses conclusions ne sauraient être dictées par un intérêt personnel, ni par un parti pris initial* ». Certes, à cet égard, toute prise de position publique ne suffit bien entendu pas à révéler un défaut d'impartialité. D'ailleurs il est précisément attendu du commissaire-enquêteur qu'il exprime, en fin de processus, de manière claire et circonstanciée son avis sur les avantages et les inconvénients de l'opération et vous avez même pu relever que le seul fait de critiquer en des termes vifs la position d'opposants au projet dans le rapport ne permettait pas de regarder celui-ci comme étant dénué d'objectivité (CE, 25 avril 2007, *Commune de Beauregard-de-Terrasson*, n°283016, aux Tables).

Il en résulte que « seul un parti-pris, constitutif d'un préjugé, serait répréhensible » pour reprendre les mots de S. Von Coester (conclusions sur *Société Les carrières de Saint-Lubin* précitées). Une prise de position publique marquant une hostilité ou une forme de préjugé avant la tenue de l'enquête publique est en effet susceptible de jeter le discrédit sur la conduite de cette enquête et les conclusions qui en sont tirées. Vous avez par exemple estimé,

¹ Actuel article R. 123-4 du code de l'environnement.

² Que nous remercions pour la transmission de ses conclusions.

dans un cadre certes différent mais pour partie transposable, que l'impartialité d'un conseiller de tribunal administratif était mise en cause lorsque celui-ci avait antérieurement fait connaître son opposition au projet en émettant un avis défavorable dans le registre d'enquête publique (CE, 15 octobre 1990, *Association pour un développement harmonieux de Saint-Gilles*, n°95194, aux Tables). A cet égard, les apparences sont aussi importantes que la réalité du parti-pris, puisqu'une suspicion ou un doute légitime sur son existence peut suffire à le caractériser (voyez par exemple CE, 6 mai 2015, *M. B... et autres*, n° 383286, aux Tables).

Pour en venir aux moyens dirigés contre cette partie de l'arrêt, vous pourrez d'abord relever que la méthode retenue par la cour n'est pas entachée d'erreur de droit. Contrairement à ce qui est soutenu, la cour ne s'est en effet pas fondée sur la seule déclaration du commissaire enquêteur que nous avons citée, mais a également relevé le bon déroulement de l'enquête et le caractère complet et motivé des conclusions. Vous pourrez donc écarter cette branche, de même que celle tirée de l'insuffisance de motivation de l'arrêt attaqué.

Quant à savoir si les propos tenus marquent un manquement à l'obligation d'impartialité, vous laissez ce point à l'appréciation souveraine des juges du fond (voyez votre décision *Société Les carrières de Saint-Lubin*). Le commissaire-enquêteur a ici fait état publiquement, dans un journal local à forte diffusion, d'une position exagérément affirmative en faveur du projet, indiquant que sauf « énormité », celui-ci irait à son terme. Il y a là une prise de position initiale dont il est possible de penser qu'elle a porté ombrage au déroulement de l'enquête, puisque le commissaire enquêteur a concrètement laissé entendre que celle-ci n'avait que peu d'utilité, ce qui a d'ailleurs pu décourager certaines personnes de se déplacer. Le parfum du doute plane alors aussi sur les conclusions qui ont été rendues puisque l'apparence d'objectivité ayant été écornée, ces conclusions pourraient aisément paraître avoir été orientées par le parti-pris initial qu'il a manifesté. Certes, le rapport, ainsi que l'a relevé la cour, n'apparaît pas par lui-même présenter de problème de partialité. Mais nous croyons que la cour pouvait estimer, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, que la procédure était viciée par l'erreur initiale des propos tenu à Nice Matin. Vous pourrez donc écarter ce moyen.

Ajoutons encore que la cour a recherché, comme elle le doit, si le vice de procédure relevé, ~~au prisme de votre jurisprudence *Danthony*~~, justifiait l'annulation des décisions attaquées. Elle a relevé que la méconnaissance du principe d'impartialité relevait d'une garantie dont le public avait été privée, analyse qui ne nous semble pas contestable (vous avez ainsi déjà jugé, par exemple, que l'absence d'avis du commissaire enquêteur sur le périmètre des parcelles à exproprier prive d'une garantie les personnes expropriées voir CE, 28 novembre 2014, *Société Giat Industries*, n°361105 et il en va selon nous par extension de même d'un avis rendu en méconnaissance du principe d'impartialité).

2. Vous en viendrez alors au deuxième motif d'annulation retenu par la cour administrative d'appel de Marseille, qui a jugé que les inconvénients de l'opération, et notamment son coût financier et les atteintes qu'il porte au paysage, sont excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

Le projet, certes sans portée nationale mais structurant à l'échelle d'un territoire, a donc été annulé pour défaut d'utilité publique par l'arrêt attaqué. Vous voilà alors plongé dans un contrôle toujours délicat à mettre en œuvre puisque, comme l'écrit le président Labetoulle dans le dernier numéro de la *RFDA*, « il rapproche des éléments trop hétérogènes pour se prêter aisément à une analyse comparative ». Il y a là, nous semble-t-il, l'une des raisons à la ligne dont vous ne vous êtes pas départis dans l'esprit depuis votre décision *Ville Nouvelle Est*, qui est que, ainsi que l'exprimait le président Braibant dans ses conclusions, « c'est seulement au-delà d'un certain seuil » que vous intervenez, « ce qui importe, c'est que votre contrôle permette de censurer des décisions arbitraires, déraisonnables ou mal étudiées »³.

En l'espèce, c'est le caractère déraisonnable de l'opération qu'a sanctionné la cour. Avant cela, elle a toutefois reconnu que le projet répond à un objectif d'intérêt général avéré. Il s'agit avant tout, d'essayer d'améliorer le trafic dans la zone péri-urbaine de Grasse en facilitant le transit entre l'extérieur de la ville et le centre, ainsi que de favoriser les échanges entre les quartiers. La voie créée, qui sera limitée à 70 km/h, devrait accueillir environ 24 000 véhicules par/jour, soit une circulation moyenne haute pour une voie périurbaine. Le projet est donc présenté comme entraînant une diminution d'autant de la congestion sur les autres axes, mais vous savez aussi que les études de sciences sociales montrent que tout nouvel équipement routier implique un trafic induit conduisant à une augmentation totale de la circulation⁴. L'idée est toutefois d'alléger une partie du trafic périurbain existant, ce que la cour a, à juste titre, regardé comme constituant un objectif d'intérêt général.

Ce qui alerte dans ce projet, ce sont néanmoins deux types d'inconvénients, qui ont été relevés par la cour dans le plateau négatif de la balance, à savoir le coût financier et les atteintes aux paysages.

En ce qui concerne l'aspect financier, d'abord, la cour a relevé que le coût des aménagements prévus pour 1920 mètres de voie est de 68 millions d'euros, montant élevé qui résulte notamment de la création des ouvrages d'art, à savoir deux viaducs, trois ponts routiers, 5500 m² de murs de soutènement et 2100 mètres de murs acoustiques. A titre de comparaison, vous avez estimé ne pas être excessif au regard des avantages attendus un coût d'environ 20 millions d'euros au kilomètre pour un projet comportant 4 tunnels et 11 viaducs au trafic évalué à 25 000 voitures par jour (CE, 16 avril 2010, *Association Alcaly*, n° 320667, aux Tables) ou un coût d'environ 12 millions d'euros par kilomètre nécessitant la construction, sur dix kilomètres au total, d'un viaduc et de plus d'une dizaine d'ouvrage d'art (CE, 27 juin 2008, *Mme et M. F...*, n° 311638, inédit). Encore récemment, le projet du contournement ouest de Rouen était estimé à environ 21 millions d'euros au kilomètre alors qu'il comportait plusieurs ouvrages d'art (CE, 19 novembre 2020, *Commune de Val-de-Reuil*, n° 417362, aux Tables). Certes, le coût de la construction de nouvelles voies est quelque peu renchéri en milieu périurbain, mais le projet reste très dispendieux par rapport aux standards habituels. Concrètement son coût au kilomètre est environ 1,5 à 2 fois supérieur aux projets les plus

³ On remarquera que cela évoque beaucoup plus un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, ainsi que l'avait déjà critiqué le président Kahn à son époque.

⁴ Voir par exemple G. Duranton, M. Turner, 2011. « The Fundamental Law of Road Congestion: Evidence from US Cities », *American Economic Review*, 2011, p. 2616-52.

chers qui vous ont été récemment soumis. La cour a donc pu, par une appréciation souveraine, estimer que ce coût était « important » et elle l'a fait de manière suffisamment motivé. Elle n'a toutefois pas retenu, ce qui aurait à notre sens été excessif, que le coût financier au regard du trafic attendu devait à lui seul être regardé comme excédant l'intérêt de l'opération, ce qui avait été le cas dans la décision d'Assemblée relative à l'autoroute transchablaisienne, mais le trafic attendu était alors faible (CE, Ass., 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne et autres*, n° 170856, au Recueil). En effet, non seulement en l'espèce l'effet attendu sur la circulation est réel, mais en outre, le coût total n'est pas exorbitant compte tenu de ce qu'il ne s'agit que de deux kilomètres.

A ce premier élément négatif vient toutefois s'ajouter un second qui est l'atteinte aux paysages. La motivation retenue par la cour est très précise et, là encore, exempte de dénaturation. La cour a notamment relevé que, selon l'autorité environnementale, le projet s'insérait « dans l'un des plus beaux balcons de la Côte d'Azur », que la zone d'étude est visible de loin et constitue l'horizon de la plaine de la Siagne, que les deux vallons considérés, qui sont qualifiés de paysage d'exception par l'étude d'impact, sont très largement boisés et que l'endroit, avec ces chemins étroits et bordés de vieux murs en pierre, est « agréable et pittoresque ». La cour a ensuite relevé la forte visibilité du projet, en raison des ouvrages associés à la voie en particulier des deux viaducs, d'une longueur de 150 m et de 210 m et d'une hauteur de 20 m et 27 m. Elle en a déduit que cela conduirait à un changement profond dans la perception du site, conclusions que nous rejoignons sans hésitation à la lecture du dossier soumis aux juges du fond puisque le projet conduit à une altération profonde et durable du paysage et du cadre de vie.

C'est à ce stade du raisonnement que la difficulté de l'analyse comparative se fait ressentir, conduisant à mettre en balance des éléments hétérogènes. Dans le cadre du contrôle de l'erreur de qualification juridique qui est le vôtre (CE, Section, 3 juillet 1998, *Mme S-C...*, n° 172736, au Recueil), vous pourriez certes hésiter. Pour notre part, nous sommes convaincus que, comme l'a jugé la cour, les inconvénients du projet sont excessifs au regard des avantages attendus ou, pour reprendre la terminologie du président Braibant, que le projet est déraisonnable. Nous croyons que la cour a procédé à une juste pesée des différents intérêts et qu'elle pouvait en l'espèce juger les inconvénients du projet excessifs par rapport à ses avantages.

Le président Labetoulle indique dans son article précité que le lecteur d'arrêts sur l'utilité publique peut parfois avoir le sentiment de leur caractère vain et qu'il convient de veiller à ce que ne s'instaure pas une forme de distance avec la perception concrète de l'utilité publique et de l'expropriation. Nous croyons qu'en validant le raisonnement suivi par la cour, vous donnerez précisément à l'appréciation concrète de l'utilité publique toute sa force. Nous vous proposons donc d'écarter ce moyen.

Le dernier moyen, d'annulation par voie de conséquence de l'arrêt en tant qu'il statue sur les arrêtés de cessibilité, tombe alors de lui-même.

Et par ces motifs, nous concluons au rejet des pourvois et, dans le dossier n° 434409, à ce qu'une somme de 3 000 euros, à verser à Mme V R..., soit mise à la charge de la commune de Grasse au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.