

AJDA 1997 p. 545**Application de la théorie du bilan en matière de travaux autoroutiers**

Philippe Chrestia, Chargé d'enseignement à l'université de Nice-Sophia-Antipolis, chercheur à l'université de Caen

**

Pour audacieuse qu'elle fût en 1971, la « théorie du bilan » ne conduit presque jamais à l'annulation de décisions déclarant d'utilité publique les grands travaux d'infrastructures d'intérêt national. Et, si ce concept est devenu « aussi banal aujourd'hui pour le juge que l'air qu'il respire »⁽¹⁾, son application n'a jusqu'alors fait obstacle qu'à des projets de faible importance ou de dimension folklorique, comme cette décision du Conseil d'Etat qui annule un arrêté portant élargissement d'un chemin sauf devant la parcelle du maire de la commune⁽²⁾ !

Aussi, la décision du Conseil d'Etat, réuni en assemblée du contentieux le 28 mars 1997, annulant le décret du 6 mai 1995⁽³⁾ par lequel le Premier ministre déclarait d'utilité publique et urgents les travaux de construction de l'autoroute A 400 entre Annemasse et Thonon-les-Bains adopte-t-elle une perspective différente en matière d'aménagement du territoire. En effet, c'est sur le fond, et non sur la légalité externe, que le juge administratif, saisi par des associations de défense de l'environnement et cinq communes de Haute-Savoie, accepte d'annuler le projet de construction de l'autoroute transchablaisienne. Cette décision offre ainsi un double intérêt car, en se fondant sur la théorie du bilan, le Conseil d'Etat engage également une réflexion sur l'aménagement du territoire.

I - S'agissant de la théorie du bilan, le Conseil d'Etat, en précisant « qu'une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, éventuellement, les inconvénients d'ordre social et les atteintes à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente » ne fait que confirmer un considérant désormais classique et n'intègre pas l'environnement dans les éléments du bilan.

A - En matière d'utilité publique des constructions autoroutières, le Conseil d'Etat procède désormais à l'examen concret du projet. A ce titre, si l'administration conserve le choix entre deux tracés également d'utilité publique et que le juge administratif n'ait pas à trancher entre eux⁽⁴⁾, le contrôle du juge porte cependant sur le choix du tracé⁽⁵⁾. Sur ce point, déjà, le Conseil d'Etat marque sa réticence et constate que, « en dépit de l'amélioration de la sécurité et des conditions de circulation inhérentes à toute liaison autoroutière, l'intérêt que présente l'opération apparaît, dans les circonstances de l'espèce, comme limité ». Il juge, en outre, que le coût financier de 80 millions de francs le kilomètre (traditionnellement chiffré à la moitié pour une autoroute de plaine) par rapport au trafic attendu de 10 000 véhicules par jour « doit être regardé à lui seul comme excédant l'intérêt de l'opération et comme de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ». En revanche, le Conseil d'Etat ne tient pas compte du fait que l'autoroute serait concédée et que le projet serait financé par péage.

Le Conseil d'Etat mesure donc l'utilité publique du projet à la lumière des postes traditionnels du bilan au rang desquels l'environnement ne figure pas et, conformément à son habitude⁽⁶⁾, étudie chaque fois qu'il le peut cette question, puisque le décret est annulé « sans qu'il y ait lieu de rechercher si les atteintes à l'environnement seraient excessives ».

B - La décision du 28 mars 1997 ne constitue pas une victoire des associations de défense de l'environnement car celui-ci reste un élément étranger au contrôle du juge. Dans ses conclusions, Martine Denis-Linton, commissaire du gouvernement, avait d'ailleurs estimé que la construction d'une autoroute « pose toujours des problèmes d'insertion dans le milieu naturel » et qu'en l'espèce le projet de l'autoroute A 400 « traverse des forêts, des périmètres de protection de captage » et qu'« il est à l'origine de nuisances phoniques pour les riverains ». Elle n'en conclut pas pour autant à l'annulation du décret pour ce motif, alors même que « ces inconvénients inhérents à la réalisation de toute voie autoroutière, qui, en principe, sont contrebalancés par des avantages en termes de trafic et de sécurité, ne paraissent pas au cas présent excessifs ».

En effet, à l'exception de très rares décisions⁽⁷⁾, le Conseil d'Etat ne juge jamais les atteintes à l'environnement comme pouvant constituer un facteur de nature à rendre le bilan négatif. C'est ainsi que la Haute Juridiction a jugé que les atteintes qu'a fait subir au parc de Sceaux la construction, au sud de Paris, de l'A 86⁽⁸⁾ ou celles portées à l'environnement par la construction de la section Châlons-Troyes de l'A 26⁽⁹⁾ n'étaient pas de nature à retirer aux projets leur caractère d'utilité publique. Dans ces deux décisions, toutefois, il était reconnu que les projets, en désengorgeant le périphérique parisien et en améliorant la circulation dans la région Champagne-Ardenne, rendaient le bilan positif. Or, cette amélioration du trafic ne pouvait pas être excipée à propos de la construction de la transchablaisienne alors que le trafic prévu ne dépassait pas 10 000 véhicules par jour et que la commission d'enquête préalable avait donné un avis négatif.

Sans pour autant donner satisfaction aux associations de défense de l'environnement, le Conseil d'Etat admet donc l'illégalité du décret au regard de la théorie du bilan. Et, en suivant Martine Denis-Linton, qui concluait à l'annulation du décret en raison de « l'existence d'un projet alternatif », le Conseil d'Etat engage ainsi une nouvelle réflexion en matière d'aménagement du territoire.

II - La question de l'aménagement du territoire en matière d'infrastructures autoroutières ne se présente plus dans les mêmes termes depuis que le réseau principal est maintenant achevé. En effet, il s'agit davantage, aujourd'hui, de construire des réseaux secondaires et des bretelles de liaison ou de contournement, et l'utilité publique de tels travaux se pose alors dans des termes renouvelés. Cette décision, en constatant que le projet n'offre plus un intérêt international, apporte ainsi un net infléchissement à la politique jusqu'alors menée de donner la priorité aux infrastructures autoroutières.

A - Le projet de construction de l'A 400 s'inscrivait, à l'origine, dans une dimension globale puisque la transchablaisienne devait relier, plus à l'est, Saint-Gingolph et la frontière suisse. Or, relève le Conseil d'Etat, « prévu dès 1988, le prolongement de cette liaison [...] n'était, en l'état du dossier, plus envisagé à la date de la déclaration d'utilité publique, compte tenu notamment de la faible probabilité de réalisation, en Suisse, d'une liaison autoroutière entre la frontière et l'autoroute Lausanne-Martigny ». Ainsi, parce qu'il ne se prolonge plus au-delà de Thonon-les-Bains, le projet perdrait alors son caractère d'utilité publique. Mais on constate déjà cette absence de prolongement pour d'autres autoroutes. C'est le cas de l'A 13 qui se termine à Caen ou de l'A 81 qui, passant par le nord de Laval, cesse d'être une autoroute et relie Rennes - d'où, par ailleurs, aucune autoroute ne part ni n'arrive - par la RN 157. De la même manière, le Conseil d'Etat aurait pu admettre que l'A 400 cesse d'être une autoroute à Thonon-les-Bains et relie, le long du lac Léman, Saint-

Gingolph par la RN 5. En outre, il a admis l'utilité publique de la construction d'une bretelle autoroutière permettant de relier l'A 8 à la RN 7, alors même que « ce projet n'assure pas la desserte de la commune de La Turbie et que notamment la réalisation d'un demi-échangeur ne permettra pas des liaisons avec l'Italie »⁽¹⁰⁾. Si le Conseil d'Etat décide d'annuler le projet, c'est donc bien davantage parce qu'il n'est plus question, comme l'avoue le commissaire du gouvernement, « que l'on couvre la France d'autoroute, si d'autres partis sont possibles localement ».

B - En effet, alors même que le commissaire du gouvernement reconnaît que « la réalité des difficultés de circulation dans le Chablais n'est pas contestée par les requérants », l'opportunité de l'autoroute est quand même rejetée. Cette approche du Conseil d'Etat est différente de celle qu'il avait eue onze ans plus tôt en acceptant l'utilité publique de la bretelle de liaison entre l'A 11 et la RN 23 à Pellouailles-les-Vignes⁽¹¹⁾ au motif que le projet améliorerait les conditions de circulation à l'est d'Angers. Par ailleurs, la volonté de désenclaver la région du Chablais ne suffit pas à justifier la construction de l'A 400.

On sait cependant que le désenclavement d'une région est un motif suffisant pour que soit admise l'utilité publique de la construction d'une autoroute ou d'une route nationale. Ont ainsi été acceptés la construction de l'A 29 pour désenclaver Le Havre⁽¹²⁾ et le réaménagement de la RN 122 afin de désenclaver le Massif central⁽¹³⁾. De la même manière, le juge administratif avait conclu à l'utilité publique de la section de l'A 14 entre Orgeval et Nanterre parce que cet axe créait un nouvel accès sur Paris⁽¹⁴⁾. Sans méconnaître la réalité de l'enclavement du Chablais, la Haute Assemblée préfère donner la priorité à l'aménagement des trajets déjà possibles et, selon l'expression du commissaire du gouvernement, il convient de développer « l'existence d'un projet alternatif ». En effet, comme le précise le Conseil d'Etat : « Les villes d'Annemasse et de Thonon sont reliées par la route nationale 206 puis, soit par la route nationale 5, soit par la route départementale 903 ». Dans ces conditions, la Haute Juridiction ne voit pas pourquoi il serait véritablement nécessaire de construire une autoroute dont le tracé serait passé entre ces deux itinéraires d'autant plus qu'il existe « déjà des tronçons à deux fois deux voies » et que, comme le souligne Martine Denis-Linton dans ses conclusions, des travaux d'aménagement avaient déjà été réalisés par la direction départementale de l'Equipeement tels que les déviations de Machilly, Bonne et Bergue.

Par cette décision, le Conseil d'Etat engage donc une réflexion nouvelle en matière d'aménagement du territoire et invite les pouvoirs publics à ne plus privilégier systématiquement la construction d'autoroutes quand il est davantage possible d'aménager le réseau routier déjà existant. C'est donc en termes d'aménagement du territoire que les associations de défense de l'environnement devront désormais porter le contentieux. Par ailleurs, alors que la construction de l'A 51 Grenoble-Sisteron suscite de vives polémiques et que l'on prévoit un nouveau tracé par Gap, la portée de cette jurisprudence demeure : restera-t-elle isolée ou, plus vraisemblablement, fera-t-elle boule de neige ?

Mots clés :

EXPROPRIATION * Notion d'utilité publique * Infrastructure de transport * Règles de procédure contentieuse spéciales * Pouvoir du juge * Etendue du contrôle du juge * Règles de procédure contentieuse spéciales * Pouvoir du juge * Moyens * Acte déclaratif d'utilité publique
URBANISME * Règles de procédure contentieuse spéciales * Introduction de l'instance * Notification du recours
VOIRIE * Composition et consistance * Voie autoroutière

(1) Nicole Questiaux, L'utilité publique des grands travaux d'infrastructure routière et ferroviaire, *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 597.

(2) CE 25 février 1991, *Commune d'Orgibet c/ M. Bugat*, req. n° 94493.

(3) Décret du 6 mai 1995, *JO* 7 mai 1995, p. 7512.

(4) CE Sect. 7 octobre 1977, *Syndicat des paludiers et autres, Lebon* p. 380.

(5) CE Ass. 22 février 1974, *Adam, Lebon* p. 145.

(6) Par exemple CE 1^{er} juillet 1991, *M. Dupont, Fédération écologique de la Haute-Normandie*, req. n° 97337.

(7) CE Ass. 20 octobre 1972, *Société civile Sainte-Marie de l'Assomption, Lebon* p. 657.

(8) CE 20 novembre 1989, *Association Groupe d'études d'urbanisme des habitants de Sceaux et M. Fortin, Association Bureau de liaison des associations de sauvegarde de l'environnement d'Ile-de-France*, req. n°s 63 970 et 64075.

(9) CE 10 avril 1991, *Comité interrégional Nord-Est, Centre-Bourgogne de défense de l'environnement et de la propriété rurale et urbaine Bussy-Lettrée 51*, req. n° 111787.

(10) CE 23 septembre 1991, *M. Fournier, Association de sauvegarde des sites d'Eze*, req. n°s 98 741 et 99261.

(11) CE 4 décembre 1985, *M. Dubas et Comité de défense agricole et rural d'Angers nord-est*, req. n° 54514.

(12) CE 14 décembre 1992, *Commune de Frichemesnil et autres*, req. n°s 124069, 124 071 et 124132.

(13) CE 28 juin 1989, *Comité de défense de Quezac*, req. n° 74712.

(14) CE Ass. 3 mars 1993, *Commune de Saint-Germain-en-Laye et autres, Lebon* p. 54.

