

**N° 2204627**

---

**GAEC B...**

---

**Mme Clotilde Bailleul  
Rapporteure**

---

**Mme Armelle Best-De Gand  
Rapporteure publique**

---

**Audience du 13 novembre 2025  
Décision du 27 novembre 2025**

**54-07-01-04-04-02-01  
34-02-001  
34-02-02  
C+ (§3 à 6)**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**Le tribunal administratif d'Orléans**

**2<sup>ème</sup> chambre**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 27 décembre 2022 et le 16 janvier 2025, le groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) B..., représenté par Me Ramdenie, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 20 juillet 2022 par lequel le préfet de Loir-et-Cher a déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement de la commune de Chémery et le rejet implicite de son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté du 20 juillet 2022 a été pris à la suite d'une procédure irrégulière, dès lors que :
  - une évaluation environnementale aurait dû être réalisée avant la déclaration d'utilité publique conformément aux dispositions des articles L. 122-1 et L. 122-1-1 du code de l'environnement et à la rubrique 45 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du même code, l'absence d'une telle évaluation a privé le public d'une information complète et a pu influencer sur le sens de la décision ;
  - à tout le moins à l'occasion de l'étude au cas par cas, une évaluation environnementale aurait dû être prescrite ;

- en conséquence l'enquête publique aurait dû être conduite selon la procédure régie par les articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement et non pas comme en l'espèce selon les règles du code de l'expropriation ;
  - le dossier de l'enquête publique est incomplet dès lors qu'il ne comporte ni étude d'impact, ni avis de l'autorité environnementale, ni mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet, ni mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet ;
  - la durée minimale de l'enquête publique fixée par les dispositions de l'article L. 123-9 du code de l'environnement n'a pas été respectée ;
  - à supposer qu'une évaluation environnementale n'était pas requise, le dossier soumis à enquête ne comportait pas de notice explicative suffisante sur l'accidentologie de la route départementale (RD) 956 ;
  - le dossier d'enquête ne reflète pas le coût total de l'opération tel qu'il pouvait raisonnablement être estimé à la date de l'ouverture de l'enquête publique ;
  - les réserves exprimées par le commissaire enquêteur n'ont pas été levées, de sorte qu'il est réputé avoir rendu un avis défavorable au projet. Le conseil départemental n'ayant pas fait part de son souhait de maintenir le projet par une délibération dans le délai de trois mois, il doit être regardé comme y ayant renoncé ;
- le projet ne répond pas à une finalité d'intérêt général dès lors que l'insécurité de la RD 956 n'est pas démontrée, que le développement de la zone des Noëls est illusoire du fait de sa situation en zone humide et que les nuisances liées au bruit, à la pollution et aux vibrations seront déportées sur un autre secteur ;
- le bilan coût-avantages de l'opération est défavorable dès lors que les inconvénients engendrés par l'opération projetée s'avèrent excessifs par rapport aux avantages attendus du fait de l'atteinte au cadre de vie et aux paysages, à l'environnement, aux commerces du centre-bourg et aux exploitations agricoles, à la propriété et du coût financier excessif de l'opération.

Par des mémoires enregistrés le 13 mai 2024 et le 14 février 2025 le préfet de Loir-et-Cher conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par GAEC B... ne sont pas fondés.

La requête a été communiqué au Département de Loir-et-Cher qui n'a pas produit d'observations.

Par ordonnance du 14 février 2025 la clôture d'instruction a été fixée au 6 mars 2025.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Bailleul,
- les conclusions de Mme Best-De Gand, rapporteure publique,
- et les observations de Me Martin, représentant le groupement agricole d'exploitation en commun B..., et de Mme A..., représentant le préfet de Loir-et-Cher.

Le Département de Loir-et-Cher n'était ni présent ni représenté.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 13 septembre 2021, le conseil départemental de Loir-et-Cher a sollicité l'ouverture d'une enquête publique et d'une enquête parcellaire conjointes afin que soit déclaré d'utilité publique le projet de déviation de la RD 956 traversant actuellement le centre-bourg de la commune de Chémery (Loir-et-Cher). Par une décision du 8 avril 2021, la préfète de la région Centre-Val-de Loire avait décidé que ce projet d'aménagement n'était pas soumis à évaluation environnementale. Le préfet de Loir-et-Cher a prescrit l'ouverture de deux enquêtes publiques relatives à la déclaration d'utilité publique et à la cessibilité des terrains nécessaires à sa réalisation. Par l'arrêté attaqué du 20 juillet 2022, le préfet a déclaré d'utilité publique ce projet. Le GAEC B... a formé un recours gracieux contre cette décision qui a été implicitement rejeté. Il demande notamment l'annulation de l'arrêté du 20 juillet 2022 et du rejet implicite de son recours gracieux.

Sur la légalité de l'arrêté litigieux :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement : « (...) *Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité (...).* ». Aux termes de l'article L. 122-1-1 du même code : « *III.- Les incidences sur l'environnement d'un projet dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la première autorisation. / Lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact en procédant à une évaluation de ces incidences, dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable de celles-ci et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, il peut consulter pour avis l'autorité environnementale. Sans préjudice des autres procédures applicables, les autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 donnent un nouvel avis sur l'étude d'impact ainsi actualisée, dans le cadre de l'autorisation sollicitée (...)* ». Aux termes de l'article R. 122-2 de ce code : « *I. – Les projets relevant d'une ou plusieurs rubriques énumérées dans le tableau annexé au présent article font l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, en application du II de l'article L. 122-1, en fonction des critères et des seuils précisés dans ce tableau. / (...) / IV. – Lorsqu'un même projet relève de plusieurs rubriques du tableau annexé, une évaluation environnementale est requise dès lors que le projet atteint les seuils et remplit les conditions de l'une des rubriques applicables. Dans ce cas, une seule*

*évaluation environnementale est réalisée pour le projet.* » Le tableau annexé à cet article, dans sa version applicable au présent litige, prévoyait dans sa rubrique 6 que les infrastructures routières qui ne concernaient pas les autoroutes, voies rapides ou construction de routes à quatre voies ou plus étaient soumis à examen au cas par cas et, dans sa rubrique 45, que les opérations d'aménagements fonciers agricoles et forestiers mentionnés au 1° de l'article L. 121-1 du code rural et de la pêche maritime devaient être soumis à évaluation environnementale.

3. D'autre part, l'illégalité d'un acte administratif non réglementaire ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. Dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituent les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

4. Par suite, eu égard au caractère d'opération complexe des actes visant à la déclaration d'utilité publique préalable à l'expropriation pour la construction de la déviation d'une route départementale, le GAEC B... est recevable à invoquer à l'appui de ses conclusions dirigées contre l'arrêté portant déclaration d'utilité publique du projet, des moyens tirés des irrégularités dont aurait été entachée la décision du 8 avril 2021 de la préfète de la région Centre-Val de Loire refusant de soumettre le projet à évaluation environnementale alors même que cette décision serait devenue définitive.

5. En l'espèce, en premier lieu, il n'est pas contesté par le préfet de Loir-et-Cher que, préalablement à l'adoption le 20 juillet 2022 de la décision attaquée, des réunions de la commission communale d'aménagement foncier de la commune de Chémery s'étaient tenues les 13 janvier 2020, 19 novembre 2021, et en février 2022 en vue de mettre en œuvre une procédure d'aménagement foncier agricole et forestier en vue de la réalisation de ce projet de déviation. Or, en application de la rubrique 45 du tableau annexé à l'article R. 122-2 cité au point 2 du présent jugement, une telle opération d'aménagement foncier agricole et forestier nécessitait de procéder à une évaluation environnementale systématique et celle-ci devait intervenir dès la déclaration d'utilité publique, qui constitue en l'espèce la première autorisation.

6. En deuxième lieu et en tout état de cause, il ressort des termes mêmes de l'arrêté attaqué que le projet est susceptible d'entraîner des incidences sur les ressources en eau et les milieux aquatiques, ainsi que sur l'état de conservation du réseau Natura 2000. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que le projet est situé à proximité de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de l'étang de l'Arche, où réside notamment une avifaune reproductrice riche en espèces peu fréquentes en France et où au moins cinq espèces nicheuses ont été recensées, que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) identifie des réservoirs de biodiversité et des corridors diffus sur les parcelles du projet, que des chauve-souris sont présentes sur le site et que le projet est situé à moins de 800 mètres d'une ZNIEFF et d'une zone Natura 2000. Eu égard à ces éléments, une évaluation environnementale était requise à la date de l'arrêté attaqué, en application de la rubrique 6 du tableau annexé à l'article R. 122-2 cité au point 2 du présent jugement.

7. Il résulte de ce qui a été dit aux points 5 et 6 que le requérant est fondé à exciper de l'illégalité de la décision du 8 avril 2001 et à soutenir que l'arrêté attaqué est illégal, faute d'avoir été précédé d'une étude environnementale.

8. Ces vices ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur l'appréciation du caractère d'utilité publique du projet. En l'espèce, ces vices, qui affectent notamment l'information du public préalablement à l'adoption du premier acte de réalisation du projet de déviation, n'est pas régularisable dans le cadre de la présente instance.

9. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du 20 juillet 2022 déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement de la déviation de la commune de Chémery doit être annulé, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête.

Sur les frais liés au litige :

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par le GAEC B... et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du préfet de Loir-et-Cher du 20 juillet 2022 est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à au GAEC B... une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au groupement agricole d'exploitation en commun B..., à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et au Département de Loir-et-Cher.

Copie en sera transmise, pour information, au préfet de Loir-et-Cher.

Délibéré après l'audience du 13 novembre 2025, à laquelle siégeaient :

M. Lacassagne, président,  
Mme Bailleul, première conseillère,  
Mme Ploteau, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 novembre 2025.

La rapporteure,

Le président,

Clotilde BAILLEUL

Denis LACASSAGNE

La greffière,

Marie-Josée PRECOPE

La République mande et ordonne à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.