

## **Compte-Rendu d'audience Comité TGV Réaction Citoyenne et Autres**

Conseil d'Etat, Sixième sous-section, Audience publique du 9 mars 2011, 14h. (Dossier n° 09011093).

Le Rapporteur a rappelé les décisions querellées (le décret du Premier Ministre en date du 10 juin 2009 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation du tronçon Tours-Angoulême de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud Europe Atlantique et emportant mis en compatibilité des documents d'urbanisme des communes concernées et la décision implicite de rejet de l'Administration en date du 12 octobre 2009, née du silence de l'Administration sur la demande de retrait du décret précité) ainsi que la procédure (échange de mémoires).

Le Rapporteur Public (Mattias Guyomar) a ensuite présenté ses conclusions.

Après un rappel des faits, il a indiqué quelques éléments justifiant la mise en œuvre du projet à l'origine du contentieux, avec notamment la réduction du temps de trajet entre Paris et Bordeaux.

Un arrêté inter-préfectoral a été pris, il s'en est suivi une enquête publique du 25 octobre au 19 décembre 2007, aux termes de laquelle la Commission d'enquête publique a rendu un rapport assorti d'une réserve et de dix recommandations.

Un second arrêté inter-préfectoral en date du 14 mai 2008 a ouvert une seconde enquête publique, qui a conduit aux mêmes conclusions et à quatre recommandations en plus.

Le 10 juin 2009, la déclaration d'utilité publique a été décidée par le Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, par décret.

Les conclusions présentées par les requérants sont communes aux quatre requêtes, qui ont donc été jointes.

Le Rapporteur Public a ensuite évoqué les interventions présentées, l'intérêt à agir des requérants les portant leur a été reconnu.

Il s'est ensuite prononcé sur la légalité externe (I) et la légalité interne (II) du projet.

## **I. Sur la légalité externe**

Le Rapporteur Public présenté ses conclusions à la lumière des différents moyens soulevés par les requérants.

### - Sur la régularité de la procédure suivie :

Il en est ressorti que les consultations avant enquête publique étaient régulières, les moyens portés à l'encontre de celles-ci sont donc écartés.

Il en va de même pour le moyen invoqué à l'encontre de la circulaire en date du 28 décembre 2000, qui n'a pas de caractère réglementaire.

L'article L. 121-9 du Code de l'Environnement n'est pas applicable au motif que l'article L. 121-14 du même Code dispose :

*« Aucune irrégularité au regard des dispositions du présent chapitre ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel la Commission nationale du débat public a renoncé à organiser un débat public ou l'acte mentionné à l'article L. 121-13 est devenu définitif. »*

La décision jurisprudentielle CE 28 décembre 2009, Fédération Alto, n° 311831, au soutien de cette argumentation.

Le moyen tiré de ce qu'une nouvelle gare devrait être construite à Poitiers est inopérant, le projet en cause n'envisageant pas cette possibilité, la concertation sur ce point n'étant pas incluse dans le décret.

### - Sur l'enquête publique :

L'article L. 123-16 du Code de l'Environnement est mentionné.

\* Le fait que les représentants des départements et des représentants des Chambres de Commerce et d'Industrie, des Chambres des Métiers concernées n'aient pas été associés à la procédure ne vicie pas cette dernière puisqu'ils ont été invités à se joindre aux réunions par les Préfets concernés.

La décision CE, 29 décembre 1999, Montalout, aux Tables, est mentionnée à cet effet.

\* Sur l'incompétence du signataire de l'acte, le Préfet Giraud de Langlade, ce moyen ne peut prospérer au motif qu'un Préfet placé hors cadre reste compétent jusqu'à ce que son successeur soit installé dans ses fonctions. (CE 27 septembre 1973, Brugière)

\* Au titre de la composition de la Commission d'enquête, le fait que son président ait déjà présidé une autre Commission d'enquête (sur le tronçon Angoulême-Brodeaux) ne méconnaît pas l'article L. 123-6 du Code de l'Environnement (notamment « à raison de ses fonctions »).

Celui-ci a justement une connaissance globale du projet et l'avis favorable qu'il a fourni sur un autre tronçon de la ligne concernée ne le disqualifie pas, il n'est pas intéressé par l'opération en cause.

Une différence est ici rappelée : celle entre ignorance et impartialité.

\* Au titre de l'article L. 123-14 du Code de l'Environnement intéressant le maître d'ouvrage, le fait qu'il prenne en charge certains frais afférant à l'enquête publique n'engendre pas la violation du principe énoncé par l'article susmentionné.

- Sur la composition du dossier soumis à l'enquête publique :

\* Les circulaires invoquées en date du 23 décembre 2000 et du 15 décembre 1992 n'ont pas de caractère réglementaire. Ce moyen est donc rejeté. Les décisions CE 28 juillet 1999 et CE 16 avril 2010, n° 320667, sont citées à cet effet.

\* Il ne ressort pas non plus du dossier qu'un défaut de sincérité des informations fournies au public serait caractérisé.

\* Aussi, il ne ressort pas des textes applicables que la décision de classement devrait être intégrée dans le dossier soumis à enquête publique, conformément à l'article R. 771-32 du Code de l'environnement.

\* Aux termes de l'article L. 123-9 du Code de l'environnement, le maître d'ouvrage n'est pas obligé de verser au dossier la communication d'un refus n'émanant pas de la Commission d'enquête elle-même mais d'une association.

\* Au titre des partis retenus du point de vue de l'insertion environnementale, les justifications sont suffisantes, la notice explicative étudie les variantes et opère une analyse comparative avant de choisir le parti.

\* Sur la notice explicative, les différentes variantes sont étudiées et une analyse comparative est effectuée.

\* L'estimation sommaire des dépenses est en conformité avec la décision du Conseil d'Etat en date du 23 janvier 1970, n° 68324, à celle du 20 septembre 1993, n° 134304, et Ville de Rodez, 23 juillet 1985.

Cette estimation intègre le coût de déplacement des réseaux, le coût de destruction de certains tronçons ont été correctement évalués, comme cela était possible, au stade de l'enquête publique. Selon les termes même du Rapporteur Public, cette estimation ne saurait devoir être effectuée au centime près.

Il n'y a pas de nouveau coût devant être compris dans l'estimation sommaire des dépenses, il ne s'agit pas d'y intégrer les futures dépenses de construction.

Le coût concernant l'avifaune et les mesures compensatoires n'a pas non plus été sous-évalué. Cette analyse a donc été raisonnable et loyale.

En tout état de cause, il est exposé que, même si l'estimation des dépenses initiales a été dépassée, il n'en ressort aucune illégalité affectant la DUP, tant qu'il n'y a pas de dissimulation ou de fraude.

La jurisprudence du 20 septembre 1993 citée ci-dessus est ici reprise.

- Sur l'étude d'impact :

\* L'analyse des risques naturels et technologiques est suffisante.

\* La préservation de l'état initial du site et de son environnement n'est pas erronée. L'impact sur la ZAC mentionnée a été pris en compte. Même si le dossier initialement soumis à l'enquête publique l'a sous-estimé, ceci est corrigé dans le dossier complémentaire.

\* Sur l'analyse des effets sur l'environnement et les mesures compensatoires, il ne ressort aucune insuffisance.

Il est sans incidence de n'avoir pas étudié l'analyse cumulée avec d'autres infrastructures qui ne seront pas réalisées de manière certaine.

L'analyse des effets sonores n'est pas insuffisante, tous les bruits sont intégrés (bruits de roulement, bruits relatifs à la vitesse de circulation...), et il en va de même pour ce qui est des vibrations et effets sur la santé.

Il en ressort un caractère suffisant de la description des mesures.

\* Les conséquences sur la faune sont suffisamment envisagées, et les précautions prévues bien exposées.

L'étude d'impact est suffisamment détaillée à ce sujet, un caractère d'exhaustivité n'étant pas exigé.

La décision CE 9 février 2004, Association Manche Nature, n° 223121, indique à ce sujet que l'étude d'impact n'a pas à être exhaustive, elle doit rendre compte sans tricher de la situation, il en ressort que les risques de collision sont suffisamment décrits.

\* Conformément à l'article R. 122-3 du Code de l'environnement, la comparaison des tracés alternatifs au titre des raisons du choix du projet parmi les partis envisagés est bien envisagée.

\* Concernant la zone Natura 2000, la circulaire invoquée en date du 5 octobre 2004 n'a pas de caractère réglementaire.

L'impact et les mesures compensatoires concernant la ZPS sont bien envisagés.

\* Sur l'étude socio-économique du dossier : la preuve de ce que la rentabilité socio-économique serait erronée n'est pas rapportée, et aucun problème n'est à relever sur l'estimation des coûts.

Le caractère non certain de la répartition financière est sans influence.

- Sur le déroulement de l'enquête publique :

\* La contestation du périmètre géographique ne pose pas de problème et manque en fait.

Il est précisé que le fait que, par l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique, les Préfets compétents décident d'inclure des communes non traversées par le projet ne constitue pas une manœuvre pour créer une majorité d'avis favorables. L'avis du commissaire enquêteur ne dépend en effet pas du nombre d'avis favorables.

\* Le juge exerce un contrôle restreint sur le périmètre de l'enquête publique.

\* Sur l'affichage, il se fait **au minimum** sur les territoires des communes concernées.

\* L'absence de représentant de l'Etat est sans influence.

\* Sur la méconnaissance de l'article L. 123-5 du Code de l'environnement, il est précisé que la désignation d'un expert pour assister le commissaire-enquêteur n'est pas une obligation et l'Etat n'était donc pas obligé de le faire en l'espèce.

Le refus de demander la désignation d'un expert n'est pas de nature à altérer la sincérité de l'enquête publique.

Il est une nouvelle fois fait mention de la décision CE, 21 décembre 2009, Alto.

\* Sur l'article L. 123-7 du même Code, il est rappelé que la prolongation de l'enquête est une simple faculté soumise au pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente.

Seule une erreur manifeste d'appréciation pourrait venir sanctionner cette possibilité, et ça n'est pas le cas en l'espèce.

\* Sur l'enquête publique complémentaire :

L'enquête publique pouvait être réalisée en deux temps sans que cela ne vicie la procédure. Les décisions CE 2 juin 2003 *Que Choisir*, n° 243215, et CE 30 décembre 1988, aux Tables sont citées à l'appui de cette argumentation.

Il s'agit simplement de vérifier que les procédures d'enquête publique sont loyales et complètes.

C'est précisément pour garantir le caractère loyal de l'enquête publique que cette seconde enquête publique a été menée.

Il ne s'agit pas en l'espèce de deux enquêtes simultanées sur des objets différents, il n'y a pas de « saucissonnage » mais bien deux enquêtes successives, ayant le même objet et justifiées car il y'avait eu un changement des documents d'urbanisme.

\* Sur la méconnaissance du droit à la participation, fondé sur l'article 7 de la Charte de l'Environnement, il n'en résulte pas de précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé.

\* Aussi, il y'a eu ouverture de l'enquête publique plus de cinq ans après la décision de ne pas organiser le débat public (CNDP), et ce délai a été respecté.

- Sur le rapport de la Commission d'enquête :

Les rapports rendent bien compte des observations du public et il n'y a pas d'obligation de répondre à toutes les observations.

Conformément à la décision CE 6 juin 2001 Société des Tubes de Bobigny, n° 209591, et sur la mise à disposition de ce rapport, la théorie des vices non substantiels est appliquée.

En l'espèce, seule une commune, pendant une matinée, n'a pas eu accès au rapport public. Il ne s'agit pas là d'un vice substantiel.

Les irrégularités invoquées à l'encontre de la mission de suivi sont inopérantes.

Aussi, l'absence de prise en compte des réserves de la Commission d'enquête n'a pas d'influence sur la DUP, comme cela est indiqué par la décision CE 8 juin 1998, n° 178561.

## II. Sur la légalité interne

- Sur la méconnaissance de la réglementation sur le bruit :

Il en ressort un respect des seuils, basé sur le **bruit moyen**. Le fait qu'il y'ait des « pics » supérieurs aux seuils ne constitue pas une méconnaissance de cette réglementation et est sans influence sur le respect des normes.

- Sur l'insuffisance des mesures envisagées au titre des conséquences dommageables sur le site Natura 2000 :

Celles-ci sont suffisantes pour maintenir la cohérence globale dudit site (Contrôle normal du juge ici). La décision du Conseil d'Etat Alto précitée est ici rappelée.

- Sur l'utilité publique du projet :

Le Rapporteur Public fait, à cette occasion, un point sur les modalités du contrôle du bilan. Il indique ainsi que l'utilité publique d'un projet s'apprécie d'un point de vue global, y compris du point de vue technique.

Le bilan est effectué du point de vue de toutes les caractéristiques du projet, et non sur telle ou telle caractéristique du projet.

C'est un ensemble indivisible et le contrôle ne porte pas sur le choix technique.  
A titre d'exemple : sur la tranchée couverte de Veigné.

La pertinence du choix sur une des parties du projet ne relève donc pas de ce contrôle.  
Une appréciation globale doit être mise en œuvre et il ne s'agit pas d'entrer dans les détails du projet.

Le Rapporteur Public précise qu'il existe trois éléments à contrôler :

- l'utilité publique en fonction des buts et besoins à satisfaire (référence à notion d'utilité) **(i)** ;
- déterminer la nécessité d'une expropriation pour réaliser l'opération (référence à la notion de désutilité) **(ii)** ;
- voir si les inconvénients du projet sont excessifs (référence à la notion d'inutilité) **(iii)** ;

**i)** En l'espèce, l'utilité publique est constituée, il existe déjà un tronçon déclaré d'utilité publique.

Le projet poursuit un but d'utilité publique.

Cela permettra de baisser le temps de trajet (25 minutes de temps gagné), d'augmenter le nombre de voyageurs, de libérer les lignes déjà existantes (pour faire du fret notamment), de contribuer au développement économique des régions traversées, de baisser la pollution, d'augmenter le confort et de s'inscrire dans le développement du réseau ferroviaire européen, et constituer ainsi un projet d'intérêt communautaire.

**ii)** Ici, il est réfuté l'argument selon lequel l'aménagement à la place de la ligne existante produirait les mêmes résultats et ce, sans expropriation. C'est ce qui ressort de la jurisprudence constante, notamment CE 22 février 1974, Adam, n° 91848, aux termes de laquelle il n'y a pas de contrôle sur l'opportunité d'exproprier un terrain ou un autre, le choix du tracé est hors du contrôle du juge administratif (CE, Assemblée, 28 mars 1997, n° 164365).

Mais il appartient au juge de rechercher si, sur les terrains où il y'a déjà la ligne, il est possible de faire le même projet ou non.

Aux termes de la décision du Conseil d'Etat en date du 20 novembre 1974, Epoux Hartmann, n° 91558, il s'agit de vérifier que l'expropriation est nécessaire.

L'aménagement de la ligne existante suppose aussi l'expropriation

Au vu de ça, l'expropriation n'est pas inutile en l'espèce. Il n'est d'ailleurs prévu que quelques expropriations.

Pour le Rapporteur Public, sur la question du choix entre plusieurs tracés il faudrait faire entrer dans le contrôle du juge administratif la comparaison de bilans sur ce sujet.

Un approfondissement du contrôle du juge est proposé, tenant à la comparaison des bilans. La décision CE 10 juin 1992, n° 128246, aux Tables est cité en référence.

Pour le Rapporteur Public, il faudrait abandonner la jurisprudence Adam précitée. Il faudrait comparer le projet attaqué avec l'aménagement de la ligne existante.

Mais en l'espèce, cette comparaison ne révèle pas une erreur manifeste d'appréciation sur ce choix. Il n'y a pas de désutilité à l'opération litigieuse.

**iii)** L'utilité publique est avérée, il n'en résulte pas d'inconvénients excessifs.

Le coût économique du projet se situe en effet dans la moyenne des projets de ce type, et les atteintes à l'environnement, présentes, connaissent des mesures compensatoires adéquates. Enfin, les atteintes à la propriété privée ne sont pas excessives.

Ainsi, le Rapporteur Public conclut à l'utilité publique du projet.

- Sur les documents d'urbanisme :

En ce qui concerne les documents d'urbanisme, aucune erreur manifeste d'appréciation n'est caractérisée, les moyens tenant à la mise en compatibilité du PLU de Veigné, et sur l'emplacement réservé n° 35 sont rejetés.

Il n'y a pas non plus d'atteinte à la libre administration des Collectivités Territoriales.

La Question prioritaire de constitutionnalité, qui avait été rejetée par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 15 décembre 2010, est mentionnée ici.

Les articles 4 et 8 de la Charte de l'autonomie locale européenne ne peuvent être accueillis, faute de précisions suffisantes.

L'article 9 de la directive de 1985 sur la déclaration d'urgence n'est pas retenu.

Les dispositions de la convention d'Aarhus n'ont pas d'effet direct pour la déclaration d'urgence et ne sont donc pas accueillis.

Enfin, les conclusions fondées sur l'article L. 761-1 du Code de Justice Administrative sont écartées, il est rappelé que la sincérité des informations livrées au public ne sont pas contestables, et qu'au terme du bilan opéré, l'utilité publique du projet est caractérisée.

Le souhait d'un contrôle renforcé est toutefois émis par le Rapporteur Public.