

# Conseil d'État, décision du 11 avril 2018, Fédération Sépanso Aquitaine

Nos 401753, 401994, 402000, 402039, 402096, 402138, 402241

**Le Conseil d'Etat statuant au contentieux (Section du contentieux, 2ème et 7ème chambres réunies)**

Sur le rapport de la 2ème chambre de la Section du contentieux

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 401753, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 22 juillet 2016, 28 février et 31 juillet 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération Sepanso Aquitaine, la communauté de communes du Bazadais, l'association « Landes Environnement Attitude », l'association « Les Amis du Barthos », l'association « SEVE, Sud-Gironde, Sauvegardons notre Espace de Vie et notre Environnement du Sud-Gironde », la commune de Préchac, la commune de Bernos-Beaulac, la commune de Lerm et Musset, la commune d'Escaudes, la commune de Cazalis, la commune de Lucmau, la commune de Captieux, la commune de Saint-Léger de Balson, la commune de Goulade, la commune de Landiras, la commune de Saint-Michel de Rieufret, la commune de Cudos et la commune de Saint-Michel de Castelnaud demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2016-738 du 2 juin 2016 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation des lignes ferroviaires à grande vitesse « Bordeaux-Toulouse » et « Bordeaux-Dax » entre Saint-Médard-d'Eyrans (Gironde), Saint-Jory (Haute-Garonne) et Saint-Vincent-de-Paul (Landes) et emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes d'Arbanats, Ayguemorte-les-Graves, Beautiran, Bernos-Beaulac, Captieux, Castres-Gironde, Cazalis, Escaudes, Giscos, Goulade, Landiras, Lerm-et-Musset, Lucmau, Marions, Portets, Préchac, Saint-Médard-d'Eyrans, Saint-Selve et Virelade dans le département de la Gironde, des communes de Brax, Bruch, Caudecoste, Estillac, Fargues-sur-Ourbise, Moirax, Montesquieu, Pompogne, Roquefort, Sainte-Colombe-en-Bruilhois, Saint-Nicolas-de-la-Balerm, Sérignac-sur-Garonne, Vianne ainsi que de la communauté d'agglomération d'Agen (communes de Colayrac-Saint-Cirq, Layrac, Le Passage) dans le département de Lot-et-Garonne, des communes d'Auvillar, Bressols, Campsas, Castelmayran, Castelsarrasin, Cordes-Tolosannes, Donzac, Escatalens, Grisolles, Labastide-Saint-Pierre, Lacourt-Saint-Pierre, Montauban, Montbartier, Montbeton, Saint-Nicolas-de-la-Grave et Saint-Porquier dans le département de Tarn-et-Garonne, des communes de Castelnaud-Estrétefonds, Fronton, Grenade, Saint-Rustice ainsi que de Toulouse Métropole (commune de Saint-Jory) dans le département de la Haute-Garonne, et des communes d'Arue, Bégaar, Canenx-et-Réaut, Cère, Ousse-Suzan, Pontonx-sur-l'Adour, Saint-Avit, Uchacq-et-Parentis ainsi que du syndicat intercommunal à vocation unique de Roquefort-Sarbazan (communes de Roquefort et de Sarbazan) dans le département des Landes ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros à verser à chacun des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 401994, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 31 juillet 2016 et 26 janvier 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association « Les Amis de la Terre Landes », M. Jean Dupouy, Mme Marie Vincente Pradel de Lavaux et Mme Marie-Geneviève Lagardere demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

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

3° Sous le n° 402000, par une requête, deux mémoires complémentaires, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 1er août, 8 août et 2 novembre 2016, 31 août et 18 septembre 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Landes Graves Viticulture Environnement en Arruan (LGVEA), la communauté de communes de Montesquieu, la société civile immobilière du château de Trenquelléon, la Fédération départementale des chasseurs du Lot-et-Garonne, l'association Très Grande Vigilance du Brulhois et de l'Agenais, l'association Sauvegarde des Landes et Coteaux de Gascogne, l'association Très Grande Vigilance en Albret, l'association Défense du Patrimoine Caudecostois, l'association de défense et d'information roquefortaise (ADDIR), l'association Alternative LGV, l'association Alternative LGV Midi Pyrénées, l'association La Mirande « Patrimoine agenais et renouveau urbain », l'association Saint Rustice Environnement Sauvegarde (STRES), Mme Catherine Aime et la communauté de commune des Coteaux et Landes de Gascogne demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de SNCF Réseau la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

4° Sous le n° 402039, par une requête, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 1er août et 28 octobre 2016 et le 3 juillet 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération des grands vins de Bordeaux, l'association ODG des AOC Sauternes et Barsac, le syndicat viticole des Graves, le syndicat viticole Pessac Leognan, le Château Guiraud, le GFA Château Le Turquet, la SCE Château Haverlan, la SCEA Château d'Eyran, la SCEA Château de Fargues et la société fermière du château Climens demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros à verser à chacun des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

5° Sous le n° 402096, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 3 août 2016 et 19 mars 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. Philippe Barbedienne demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 100 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

6° Sous le n° 402138, par une requête, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 3 août, 3 novembre 2016 et 5 octobre 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest, la Fédération départementale des chasseurs (FDC) de la Gironde et la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) de la Gironde demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

7° Sous le n° 402241, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 8 août et 7 novembre 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la SCI nouvelle du Domaine d'Eyrans demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code rural et de la pêche ;
- le code des transports ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Clément Malverti, auditeur,
- les conclusions de M. Guillaume Odinet, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de SNCF Réseau et autres, à la SCP Foussard, Froger, avocat de Toulouse Métropole, à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, avocat de l'association Landes graves viticulture environnement en Arruan et autres et de la commune de Caudecoste et autres, à la SCP le Bret-Desache, avocat de la Fédération des grands vins de Bordeaux et autres et à la SCP Didier, Pinet, avocat du Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest et autres ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 28 mars 2018, présentée par l'association « Les Amis de la Terre Landes » et autres ;

1. Considérant que, par décret du 2 juin 2016, le Premier ministre a déclaré d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation des lignes à grande vitesse « Bordeaux-Toulouse » et « Bordeaux-Dax » entre Saint-Médard-d'Eyrans (Gironde), Saint-Jory (Haute-Garonne) et Saint-Vincent-de-Paul (Landes), et emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes d'Arbanats, Ayguemorte-les-Graves, Beautiran, Bernos-Beaulac, Captieux, Castres-Gironde, Cazalis, Escaudes, Giscos, Goualade, Landiras, Lerm-et-Musset, Lucmau, Marions, Portets, Préchac, Saint-Médard-d'Eyrans, Saint-Selve et Virelade dans le département de la Gironde, des communes de Brax, Bruch, Caudecoste, Estillac, Fargues-sur-Ourbise, Moirax, Montesquieu, Pompogne, Roquefort, Sainte-Colombe-en-Bruilhois, Saint-Nicolas-de-la-Balermie, Sérignac-sur-Garonne, Vianne ainsi que de la communauté d'agglomération d'Agen (communes de Colayrac-Saint-Cirq, Layrac, Le Passage) dans le département de Lot-et-Garonne, des communes d'Auville, Bressols, Campsas, Castelmayran, Castelsarrasin, Cordes-Tolosannes, Donzac, Escatalens, Grisolles, Labastide-Saint-Pierre, Lacourt-Saint-Pierre, Montauban, Montbartier, Montbeton, Saint-Nicolas-de-la-Grave et Saint-Porquier dans le département de Tarn-et-Garonne, des communes de Castelnaud-Estrétefonds, Fronton, Grenade, Saint-Rustice ainsi que de Toulouse Métropole (commune de Saint-Jory) dans le département de la Haute-Garonne, et des communes d'Arue, Bégaar, Canenx-et-Réaut, Cère, Ousse-Suzan, Pontonx-sur-l'Adour, Saint-Avit, Uchacq-et-Parentis ainsi que du syndicat intercommunal à vocation unique de Roquefort-Sarbazan (communes de Roquefort et de Sarbazan) dans le département des Landes ;

2. Considérant que les requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre ce décret ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les interventions :

3. Considérant que les communes de Balizac, de Caudecoste, d'Ambrus, de Barbaste, de Saint-Pierre-de-Buzet, de Feugarolles, de Montesquieu, de Saint-Laurent, de Xaintrailles et de Montgaillard, l'association de défense des terres fertiles, l'association « Le collectif d'associations de défense de l'environnement » et M. et Mme Fauconnet justifient, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué ; qu'ainsi, leurs interventions sont recevables ;

4. Considérant que la Fédération nationale des associations d'usagers des transports, la région Occitanie, la région Nouvelle-Aquitaine, Bordeaux Métropole et Toulouse Métropole justifient, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant au maintien du décret attaqué ; qu'elles sont, par suite, recevables à intervenir en défense contre les requêtes ;

Sur la légalité externe du décret attaqué :

En ce qui concerne l'évaluation économique et sociale :

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1511-1 du code des transports : « Les choix relatifs aux infrastructures, aux équipements et aux matériels de transport dont la réalisation repose, en totalité ou en partie, sur un financement public sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux, notamment de ceux résultant des atteintes à l'environnement » ; qu'aux termes de l'article L. 1511-2 du même code : « Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports sur, notamment, l'environnement, la sécurité et la santé et permettant des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport ainsi qu'entre les modes ou les combinaisons de modes de transport » ; que l'article L. 1511-4 du même code prévoit que le dossier de l'évaluation économique et sociale est joint au dossier de l'enquête publique à laquelle est soumis le projet ; qu'aux termes de l'article R. 1511-4 du code des transports : « L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte : 1° Une analyse des conditions et des coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de renouvellement de l'infrastructure projetée ; 2° Une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ; 3° Les motifs pour lesquels, parmi les partis envisagés par le maître d'ouvrage, le projet présenté a été retenu ; 4° Une analyse des incidences de ce choix sur les équipements de transport existants ou en cours de réalisation, ainsi que sur leurs conditions d'exploitation » ; que l'article R. 1511-5 de ce code prévoit que : « L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte également une analyse des différentes données de nature à permettre de dégager un bilan prévisionnel, tant des avantages et inconvénients entraînés, directement ou non, par la mise en service de ces infrastructures dans les zones intéressées que des avantages et inconvénients résultant de leur utilisation par les usagers. Ce bilan comporte l'estimation d'un taux de rentabilité pour la collectivité calculée selon les usages des travaux de planification. Il tient compte des prévisions à court et à long terme qui sont faites, au niveau national ou international, dans les domaines qui touchent aux transports, ainsi que des éléments qui ne sont pas inclus dans le coût du transport, tels que la sécurité des personnes, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement économique et l'aménagement des espaces urbain et rural. Il est établi sur la base de grandeurs physiques et monétaires ; ces grandeurs peuvent ou non faire l'objet de comptes séparés » ;

6. Considérant, en premier lieu, que, contrairement à ce que soutient la SCI nouvelle du Domaine d'Eyrans, la partie du dossier soumis à l'enquête consacrée à l'évaluation économique et sociale du projet présente des indicateurs de rentabilité économique et sociale non pas uniquement pour l'ensemble opérations constituées par les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux (AFSB), les aménagements ferroviaires au nord de Toulouse (AFNT) et les lignes nouvelles, mais également pour chacune de ces opérations ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que, contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions du 1° de l'article R. 1511-4 citées précédemment n'imposent pas que l'évaluation socio-économique qui accompagne le dossier d'enquête publique précise le régime juridique sous lequel sera réalisé le projet envisagé ;

8. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article R. 1511-6 du code des transports : « Les diverses variantes envisagées par le maître d'ouvrage d'un projet font l'objet d'évaluations particulières selon les mêmes critères [que ceux définis à l'article R. 1511 5]. L'évaluation indique les motifs pour lesquels le projet présenté est retenu » ; que la solution consistant à aménager les lignes existantes a été écartée par le maître d'ouvrage et, dès lors, ne constitue pas une « variante », au sens de ces dispositions ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'une évaluation économique et sociale de cette solution de substitution aurait dû être effectuée selon les critères définis à l'article R. 1511-5 du code des transports ;

9. Considérant, en quatrième lieu, que, contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions de l'article R. 1511-4 du code des transports citées plus haut n'imposent pas de faire figurer dans l'évaluation socio-économique la démonstration qu'aucune solution alternative plus favorable à l'environnement ne pouvait être envisagée pour un coût raisonnable ; que, par ailleurs, les dispositions de l'article 1er de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, qui se bornent à fixer des objectifs généraux à l'action de l'Etat en matière de développement durable, sont par elles-mêmes dépourvues de portée normative et ne sauraient ainsi être regardées comme pouvant faire légalement obstacle à la réalisation de l'opération litigieuse ;

10. Considérant, en cinquième lieu, que la partie du dossier consacrée à l'évaluation économique et sociale comporte une description de la méthode de calcul des différents indicateurs permettant d'estimer la rentabilité du projet, parmi lesquels figure le taux de rentabilité interne économique et social ; qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que l'estimation de ce taux serait erronée ni que l'analyse des conditions et coûts de construction du projet, qui présente différentes valeurs en fonction de la date à laquelle sont estimés ces coûts et de la prise en compte ou non du coût d'opportunité des fonds publics, serait inexacte ou insuffisante ; qu'il en est de même de l'analyse de l'incidence du projet sur les équipements de transport existants ou en cours de réalisation, que ceux-ci soient ferroviaires, aériens ou routiers ;

11. Considérant, en dernier lieu, que les développements relatifs aux conditions de financement du projet comportent des commentaires assez généraux sur les moyens et modalités de financement envisageables et les partenaires devant participer au financement du projet, qu'il est indiqué que la ventilation précise des financements doit être définie au cours de négociations ultérieures et que le montant définitif de la participation financière des collectivités territoriales reste encore incertain ; que le dossier d'enquête ne contient ainsi aucune information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagés pour ce projet ; que, toutefois, la répartition des financements, telle qu'envisagée à la date de l'enquête publique, avait été indiquée par le « protocole d'intention pour la réalisation de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique » intervenu fin 2008 entre l'Etat, Réseau ferré de France et un grand nombre de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale ; que ce protocole est mentionné dans l'avis de l'Autorité environnementale ainsi que dans la contre-expertise de l'évaluation socio-économique du Commissaire général de l'investissement, lesquels figurent au dossier d'enquête ; que, dans ces conditions, l'insuffisance dont se trouve entachée l'évaluation économique et sociale n'a pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et n'a pas été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que, du fait de l'insuffisance de l'évaluation économique et sociale, le décret attaqué aurait été adopté dans des conditions irrégulières ;

En ce qui concerne l'étude d'impact :

12. Considérant que l'article R. 122-5 du code de l'environnement définit le contenu de l'étude d'impact, qui est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine ; que les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ;

13. Considérant, en premier lieu, que l'étude d'impact qui figure au sein du dossier d'enquête est commune au projet AFSB, au projet AFNT et au projet des lignes Bordeaux-Dax et Bordeaux-Toulouse ; que le prolongement de la ligne Bordeaux-Dax jusqu'à l'Espagne, qui ne constitue qu'une éventualité, ne fait pas partie du projet soumis à enquête publique ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'étude d'impact serait insuffisante dès lors qu'elle ne permettrait pas d'apprécier les incidences du programme dénommé « Grand Projet Ferroviaire du Sud-Ouest » (GPSO) dans son ensemble ;

14. Considérant, en deuxième lieu, qu'au stade de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, les documents joints au dossier d'enquête n'ont pas pour objet de déterminer avec précision les parcelles éventuellement soumises à expropriation, mais de permettre aux intéressés de connaître la nature et la localisation des travaux ainsi que les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants prévus au projet ; que, contrairement à ce qui est soutenu, le dossier d'enquête expose de manière suffisante les emprises prévisionnelles du projet ;

15. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du 2° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige, l'étude d'impact présente « une analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet, portant notamment sur la population, la faune et la flore, les habitats naturels, les sites et paysages, les biens matériels, les continuités écologiques telles que définies par l'article L. 371 1, les équilibres biologiques, les facteurs climatiques, le patrimoine culturel et archéologique, le sol, l'eau, l'air, le bruit, les espaces naturels, agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que les interrelations entre ces éléments (...) » ; que l'étude d'impact analyse de manière suffisamment détaillée les incidences du projet sur les espaces agricoles, viticoles et sylvicoles, notamment sur les parcelles relevant d'une appellation d'origine contrôlée, sur la faune et la flore, sur les eaux superficielles et souterraines, sur les zones humides, sur les besoins en matériaux engendrés par le projet ainsi que sur le réseau de transport de gaz et d'approvisionnement en eau potable de la ville de Bordeaux ;

16. Considérant, en quatrième lieu, que l'étude d'impact analyse précisément l'incidence du projet sur les sites Natura 2000, en particulier sur le réseau hydrographique des affluents de la Midouze, sur la vallée du Ciron, sur le champ de tir de Captieux et sur les sites compris dans le Parc naturel régional des Landes de Gascogne ; que si l'Autorité environnementale, qui a au demeurant relevé que les incidences du projet sur les sites Natura 2000 étaient « particulièrement détaillées », a recommandé de compléter l'étude d'impact sur plusieurs points, il ressort des pièces des dossiers que des études complémentaires ont été menées à la suite à cet avis et jointes au dossier d'enquête publique ; que si l'évaluation des incidences du projet sur les sites Natura 2000 ne saurait se fonder sur le seul rapport entre la superficie d'habitats naturels affectée et la superficie du site lui-même, il ressort du dossier d'enquête publique que le maître d'ouvrage, tenant compte des recommandations de l'Autorité environnementale, a effectué une analyse détaillée des incidences du projet sur les sites Natura 2000 non exclusivement fondée sur l'emprise du projet ; qu'il doit être tenu compte, pour évaluer les incidences d'un projet sur l'état de conservation d'un site Natura 2000, des mesures, prévues par le projet, de nature à supprimer ou réduire les effets dommageables de celui-ci sur le site ; qu'en l'espèce, le dossier d'enquête publique fait état, après mise en œuvre des mesures de réduction, lesquelles sont suffisamment détaillées, d'incidences « faibles à négligeables » du projet sur les sites Natura 2000 ; que, dès lors que le projet autorisé par le décret attaqué ne porte pas atteinte à l'état de conservation des sites Natura 2000, l'avis de la Commission européenne prévu par le VIII de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige, n'avait pas à être recueilli ;

17. Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes du 5° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, l'étude d'impact doit comporter une « esquisse des principales solutions de substitution examinées par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage et les raisons pour lesquelles, eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine, le projet présenté a été retenu » ; que contrairement à ce qui est soutenu, l'étude d'impact présente de façon détaillée les principales solutions de substitution, notamment celle consistant à aménager les infrastructures existantes et expose les raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu ;

18. Considérant, en dernier lieu, qu'aux termes du III l'article R. 122-5 du code de l'environnement, dans sa version applicable au litige : « Pour les infrastructures de transport (...), l'étude d'impact comprend en outre : - une analyse des conséquences prévisibles du projet sur le développement éventuel de l'urbanisation ; - une analyse des enjeux écologiques et des risques potentiels liés aux aménagements fonciers, agricoles et forestiers portant notamment sur la consommation des espaces agricoles, naturels ou forestiers induits par le projet, en fonction de l'ampleur des travaux prévisibles et de la sensibilité des milieux concernés (...) » ; que l'étude d'impact analyse les conséquences du projet sur le développement de l'urbanisation ainsi que les enjeux écologiques liés aux aménagements fonciers et agricoles portant notamment sur la consommation des espaces agricoles ;

En ce qui concerne la régularité du déroulement de l'enquête publique :

19. Considérant, en premier lieu, que l'article L. 121-12 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige, prévoit que, s'agissant des grands projets d'aménagement ou d'équipement, l'ouverture de l'enquête publique « ne peut être décidée qu'à compter soit de la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé, soit de la date de publication du bilan ou à l'expiration du délai imparti au président de la Commission nationale du débat public pour procéder à cette publication et au plus tard dans le délai de cinq ans qui suivent ces dates. Au-delà de ce délai, la commission ne peut décider de relancer la concertation avec le public que si les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet ont subi des modifications substantielles » ; qu'en l'espèce, les débats publics relatifs aux lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax ont eu lieu, respectivement, entre les 8 juin et 25 novembre 2005 et entre les 30 août et 29 décembre 2006 ; que, par deux décisions du 5 décembre 2012, la Commission nationale du débat public, saisie de demandes en ce sens, a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'organiser un nouveau débat public ; que, ces décisions étant devenues définitives, le requérant ne peut utilement exciper de leur illégalité à l'appui de son recours tendant à l'annulation du décret déclarant le projet d'utilité publique ;

20. Considérant, en deuxième lieu, que si les travaux relatifs aux AFSB et aux AFNT présentent des liens avec le projet déclaré d'utilité publique, ils poursuivent un objet et présentent un intérêt qui excèdent ceux liés à la réalisation de ce projet dans la mesure où ils visent également à améliorer la circulation locale des trains express régionaux ; que, dès lors, ils doivent être regardés comme constituant des projets de travaux distincts de ceux relatifs au projet déclaré d'utilité publique ; que, par suite, les travaux relatifs aux AFSB et aux AFNT et ceux relatifs aux lignes Bordeaux-Dax et Bordeaux-Toulouse ont pu, sans irrégularité, donner lieu à trois enquêtes publiques distinctes, lesquelles ont, au demeurant, été conduites de manière concomitante et à partir d'une étude d'impact unique ;

21. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-6 du code de l'environnement alors en vigueur : « La durée de l'enquête publique est fixée par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête. Cette durée ne peut être inférieure à trente jours et ne peut excéder deux mois, sauf le cas où les dispositions des articles R. 123-22 ou R. 123-23 sont mises en œuvre. Toutefois, par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut, après information de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête, prolonger celle-ci pour une durée maximale de trente jours, notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête (...) » ; qu'il résulte de ces dispositions que, contrairement à ce qui est soutenu, la durée de l'enquête publique n'est pas obligatoirement de deux mois et que le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête ne sont pas tenus de prolonger la durée de l'enquête publique au-delà de cette durée ; que les requérants ne sont, par suite, pas fondés à soutenir qu'en raison de l'importance de l'opération, la commission d'enquête aurait dû décider d'une telle prolongation ;

22. Considérant, en dernier lieu, qu'il ressort des pièces des dossiers que le rapport de la commission d'enquête, laquelle n'était pas tenue de répondre à l'ensemble des observations formulées au cours de l'enquête publique, a suffisamment rendu compte des préoccupations exprimées lors de cette enquête, en particulier s'agissant des conséquences du tracé des lignes sur la rivière du Ciron et sur la viticulture ; que ce rapport, qui est suffisamment motivé, a tenu compte de la teneur des avis émis par le ministre chargé de l'agriculture ;

Sur les autres moyens de légalité externe :

23. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration, doivent « être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement » ; qu'un acte déclaratif d'utilité publique ne présente pas le caractère d'une décision administrative individuelle et n'a, dès lors, pas à être motivé ; qu'aucune règle ni aucun principe n'exige qu'un tel acte fasse référence aux observations formulées durant l'enquête publique ;

24. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 643-4 du code rural et de la pêche maritime : « Tout organisme de défense et de gestion d'une appellation d'origine peut saisir l'autorité administrative compétente s'il estime que le contenu d'un document d'aménagement ou d'urbanisme en cours d'élaboration, un projet d'équipement, de construction, d'exploitation du sol ou du sous-sol, d'implantation d'activités économiques est de nature à porter atteinte à l'aire ou aux conditions de production, à la qualité ou à l'image du produit d'appellation. Préalablement à toute décision, cette autorité administrative doit recueillir l'avis du ministre chargé de l'agriculture, pris après consultation de l'Institut national de l'origine et de la qualité. Le ministre chargé de l'agriculture dispose, pour donner son avis, d'un délai de trois mois à compter de la date à laquelle il est saisi par l'autorité administrative. Lorsqu'elle décide de ne pas suivre l'avis du ministre, l'autorité administrative en précise les motifs dans sa décision. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article » ; que, sollicité par l'organisme de défense et de gestion des AOC Sauternes et Barsac, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a, le 27 avril 2016, en application de ces dispositions, rendu un avis favorable sous réserves ; que, dès lors que l'autorité administrative a modifié le projet pour tenir compte des réserves émises par cet avis, qu'elle a ainsi suivi, elle n'était pas tenue de faire référence à ces dernières dans le décret attaqué ; qu'un avis précédent du ministre en charge de l'agriculture du 4 août 2014, complété le 25 septembre suivant, n'a pas été recueilli en application des dispositions de l'article L. 643-4 du code rural et de la pêche maritime mais des articles R. 643-1 de ce code et R. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dont les dispositions ne prévoient pas que le décret déclarant le projet d'utilité publique y fasse référence ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué serait irrégulier dès lors que le Premier ministre n'a pas indiqué les raisons pour lesquelles il n'aurait pas estimé opportun de suivre l'avis négatif rendu par le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ;

25. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 621-20 du code du patrimoine : « Aucun immeuble classé au titre des monuments historiques ou proposé pour le classement ne peut être compris dans une enquête aux fins d'expropriation pour cause d'utilité publique qu'après que l'autorité administrative aura été appelée à présenter ses observations » ; qu'en vertu de l'article R. 122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'avis du ministre chargé de la culture doit être recueilli « préalablement à la déclaration d'utilité publique de toutes les opérations nécessitant l'expropriation de monuments historiques classés ou proposés pour le classement au titre des monuments historiques » ; qu'il ressort des pièces des dossiers que le projet déclaré d'utilité publique n'affecte aucun monument faisant l'objet d'une mesure de protection, le périmètre d'étude de l'enquête publique comprenant uniquement des immeubles situés dans le champ de visibilité d'un monument historique ; que, dès lors et en tout état de cause, le moyen tiré de ce que l'intervention du décret attaqué aurait dû être précédée des observations des autorités administratives mentionnées par ces dispositions ne peut qu'être écarté ;

26. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 621-31 du code du patrimoine, dans sa rédaction applicable au litige : « Lorsqu'un immeuble est adossé à un immeuble classé ou situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques, il ne peut faire l'objet, tant de la part des propriétaires privés que des collectivités et établissements publics, d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboisement, d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect, sans une autorisation préalable (...) » ; que, contrairement à ce qui est soutenu, ces dispositions n'imposent pas qu'une telle autorisation soit délivrée avant la déclaration d'utilité publique ;

27. Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes du septième alinéa de l'article L. 2111-10-1 du code des transports, relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau, dans sa rédaction applicable au litige : « Pour chaque projet d'investissement dont la valeur excède un seuil fixé par décret, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet un avis motivé sur le montant global des concours financiers devant être apportés à SNCF Réseau et sur la part contributive de SNCF Réseau, au regard notamment des stipulations du contrat mentionné au premier alinéa de l'article L. 2111 10.

Cet avis porte notamment sur la pertinence des prévisions de recettes nouvelles, en particulier au regard de leur soutenabilité pour les entreprises ferroviaires, ainsi que sur l'adéquation du niveau de ces recettes avec celui des dépenses d'investissement projetées » ; que l'article 31 du décret du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau, dans sa rédaction applicable au litige, dispose que : « Le conseil d'administration délibère sur les affaires relatives à l'objet de l'établissement. Il agit dans le respect du contrat mentionné à l'article 12. Dans ce cadre, il dispose notamment des compétences suivantes : (...) - il arrête le montant de la part contributive de SNCF Réseau aux projets de développement du réseau. Lorsque la valeur du projet excède 200 millions d'euros, le montant arrêté est transmis à l'ARAF pour avis, conformément au dernier alinéa de l'article L. 2111-10-1 du code des transports. L'autorité rend son avis dans un délai de deux mois à compter de la réception du dossier (...) » ;

28. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières n'est requis que lorsque SNCF Réseau a arrêté le montant de sa participation financière à un projet d'investissement qui excède 200 millions d'euros ; qu'en l'espèce, le principe même d'une participation financière de SNCF Réseau au projet n'avait pas été acté à la date du décret attaqué ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait intervenu au terme d'une procédure irrégulière faute d'avoir été précédé de l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières ne peut qu'être écarté ;

29. Considérant, en dernier lieu, que, contrairement à ce que soutient la SCI nouvelle du Domaine d'Eyrans, les différents avis sollicités par le maître d'ouvrage dans le cadre de l'enquête publique abordent, de manière distincte, le projet AFSB, le projet AFNT et le projet des lignes nouvelles Bordeaux-Dax et Bordeaux-Toulouse ;

Sur la légalité interne :

30. Considérant, en premier lieu, qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

31. Considérant, tout d'abord, que l'opération litigieuse, qui tend à relier Bordeaux à Toulouse et Bordeaux à Dax par deux lignes ferroviaires à grande vitesse d'une longueur totale de 327 km incluant un tronçon commun de 55 km entre Bordeaux et le Sud-Gironde, est justifié par des considérations d'aménagement du territoire ; qu'elle a, en effet, pour objet, en les raccordant au réseau de trains à grande vitesse, de contribuer au développement économique et de renforcer l'accessibilité des départements des Landes, de Lot-et-Garonne, de Tarn-et-Garonne ainsi que de l'agglomération de Toulouse ; que cette opération, qui est ainsi susceptible de bénéficier à une vaste partie du territoire national faiblement pourvue en grandes infrastructures de transport, doit permettre, en réduisant les pollutions et nuisances liées à la circulation routière et en améliorant le confort et la sécurité des personnes transportées, de réduire le temps de parcours entre Bordeaux et Toulouse, et Paris et Toulouse respectivement de 2h01 à 1h05 et de 4h10 à 3h10, et de permettre un gain de temps d'environ 20 minutes entre Bordeaux et Dax ; que, par ailleurs, la ligne reliant Bordeaux à Dax s'inscrit dans la perspective d'une liaison à grande vitesse entre la France et l'Espagne pour les voyageurs et le fret ; que le projet présente ainsi un intérêt public ;

32. Considérant, ensuite, que, contrairement à ce qui est soutenu, il ne ressort pas des pièces des dossiers que l'aménagement, en lieu et place des lignes projetées, des lignes existantes entre Bordeaux et Dax et entre Bordeaux et Toulouse présenterait des avantages comparables, notamment en termes de gains de temps et d'augmentation du trafic, sans procéder à des expropriations aussi importantes que celles qu'autorise le décret attaqué ;

33. Considérant, enfin, que si les coûts de construction des lignes ferroviaires reliant, d'une part, Bordeaux à Toulouse et, d'autre part, Bordeaux à Dax, sont évalués à, respectivement, 5,9 et 2,4 milliards d'euros, l'évaluation de la rentabilité économique et sociale de ces lignes est supérieure au niveau habituellement retenu pour apprécier si une opération peut être regardée comme utile, en principe, pour la collectivité ;

que ces coûts, les atteintes portées à la propriété privée, les risques pour les autres lignes de transport, lesquels sont au demeurant faibles, ne sont pas, compte tenu en particulier des mesures prises afin de réduire les effets dommageables du projet, les atteintes à l'environnement, à l'agriculture, à la viticulture, à la forêt, aux monuments historiques et à la chasse et eu égard à l'importance des opérations, de nature à retirer aux lignes projetées leur caractère d'utilité publique ;

34. Considérant, en second lieu, que le détournement de procédure allégué, tiré de ce que les opérations AFSB, AFNT et les lignes nouvelles ont donné lieu à des enquêtes publiques distinctes alors qu'elles participent d'un même projet, n'est pas établi ;

35. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre, que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret attaqué ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

36. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de l'Etat et de SNCF Réseau, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérants les sommes que demande SNCF Réseau au titre de ces dispositions ;

**D E C I D E :**

Article 1er : Les interventions des communes de Balizac, de Caudecoste, d'Ambrus, de Barbaste, de Saint-Pierre-de-Buzet, de Feugarolles, de Montesquieu, de Saint-Laurent, de Xaintrailles et de Montgaillard, de l'association de défense des terres fertiles, de l'association « Le collectif d'associations de défense de l'environnement », de M. et Mme Fauconnet, de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports, de la région Occitanie, de la région Nouvelle-Aquitaine, de Bordeaux Métropole et de Toulouse Métropole sont admises.

Article 2 : Les requêtes n°s 401753, 401994, 402000, 402039, 402096, 402138 et 402241 sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions présentées par SNCF Réseau au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la Fédération Sepanso Aquitaine, à l'association « Les Amis de la Terre Landes », à l'association Landes Graves Viticulture Environnement en Arruan (LGVEA), à la Fédération des grands vins de Bordeaux, au Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest, premiers requérants dénommés, à M. Philippe Barbedienne, à la SCI nouvelle du Domaine d'Eyrans, aux communes de Balizac, de Caudecoste, d'Ambrus, de Barbaste, de Saint-Pierre-de-Buzet, de Feugarolles, de Montesquieu, de Saint-Laurent, de Xaintrailles et de Montgaillard, à l'association de défense des terres fertiles, à l'association « Le collectif d'associations de défense de l'environnement », à M. et Mme Fauconnet, à la Fédération nationale des associations d'usagers des transports, à la région Occitanie, à la région Nouvelle-Aquitaine, à Bordeaux Métropole, à Toulouse Métropole, à SNCF Réseau, au Premier ministre et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

---

## 11 avril 2018 | Décision contentieuse LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax

### LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax : le Conseil d'État rejette les recours contre la déclaration d'utilité publique

- o Par un décret du 2 juin 2016, les travaux nécessaires à la réalisation des lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV) « Bordeaux-Toulouse » et « Bordeaux-Dax » ont été déclarés d'utilité publique.
- o De nombreuses communes, plusieurs associations ainsi que des riverains du projet ont demandé au Conseil d'État l'annulation de la déclaration d'utilité publique.
- o Par la décision de ce jour, le Conseil d'État rejette leurs recours.

#### Les faits et la procédure :

Par un décret n° 2016-738 du 2 juin 2016 les travaux nécessaires à la réalisation des lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV) « Bordeaux-Toulouse » et « Bordeaux-Dax » ont été déclarés d'utilité publique.

De nombreuses communes et intercommunalités riveraines du projet, plusieurs associations de défense de l'environnement, des représentants des terroirs viticoles traversés ainsi que des particuliers ont demandé au Conseil d'État l'annulation de ce décret.

#### La décision de ce jour :

Par la décision de ce jour, le Conseil d'État rejette ces recours.

Le Conseil d'État juge tout d'abord que la procédure suivie a été régulière. Il écarte notamment les critiques fondées sur l'insuffisance de l'évaluation économique et sociale du projet ainsi que sur celle de l'étude d'impact, qui font partie des documents qui constituent le dossier d'enquête publique. Il estime en outre que cette enquête publique s'est déroulée dans des conditions régulières.

Sur le fond ensuite, le Conseil d'État écarte les critiques mettant en cause l'utilité publique du projet de LGV. Le Conseil d'État reconnaît tout d'abord l'intérêt public que présente ce projet pour l'aménagement du territoire. Il estime ensuite que les expropriations envisagées pour sa réalisation sont nécessaires pour atteindre les objectifs de l'opération : l'aménagement des lignes ferroviaires existantes entre Bordeaux et Dax et entre Bordeaux et Toulouse ne présente pas en effet des avantages comparables aux lignes projetées. Enfin, il juge que les coûts, les atteintes portées à la propriété privée et les risques pour les autres lignes de transport ne sont pas de nature à retirer aux lignes ferroviaires projetées leur caractère d'utilité publique, compte tenu en particulier des mesures prises afin de réduire les effets dommageables du projet, les atteintes à l'environnement, à l'agriculture, à la viticulture, à la forêt, aux monuments historiques et à la chasse et eu égard à l'importance des opérations en cause.

