



LE CONSEIL D'ÉTAT ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Accueil / Décisions, Avis & Publications / Décisions / Sélection des décisions faisant l'objet d'une communication... / CE, 15 avril 2016, Fédération nationale des associations...

15 avril 2016

CE, 15 avril 2016, Fédération nationale des associations des usagers des transports

Nos 387475, 388441, 388591, 388628, 388629, 388656, 390519, **391332**

> Lire le communiqué

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux (Section du contentieux, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies) sur le rapport de la 6^{ème} sous-section de la Section du contentieux
Séance du 23 mars 2016 - Lecture du 15 avril 2016

Vu la procédure suivante :

1° Sous le n° 387475, par une requête, enregistrée le 28 janvier 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération nationale des associations d'usagers des transports demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 10 janvier 2015 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne à grande vitesse « Poitiers-Limoges » entre Iteuil (Vienne) et Le Palais-sur-Vienne (Haute-Vienne) et emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes d'Aslonnes, Civaux, Dienné, Leuré, Gizay, Iteuil, Lhommaizé, Lussac-les-Châteaux, Mazerolles, Roches-Prémarie-Andillé, Vernon, La Villedieu-du-Clain et Vivonne dans le département de la Vienne et des communes de Bellac, Chamborêt-Chaptelat, Limoges, Nieul, Le Palais-sur-Vienne, Peyrilhac et Saint-Jouvent dans le département de la Haute-Vienne ;
- 2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 700 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 388441, par une requête et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 3 mars, 24 août et 6 octobre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le département de la Creuse 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.

3° Sous le n° 388591, par une requête et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 10 mars et 6 octobre 2015 et le 18 mars 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le département de la Vienne 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 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

4° Sous le n° 388628, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 11 mars et 7 octobre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la communauté d'agglomération castelroussine 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 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

5° Sous le n° 388629, par une requête, enregistrée le 11 mars 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la communauté de communes des Vallées du Clain, la communauté de communes du Montmorillonnais, la communauté de communes du Lussacois, la commune de Lussac-les-Châteaux, la commune de Peyrilhac, le collectif Non à la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges, l'association Vienne nature, l'association Poitou-Charentes nature, l'association Barrage nature environnement, l'association des maires et adjoints de Creuse, l'association Vigilance Peyrilhac, l'association Ensemble Le Palais autrement et l'association Coordination riverains et impactés 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 22 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

6° Sous le n° 388656, par une requête, enregistrée le 12 mars 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Vernon, la commune de Gizay, la commune d'Aslonnes, la commune d'Iteuil, la commune de Roches-Prémarie-Andillé et l'association Limousin nature environnement 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 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

7° Sous le n° 390519, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 29 mai et 13 août 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le département de l'Indre demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur

son recours gracieux tendant au retrait du même décret ;
2°) d'annuler pour excès de pouvoir ce décret ;

8° Sous le n° 391332, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 26 juin 2015 et 17 mars 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association anti-LGV Limoges-Poitiers et pro-POLT demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur son recours gracieux tendant au retrait du même décret ;
2°) d'annuler pour excès de pouvoir ce décret ;
3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 500 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'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code des transports ;
- le décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cyrille Beaufils, auditeur,
- les conclusions de M. Xavier de Lesquen, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Potier de la Varde, Buk Lament, avocat du département de la Creuse, la SCP Fabiani, Luc-Thaler, Pinatel, avocat de l'association anti-LGV Limoges-Poitiers et pro-POLP et à la SCP Coutard, Munier-Apaire, avocat de l'association de promotion du TGV Poitiers-Limoges-Brives ;

1. Considérant que par décret du 10 janvier 2015, le Premier ministre a déclaré d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne à grande vitesse « Poitiers-Limoges » entre Iteuil (Vienne) et Le Palais-sur-Vienne (Haute-Vienne) et emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes d'Aslonnes, Civaux, Dienné, Leuré, Gizay, Iteuil, Lhommaizé, Lussac-les-Châteaux, Mazerolles, Roches-Prémarie-Andillé, Vernon, La Villedieu-du-Clain et Vivonne dans le département de la Vienne et des communes de Bellac, Chamborêt-Chaptelat, Limoges, Nieul, Le Palais-sur-Vienne, Peyrilhac et Saint-Jouvent dans le département de la Haute-Vienne ;

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

Sur les fins de non-recevoir opposées par SNCF Réseau :

3. Considérant, d'une part, que l'intérêt donnant qualité pour introduire un recours pour excès de pouvoir doit s'apprécier à une date qui ne saurait, sauf dispositions expresses contraires, être antérieure à celle à laquelle le recours contentieux a été introduit ; qu'en égard à l'objet que lui confèrent ses statuts, modifiés le 28 février 2015, l'association anti-LGV Limoges-Poitiers et pro-POLT justifie ainsi d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation du décret du 10 janvier 2015 ; qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'article 7 de ses statuts, que son président, qui a introduit le recours, a le pouvoir d'ester en justice en son nom ; que la fin de non-recevoir opposée par SNCF Réseau doit donc être écartée ;

4. Considérant, d'autre part, que les requêtes de la communauté de communes des Vallées du Clain et autres et de la commune de Vernon et autres ont été enregistrées respectivement les 11 et 12 mars 2015, dans le délai de recours contentieux ; que la fin de non-recevoir opposée par SNCF Réseau doit être écartée ;

Sur les interventions de l'association de promotion du TGV Poitiers-Limoges-Brive et de Châteauroux Métropole :

5. Considérant, d'une part, que l'association de promotion du TGV Poitiers-Limoges-Brive justifie, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant au maintien du décret attaqué ; qu'elle est par suite recevable à intervenir en défense contre la requête n° 387475 ;

6. Considérant, d'autre part, que la communauté d'agglomération castelroussine, devenue Châteauroux Métropole, justifie, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué ; qu'ainsi, son intervention au soutien de la requête n° 389629 est recevable ;

Sur la légalité externe du décret attaqué :

7. 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 4 du décret du 17 juillet 1984 relatif à l'application de l'article 14 de la loi du 30 décembre 1982 relative aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs, repris aux articles R. 1511-4 et R. 1511-5 du code des transports : « L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte : (...) / 2° Une analyse des conditions

de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ; (...) / 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 (...) » ;

8. Considérant que le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique du projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges se borne, dans son analyse des conditions de financement du projet, à présenter les différentes modalités de financement habituellement mises en œuvre pour ce type d'infrastructures et les différents types d'acteurs susceptibles d'y participer ; qu'il ne contient ainsi aucune information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagés pour ce projet ; qu'en égard notamment au coût de construction, évalué à 1,6 milliards d'euros en valeur actualisée 2011, l'insuffisance dont se trouve ainsi entachée l'évaluation économique et sociale a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ; que le décret attaqué a ainsi été adopté dans des conditions irrégulières ;

Sur la légalité interne du décret attaqué :

9. Considérant 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 ;

10. Considérant que le projet litigieux, qui tend à relier Poitiers à Limoges par une ligne ferroviaire à grande vitesse d'une longueur de 112 km, est justifié par des considérations d'aménagement du territoire ; qu'il a, en effet, pour objet, en les raccordant au réseau européen de trains à grande vitesse, de contribuer au développement économique et au désenclavement du Limousin, et en particulier de l'agglomération de Limoges, et indirectement des départements du Cantal, du Lot et de la Dordogne ; 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 ramener le temps de parcours respectivement entre Limoges et Poitiers et Limoges et Paris de 1h45 à 30 minutes et de 3h09 à 2h03 ; qu'elle présente ainsi un intérêt public ;

11. Considérant, toutefois, qu'il ressort des pièces du dossier que le coût de construction de cette ligne ferroviaire, dont le financement du projet n'est, en l'état, pas assuré, est, ainsi qu'il a été dit au point 8, évalué à 1,6 milliards d'euros en valeur actualisée à 2011 ; que les temps de parcours affichés font l'objet d'incertitudes résultant de la complexité de gestion d'une voie à grande vitesse unique assortie d'ouvrages d'évitement ; que l'évaluation de la rentabilité économique et sociale du projet est inférieure au niveau habituellement retenu par le Gouvernement pour apprécier si une opération peut être regardée comme utile, en principe, pour la collectivité ; que si le projet est principalement justifié par des considérations d'aménagement du territoire, la liaison qu'il prévoit se présente comme un simple barreau se rattachant au réseau ferroviaire à grande vitesse, dont il n'est pas envisagé le prolongement ; que sa mise en œuvre aura, en outre, selon toute vraisemblance, pour effet un report massif de voyageurs de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse vers la ligne à grande vitesse, impliquant une diminution de la fréquence du trafic sur cette ligne et donc une dégradation de la desserte des territoires situés entre Orléans et Limoges ; qu'enfin, en déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction, dont l'engagement est envisagé entre 2030 et 2050, le Gouvernement n'a pas satisfait à la réserve formulée par la commission d'enquête tendant à ce que ces travaux soient programmés à un horizon suffisamment rapproché ; qu'ainsi, l'adoption immédiate du décret porte une atteinte très importante aux droits des propriétaires des terrains dont la déclaration d'utilité publique autorise l'expropriation dans un délai de quinze ans ;

12. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments que les inconvénients du projet l'emportent sur ses avantages dans des conditions de nature à lui faire perdre son caractère d'utilité publique ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, que les requérants sont fondés à demander l'annulation du décret du 10 janvier 2015 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne à grande vitesse « Poitiers-Limoges » et des décisions implicites refusant le retrait de cet arrêté ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 700 euros à verser à la Fédération nationale des associations d'usagers des transports, la somme de **3 000 euros** chacun à verser au département de la Creuse, au département de la Vienne, à Châteauroux Métropole, anciennement dénommée communauté d'agglomération castelroussine, et **à l'association anti-LGV Limoges-Poitiers et pro-POLT**, la somme de 200 euros chacun à verser à la communauté de communes des Vallées du Clain, la communauté de communes du Montmorillonnais, la communauté de communes du Lussacois, la commune de Lussac-les-Châteaux, la commune de Peyrilhac, le collectif Non à la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges, l'association Vienne nature, l'association Poitou-Charentes nature, l'association Barrage nature environnement, l'association des maires et adjoints de Creuse, l'association Vigilance Peyrilhac, l'association Ensemble Le Palais autrement et l'association Coordination riverains et impactés, et la somme de 150 euros chacun à la commune de Vernon, la commune de Gizay, la commune d'Aslonnes, la commune d'Iteuil, la commune de Roches-Prémarie-Andillé et l'association Limousin nature environnement au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les interventions de l'association de promotion du TGV Poitiers-Limoges-Brive et de Châteauroux Métropole sont admises.

Article 2 : Le décret du 10 janvier 2015 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne à grande vitesse « Poitiers-Limoges » et les décisions implicites du Premier ministre rejetant les recours gracieux du département de l'Indre et de l'association anti-LGV Limoges-Poitiers et pro-POLT dirigés contre ce décret sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera à la Fédération nationale des associations d'usagers des transports la somme de 700 euros, au département de la Creuse, au département de la Vienne, à Châteauroux Métropole, anciennement dénommée communauté d'agglomération castelroussine, et à l'association anti-LGV Limoges-Poitiers et pro-POLT la somme de 3 000 euros chacun, à la communauté de communes des Vallées du Clain, la communauté de communes du Montmorillonnais, la communauté de communes du Lussacois, la commune de Lussac-les-Châteaux, la commune de Peyrilhac, le collectif Non à la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges, l'association Vienne nature, l'association Poitou-Charentes nature, l'association Barrage nature environnement, l'association des maires et adjoints de Creuse, l'association Vigilance Peyrilhac, l'association Ensemble Le Palais autrement et l'association Coordination riverains et impactés la somme de 200 euros chacun, et à la commune de Vernon, la commune de Gizay, la commune d'Aslonnes, la commune d'Iteuil, la commune de Roches-Prémarie-Andillé et l'association Limousin nature environnement la somme de 150 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la Fédération nationale des associations d'usagers des transports, à l'association de promotion du TGV Poitiers-Limoges-Brive, aux départements de la Creuse, de l'Indre et de la Vienne, à Châteauroux Métropole, aux communautés de communes des Vallées du Clain, du Montmorillonnais, du Lussacois, aux communes de Lussac-les-Châteaux et de Peyrilhac, au collectif Non à la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges, aux associations Vienne nature, Poitou-Charentes nature, Barrage nature environnement, Vigilance Peyrilhac, Ensemble Le Palais autrement et Coordination riverains et impactés, à l'association des maires et adjoints de Creuse, aux communes de Vernon, Gizay, Aslonnes, ITEUIL et Roches-Prémarie-Andillé, à l'association Limousin nature environnement, à l'association anti-LGV Limoges-Poitiers et pro-POLT, à SNCF Réseau et à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer chargée des relations internationales sur le climat.

Copie en sera adressée au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et aux communes du Palais-sur-Vienne, de Lussac-les-Châteaux, de Mazerolles, de Lhonnaizé, de Bellac et de Limoges.