

RFDA

RFDA 2016 p.519

La ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges : insuffisance d'évaluation et absence d'utilité publique

Note sous Conseil d'État, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations des usagers des transports*, n° 387475 et autres, au Lebon  ; AJDA 2016. 749 

Pierre Bon, Professeur émérite de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

La ligne à grande vitesse (LGV) Poitiers-Limoges a donné lieu à un véritable feuilleton dont on n'évoquera que les principaux épisodes. Pour améliorer la desserte de Limoges, a d'abord été envisagé dans les années 1990 de moderniser partiellement la ligne entre Paris et la capitale du Limousin *via* Orléans pour permettre à des trains beaucoup plus rapides d'y circuler (notamment des trains « pendulaires »), modernisation qui devait être poursuivie jusqu'à Toulouse. C'est le projet POLT, baptisé ainsi compte tenu de la première lettre du nom des principales villes desservies. Mais, au début des années 2000, ce projet est abandonné compte tenu de son coût hors de proportion avec l'intérêt qu'il présente (d'autant plus qu'il est décidé que Toulouse serait raccordée au réseau des trains à grande vitesse *via* Bordeaux). Est alors lancée l'idée d'une ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges dont les études préliminaires débutent dans la foulée. La commission nationale du débat public est saisie du projet le 18 octobre 2005 et décide d'organiser un débat public qui se déroule du 1^{er} septembre 2006 au 18 décembre 2006 et dont le compte rendu et le bilan sont publiés le 30 janvier 2007. Évoquée initialement par le projet de loi relatif au Grenelle de l'environnement « dans une perspective de long terme », la LGV Poitiers-Limoges figure finalement dans la loi de programmation du 3 août 2009 parmi les projets susceptibles d'être réalisés « d'ici à 2020 »  (1). La concertation *post* débat public, qui avait débutée en septembre 2008, se poursuit jusqu'au mois d'avril 2012. Des désaccords croissants apparaissent au sein de l'opinion publique : entre partisans et opposants des lignes à grande vitesse quelles qu'elles soient, entre partisans et opposants à cette ligne-là, certains plaidant pour la reprise du projet POLT... Une bonne partie des débats se focalise sur le financement du projet : l'État, étant dans l'incapacité de le financer seul, se tourne vers les collectivités territoriales et en particulier les régions ; or certaines d'entre elles, moins directement concernées que d'autres, rechignent à s'engager. Enjeu des élections régionales de 2010, le projet provoque alors des tensions au sein même des forces politiques puisque des candidats d'un même parti peuvent prendre des positions opposées en fonction de leur origine territoriale et de l'intérêt que présente pour eux la construction de la nouvelle ligne, tensions qui s'amplifient dans les mois qui suivent. Bien que, lors de l'élection présidentielle de 2012, le président de la République sortant et le futur président aient pris tous deux partie en faveur de la ligne, les tensions ne s'apaisent pas. Le projet est néanmoins mis à l'enquête publique du 30 mai 2013 au 12 juillet 2013  (2) et la commission d'enquête émet un avis favorable le 10 septembre 2013, assorti, il est vrai, de deux réserves. Mais, entre temps, le 27 juin 2013, la commission *Mobilité 21*, chargée par le ministre des transports de planifier dans le temps la réalisation des projets d'infrastructures, classe la ligne parmi les projets qui ne doivent être réalisés qu'après 2030, classement que le Premier ministre d'alors décide de suivre. Par ailleurs, en octobre 2014, la Cour des comptes publie un rapport thématique sur la grande vitesse ferroviaire qui met en doute l'utilité publique de la ligne. Pourtant, en dépit de ces signes négatifs, un projet de décret déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à sa réalisation et emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme de plusieurs communes est préparé puis soumis à l'avis de la section des travaux publics du Conseil d'État  (3). Nouveau signe négatif, cet avis, rendu à la fin de l'année 2014, aurait été défavorable  (4). Néanmoins, les travaux sont déclarés d'utilité publique (et les documents d'urbanisme rendus compatibles) par le décret n° 2015-18 du 10 janvier 2015. Ce décret est ainsi édicté quelques heures à peine avant l'expiration du délai de validité de l'enquête publique  (5), ce qui est peut-être un indice supplémentaire des hésitations du pouvoir. Il est signé par le nouveau Premier ministre. Il est contresigné par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (et par le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche), qui aurait indiqué, quelques heures après, que, ayant été toujours défavorable à ce projet, elle n'avait donné son contreseing que par « solidarité gouvernementale » et qu'un recours devant le Conseil d'État avait « de bonnes chances »  (6). Ainsi, aux divisions de l'opinion publique et des élus locaux s'ajoutent celles de l'exécutif, sans parler des interrogations de la Cour des comptes ou, a-t-on dit, de la section des travaux publics du Conseil d'État sur l'opportunité du

projet. C'est dire qu'il s'agit d'un projet particulièrement contesté et, de ce fait, incontestablement fragilisé.

Comme on pouvait s'y attendre (et comme d'ailleurs pratiquement toutes les DUP en matière de LGV), le décret du 10 janvier 2015 a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État déposé par la Fédération nationale des associations des usagers des transports (premier requérant qui donnera donc son nom à l'arrêt rendu), le département de la Creuse, le département de la Vienne, une demi-douzaine de communes ou de communautés de communes et également une demi-douzaine d'associations. L'arrêt est rendu le 15 avril 2016  (7). Il annule la DUP, suivant en cela, semble-t-il, les conclusions du rapporteur public. Il n'est pas dépourvu d'intérêt à plus d'un titre. C'est l'un des rares arrêts annulant une DUP relative à un grand projet d'infrastructure. C'est le premier arrêt annulant une DUP de LGV. C'est un arrêt qui, en dépit du principe de l'économie des moyens  (8), retient deux motifs d'annulation alors qu'un seul suffisait. C'est enfin un arrêt dont les deux motifs d'annulation méritent d'être commentés, d'où les lignes qui suivent. Le premier est relatif à un vice de procédure : c'est l'insuffisance de l'évaluation économique et sociale jointe au dossier d'enquête publique. Le second est un vice de fond : c'est le bilan négatif de l'opération au sens de la jurisprudence *Ville nouvelle est*.

Le vice de procédure : l'insuffisance de l'évaluation économique et sociale

C'est l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (aujourd'hui les art. L. 1511-1 à L. 1511-5 du code des transports), précisé par son décret d'application n° 84-617 du 17 juillet 1984 (aujourd'hui les art. R. 1511-1 à R. 1511-10 du code des transports), qui dispose que les grands projets d'infrastructures doivent donner lieu à une évaluation économique et sociale.

Par grands projets d'infrastructures de transport, il faut entendre les projets qui figurent sur la liste dressée par l'article R. 1511-1 et complétée par l'article R. 1511-2, au nombre desquels figure notamment, à côté de la création de voies rapides à deux fois deux voies d'une longueur supérieure à 25 km, d'aérodromes de catégorie A, de voies navigables de plus de 5 km accessibles aux bateaux de plus de 1 000 tonnes de port en lourd  (9) ou de projets d'infrastructures de transport dont le coût, hors taxes, est égal ou supérieur à 83 084 715 Euros  (10), « la création... d'infrastructures ferroviaires d'intérêt général ». La LGV Poitiers-Limoges entraine donc dans le champ d'application de ce dispositif.

Par conséquent et en application de l'article L. 1511-4, une évaluation économique et sociale avait été jointe au dossier de l'enquête publique  (11). Si elle ne l'avait pas été, il y aurait eu là une irrégularité de procédure entraînant l'annulation de la DUP  (12). Précisons que l'enquête publique était évidemment l'enquête propre aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement  (13) et était soumise dès lors, non pas aux dispositions du code de l'expropriation, mais à celles du code de l'environnement.

S'il avait été prévu que la construction de la ligne soit effectuée par tranches, ce qui est souvent le cas pour les projets de grande envergure, l'évaluation aurait dû être préalable à la réalisation de la première tranche  (14) et porter sur l'ensemble du projet sans qu'il soit nécessaire qu'il y ait ensuite une évaluation pour chacune des tranches successives  (15). Mais tel n'était pas le cas de l'espèce.

En réalité, ce qui était contesté, c'était, comme la plupart du temps, le contenu de l'évaluation socio-économique, dont il était soutenu qu'il était insuffisant.

À ce propos, l'article R. 1511-4 contient une première série d'exigences puisqu'il dispose que « 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 ». Mais ce n'est pas tout dans la mesure où l'article R. 1511-5 ajoute que l'évaluation « 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 comprend 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 au transport, 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 ». Enfin, aux termes de l'article R. 1511-6, si le maître de l'ouvrage (auquel incombe l'évaluation et qui la finance (16)) a envisagé plusieurs variantes, ce qui est très souvent le cas, elles « font l'objet d'évaluations particulières selon les mêmes critères. L'évaluation indique les motifs pour lesquels le projet présenté est retenu ».

Il est clair que cette évaluation invite le maître de l'ouvrage à faire un bilan coûts avantages de l'opération qu'il entend réaliser afin de prouver que ses choix ont bien été pertinents, de permettre au public, lors de l'enquête publique, de porter sa propre appréciation sur ce bilan et, *in fine*, de donner au juge, au cas de contentieux, des éléments lui permettant de dresser son propre bilan au sens de la jurisprudence *Ville nouvelle est* sur laquelle on reviendra plus loin.

Jusqu'à la présente affaire, il semble qu'il n'y ait eu qu'un seul arrêt du Conseil d'État publié ou mentionné estimant que l'évaluation économique et sociale avait un contenu insuffisant : c'est l'affaire du métro de Rennes dans laquelle il avait été jugé que l'évaluation « ne comportait qu'une analyse très incomplète des conditions et des coûts d'entretien et d'exploitation de l'infrastructure projetée, en grande partie d'ailleurs parce que le mode de gestion du réseau n'avait pas encore été arrêté à la date de l'enquête ; que ledit document ne contenait l'estimation ni du taux de rentabilité financière pour le maître de l'ouvrage, ni du taux de rentabilité pour la collectivité ; qu'enfin, les mêmes lacunes affectaient l'analyse des variantes ; qu'ainsi, en l'absence d'éléments essentiels de l'évaluation imposée par les dispositions précitées..., la procédure d'enquête publique était entachée d'irrégularité » (17).

Au cas d'espèce, c'est l'insuffisance d'un seul de ces éléments essentiels qui a été considéré comme de nature à entacher la DUP d'illégalité : l'analyse des conditions de financement du projet. Le Conseil d'État reproche en effet au dossier d'enquête de se borner, à ce propos, « à présenter les différentes modalités de financement habituellement mises en oeuvre 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 envisagée pour ce projet ; (qu') eu égard notamment au coût de construction, évalué à 1,6 milliards d'euros en valeur actualisée 2011, l'insuffisance dont se trouve entachée l'évaluation économique et sociale a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et a 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 » (consid. 8).

De fait, le rapport de la commission d'enquête rendait compte des conditions de financement de l'opération, telles qu'exposées par l'évaluation économique et sociale, de la façon suivante : « au stade actuel de la préparation à la mise à l'enquête publique, les discussions se poursuivent entre l'État, les régions Limousin et Poitou-Charentes, Réseau ferré de France (RFF) pour déterminer le montage le plus opportun pour le projet. Le projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges nécessite le financement conjugué du maître d'ouvrage RFF, de l'État et des collectivités territoriales, des acteurs privés intéressés et de l'Europe. Il n'est pas encore possible de définir précisément le montage financier de ce projet. Toutefois, différentes modalités de financement peuvent être envisagées : le recours aux fonds publics et le partenariat public/privé. Elles peuvent être complémentaires, en fonction de l'implication financière possible des partenaires du projet » (18). Il était difficile d'être plus vague et cette imprécision, si elle n'avait pas suscité de critiques de la part de la commission d'enquête, ce que l'on peut déplorer, avait provoqué de nombreuses protestations du public tout au long de l'enquête (19), RFF répondant rituellement que « les discussions pour le montage financier n'ont pas commencé et se tiennent ordinairement après l'enquête publique. À titre d'exemple, le financement de la LGV Sud Europe Atlantique entre Tours et Bordeaux s'est bouclé bien plus de dix-huit mois après l'enquête publique de la seconde tranche étudiée, Tours-Angoulême. À ce jour, le mode de financement et de réalisation n'est donc pas acté, et le principe d'un partenariat public-privé n'est qu'une solution parmi d'autres (les LGV Rhin-Rhône et Est-Européenne sont par exemple réalisées sans faire appel à une délégation de service public) » (20).

Le problème est effectivement récurrent depuis plusieurs années. Si, au départ, l'État a été en mesure de financer lui-même les premières lignes à grande vitesse, l'augmentation de leur nombre et ses difficultés budgétaires l'ont forcé à se tourner vers d'autres partenaires de telle sorte que les LGV font l'objet aujourd'hui, comme bien d'autres équipements publics, de financements croisés : il y a bien sûr l'État par le biais de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) mais aussi RFF (devenu SNCF Réseau), les collectivités territoriales et notamment les régions voire des personnes privées concessionnaires ou encore l'Union européenne. Or, si ces financements croisés ne sont pas par principe critiquables même s'ils conduisent à une certaine dilution des responsabilités, ce qui est par principe critiquable, c'est que les négociations, forcément difficiles parce qu'il est question d'argent entre des acteurs qui n'ont pas forcément les mêmes intérêts, ne sont généralement pas abouties voire même amorcées lorsque le projet est mis à l'enquête publique, alors qu'il faudrait évidemment qu'elles soient déjà conclues pour que le public (et, en particulier, les contribuables nationaux et locaux) sache exactement à quoi il doit s'attendre.

C'est une situation dont s'est déjà émue la Cour des comptes. Ainsi, dans la synthèse du rapport public thématique consacré à la grande vitesse ferroviaire et qu'elle a publié en 2014, elle relève, pour le critiquer, le fait que « le financement, en dépit de son caractère essentiel, ne constitue pas un élément central de la décision. Dans le cas de Tours-Bordeaux, la procédure de DUP s'est déroulée en 2006 et le choix du concessionnaire en 2010, le montage financier ayant pris environ quatre ans, pour un total de 8,8 milliards d'euros. Pour la ligne Poitiers-Limoges, alors même que l'enquête publique est achevée, le financement n'est pas déterminé, ni même envisagé »  (21).

Jusqu'alors, le Conseil d'État avait fait preuve d'une certaine indulgence à ce sujet. C'est semble-t-il à propos de la LGV Bretagne-Pays de Loire que, pour la première fois, est formulé devant lui un grief tiré de l'incertitude des conditions de financement du projet. Or il rejette ce grief en relevant que « la pièce G du dossier intitulée *Évaluation socio-économique et financière* présente, avec un degré de précision suffisant compte tenu de l'état d'avancement du projet, ses conditions de financement »  (22), la référence à « l'état d'avancement du projet » laissant entendre qu'il admet un certain flou des conditions de financement. L'arrêt relatif à la LGV Sud Europe Atlantique fait preuve de la même mansuétude puisqu'il indique « que si la répartition précise des financements est présentée comme devant être définie au cours de négociations ultérieures, et si le montant définitif de la participation financière des collectivités territoriales reste encore incertain, cette circonstance n'est pas, en l'espèce, de nature à entacher d'insuffisance l'évaluation à laquelle il a été procédé »  (23). En d'autres termes, le Conseil d'État admettait jusqu'alors que les parties prenantes puissent s'engager dans la réalisation de projets sans en avoir arrêté les conditions précises de financement alors que, comme le souligne la Cour des comptes, comme l'impliquent les exigences d'une bonne administration et comme le commande tout simplement le bon sens, il doit s'agir d'un préalable à la décision.

Dans ces conditions, la plus grande rigueur dont fait preuve l'arrêt *Fédération nationale des associations des usagers des transports* doit être approuvée. Non seulement il souligne que l'évaluation économique et sociale est insuffisante du fait de l'imprécision des conditions de financement de la ligne mais il poursuit, comme on l'a déjà indiqué, que cette insuffisance « a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et a 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 ». On reconnaît là la transposition de la jurisprudence *Danthy*  (24) au droit des enquêtes publiques  (25). Certes, il est un peu paradoxal d'affirmer que l'insuffisance de l'évaluation en ce qui concerne les conditions de financement de l'opération a été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative car le Premier ministre et les ministres qui ont contresigné son décret (ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche) étaient parfaitement au courant de ces incertitudes, ce qui ne les avaient pas empêché de le signer ou de le contresigner. En revanche, cette insuffisance avait nui gravement à l'information du public. D'ailleurs, les premiers arrêts transposant la jurisprudence *Danthy* à la matière des enquêtes évoquaient une alternative pour que l'irrégularité commise constitue une illégalité : qu'elle ait pour effet de nuire à l'information complète de la population ou (et non « et » comme en l'espèce) qu'elle ait été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative  (26). Quoi qu'il en soit, l'annulation de la DUP pour ce vice de procédure devrait freiner la dérive que constatait la Cour des comptes dans son rapport thématique de 2014 puisque le Conseil d'État la sanctionne ici pour la première fois. Mais l'arrêt est

également intéressant car, pour la première fois aussi et cette fois-ci sur le terrain de la légalité interne, il annule une DUP relative à une LGV pour bilan négatif au sens de la jurisprudence *Ville nouvelle est*.

Le vice de fond : le bilan négatif de l'opération

Comme l'arrêt *Fédération nationale des associations des usagers des transports* le rappelle (consid. 9), « 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 ». C'est là le fameux bilan coûts-avantages que doit dresser l'administration avant de décider d'une expropriation et que contrôle ensuite le juge s'il y a un contentieux. Inauguré en 1971 ⁽²⁷⁾, il a été complété par la suite, au titre des inconvénients de l'opération envisagée, par la référence en 1972 à « l'atteinte à d'autres intérêts publics » ⁽²⁸⁾ puis en 2010 à « la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement » ⁽²⁹⁾.

Ainsi que cela a été souvent souligné ⁽³⁰⁾, cette jurisprudence du bilan n'aboutit que rarement à une annulation. Alors que les requérants soutiennent presque toujours que le bilan est négatif au sens de la jurisprudence *Ville nouvelle est*, ils n'arrivent que rarement à emporter la conviction du Conseil d'État. Ainsi, depuis 1971, ce dernier n'a rendu que vingt-cinq arrêts environ publiés ou mentionnés au *Lebon* et annulant des DUP sur ce fondement. Au surplus, il s'agit le plus souvent de projets locaux. En effet, lorsqu'est en cause un projet d'intérêt national comme par exemple la construction d'une LGV, d'une autoroute ou d'une centrale nucléaire, entre alors en jeu ce que R. Hostiou a justement qualifié d'intérêt « valorisé » ⁽³¹⁾ - l'intérêt de la rapidité de la circulation ferroviaire et de l'aménagement du territoire, l'intérêt de la rapidité et de la sécurité de la circulation routière, l'intérêt de l'indépendance énergétique nationale - de telle sorte que le bilan est presque automatiquement considéré comme positif en dépit des inconvénients, souvent importants, que présente l'opération envisagée. Cela dit, de temps en temps, quelques grands projets donnent lieu à bilan négatif comme, par exemple, celui de l'autoroute entre Annemasse et Thonon-les-Bains ⁽³²⁾ ou celui de la ligne électrique de 400 000 volts entre Nice et Manosque ⁽³³⁾.

C'est dans ce contexte que se situe l'arrêt *Fédération nationale des associations des usagers des transports*.

Jusqu'alors, toutes les tentatives des requérants de faire juger par le Conseil d'État que le bilan de la construction d'une LGV était négatif s'étaient révélées vaines, qu'il s'agisse de la LGV Paris-Lyon ⁽³⁴⁾, de la LGV Nord ⁽³⁵⁾, de la LGV Sud-Est ⁽³⁶⁾, de la LGV Est-Européen ⁽³⁷⁾, de la LGV Bretagne-Pays de la Loire ⁽³⁸⁾ ou de la LGV Sud Europe Atlantique ⁽³⁹⁾. Le Conseil d'État insistait d'abord sur l'intérêt du projet : raccourcir les temps de déplacement, améliorer l'aménagement du territoire, favoriser le développement économique, s'insérer dans un réseau européen de lignes à grande vitesse... Puis il poursuivait, selon une formule rituelle, que, eu égard à l'importance de l'opération et aux précautions prises (pour réduire les nuisances sonores, les effets dommageables pour la faune sauvage...), les inconvénients de toute nature que présente le projet (pour l'environnement, les exploitations agricoles, les riverains...) ne peuvent être regardés comme excessifs par rapport à l'intérêt général qu'il présente.

Dans l'affaire de la LGV Poitiers-Limoges, il souligne également les avantages du projet (consid. 10) du point de vue de la rapidité, du confort et de la sécurité des déplacements, de l'aménagement du territoire, du développement économique, du raccordement au réseau européen de LGV et du désenclavement d'une vaste partie du territoire national faiblement pourvu en grandes infrastructures de transport.

Mais il évoque ensuite six éléments (consid. 11) dont l'ensemble fait que « les inconvénients du projet l'emporte sur ses avantages dans des conditions de nature à lui faire perdre son caractère d'utilité publique » (consid. 12).

Le premier de ces éléments a déjà été partiellement évoqué au point précédent : c'est le coût du projet (1,6 milliards d'euros en valeur actualisée 2011) et le fait que son financement n'est pas, en l'état, assuré. De ce point de vue, l'arrêt *Fédération nationale des associations des usagers des transports* peut être rapproché de l'arrêt *Grassin* ⁽⁴⁰⁾ (qui avait valu au Conseil de sévères critiques dont il a été dit qu'elles étaient venues de son sein ⁽⁴¹⁾) par lequel la Haute juridiction

administrative avait annulé la création d'un aérodrome par une commune, au motif notamment que son coût était hors de proportion avec ses ressources financières. Il peut être également rapproché de l'arrêt *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne et autres*  (42) dans lequel il était indiqué « que le coût financier (d'un projet d'autoroute) au regard du trafic attendu doit être regardé à lui seul comme excédant l'intérêt de l'opération et comme de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ». Mais, ce qui est spécifique à l'arrêt ici commenté, c'est que l'accent est mis aussi sur les incertitudes du financement.

Le second élément a trait à l'imprécision des gains de temps de parcours obtenus grâce à la nouvelle infrastructure. Après avoir indiqué, au titre des avantages du projet, que sa mise en service devrait « ramener le temps de parcours respectivement entre Limoges et Poitiers et Limoges et Paris de 1 h 45 à 30 minutes et de 3 h 09 à 2 h 03 », le Conseil d'État poursuit, cette fois-ci au titre de ses inconvénients, 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 ». Il n'est peut-être pas très logique d'indiquer, comme il le fait, des réductions précises de temps de parcours s'il considère qu'elles sont affectées d'incertitudes. Cela dit, comme le précise le rapport de la commission d'enquête  (43), le projet prévoit effectivement « la construction de 112,1 km de ligne nouvelle dont 71,6 km à voie unique, 34,5 km de double voie côté Poitiers et 6 km de double voie côté Limoges, vitesse d'exploitation de 320 km/h » tandis qu'il devrait y avoir « une voie d'évitement sur voie unique de 1 km ».

Troisième élément, « 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 ». C'est ce que déplorait déjà la Cour des comptes dans son rapport thématique précité de 2014  (44) : après avoir noté de façon générale que, « même en utilisant des hypothèses optimistes, certains projets ne parviennent pas à un seuil minimum de rentabilité pour la collectivité », elle prenait l'exemple de la ligne Poitiers-Limoges à propos de laquelle « les résultats des études n'ont jamais dépassé un taux de rentabilité interne (TRI) de 3,3 %, qui justifierait de ne pas poursuivre le projet ». Il faut en effet normalement un TRI d'au moins 4 % pour qu'un projet puisse être retenu  (45).

Quatrième élément, « 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 ». En d'autres termes, si Poitiers est un point de connexion entre la nouvelle ligne et le réseau européen des trains à grande vitesse, Limoges est un terminus : il n'est en effet pas prévu de prolonger la ligne à grande vitesse vers le sud et en particulier vers Toulouse, ville d'ailleurs raccordée directement par Bordeaux audit réseau européen. Toutes choses égales par ailleurs, l'argument n'est pas très différent de l'un de ceux qu'avait mis en avant le Conseil d'État à propos du projet d'autoroute transchablaisienne déjà évoqué  (46) : il n'était pas non plus prévu de la prolonger jusqu'à la frontière suisse compte tenu notamment de la très faible probabilité de la réalisation, en Suisse, d'une liaison autoroutière entre la frontière et l'autoroute Lausanne-Martigny. En d'autres termes, le projet d'autoroute se bornait à améliorer la desserte de Thonon, tout comme celui de la nouvelle LGV se borne à améliorer la desserte de Limoges sans s'insérer dans un projet d'ensemble.

Cinquième élément, la réalisation du projet aura, « 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 ». Le Conseil d'État évoque ici un report spontané des voyageurs de la ligne « classique » POLT vers la LGV avec, pour conséquence, une diminution des fréquences des trains sur la ligne classique. Quant à la Cour des comptes, dans son rapport thématique précité  (47), elle évoquait, elle, un report en quelque sorte forcé : pour assurer une rentabilité minimale, même faible, de la LGV Poitiers-Limoges, il est nécessaire de reporter sur la ligne Sud Europe Atlantique une partie du trafic de la ligne classique POLT en réduisant le nombre des fréquences des trains sur cette dernière. En tout état de cause, que la réduction des fréquences sur la ligne classique soit la conséquence ou la cause des modifications des flux de voyageurs, elle semble difficilement contestable et était d'ailleurs très sérieusement envisagée. Ainsi, dans la partie du rapport de la commission d'enquête analysant l'évaluation économique et sociale  (48), il est indiqué que deux scénarii sont en la matière envisagés : le premier scénario, dit « 7 POLT », ferait passer les fréquences de 11 aller-retour par jour comme actuellement à 7 ; le

second, dit « 4 POLT », « vise à simplifier l'offre » (*sic*) avec 4 aller-retour par jour, 2 Paris-Limoges et 2 Paris-Toulouse. C'est sans doute ce qui explique les protestations qu'a suscitées le projet au nord de Limoges, comme explique les protestations qui se sont multipliées au sud le non prolongement du « barreau » Poitiers-Limoges qui vient d'être évoqué.

Dernier élément, le délai de réalisation de l'opération. La DUP ayant été prise par décret, le Premier ministre pouvait retenir le délai de son choix pour réaliser les expropriations puisque l'article L. 121-4 du code de l'expropriation, s'il impose à l'acte déclarant l'utilité publique de préciser le délai accordé pour ce faire, ne fixe un délai maximum (cinq ans portés à dix pour les opérations prévues par les documents d'urbanisme) que si la DUP n'est pas prononcée par décret. Aussi, l'article 2 du décret relatif à la LGV Poitiers-Limoges avait retenu un délai de quinze ans.

Dans ces conditions, on peut s'étonner qu'il s'agisse d'un décret déclarant « urgents » les travaux nécessaires à sa réalisation, ce qui a pour conséquence d'accélérer le déroulement de la phase judiciaire en permettant notamment au juge de l'expropriation, s'il ne s'estime pas suffisamment éclairé, de fixer « le montant d'indemnités provisionnelles et autoriser l'expropriant à prendre possession moyennant le paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, la consignation des indemnités fixées »  (49). Mais ce recours à la procédure d'expropriation d'urgence n'est pas le point que critique le Conseil d'État. On sait d'ailleurs que, bien qu'il exerce un contrôle normal sur l'urgence qu'il y a à prendre possession des biens expropriés et, partant, sur le recours à la procédure d'urgence  (50), il n'est guère exigeant en la matière. Confronté à des projets importants, il admet le recours à ladite procédure d'urgence alors même que la DUP a prévu un temps de réalisation relativement long. Il considère en effet que, « eu égard à l'ampleur de l'opération projetée, le délai imposé pour la réalisation des expropriations éventuellement nécessaires n'est pas incompatible avec l'urgence de cette prise de possession »  (51).

La remarque du Conseil d'État porte sur un autre point : l'engagement des travaux de construction est en réalité « envisagé entre 2030 et 2050 » ; en les déclarant néanmoins d'utilité publique, « 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 » ; 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 ». Il est plus que vraisemblable en effet que les travaux de construction de la nouvelle ligne ne débiteront pas avant 2030. En effet, la commission *Mobilité 21*, instituée par le ministre en charge des transports dans le cadre de l'élaboration du schéma national des infrastructures de transport (SNIT) et chargée notamment de hiérarchiser les projets en la matière, a élaboré en 2013, en fonction de l'importance plus ou moins grande des disponibilités financières, deux scénarii classant les projets selon trois priorités (première priorité : à engager avant 2030 ; seconde priorité : à engager entre 2030 et 2050 ; à horizon plus lointain : à engager au-delà de 2050). Or, quel que soit le scénario, c'est-à-dire l'importance des ressources financières, la ligne LGV Poitiers-Limoges est classée en seconde priorité  (52), c'est-à-dire programmée pour la période 2030-2050. Aussi, la commission d'enquête, si elle avait émis un avis favorable à la DUP, l'avait assorti de la réserve qu'elle « ne soit prononcée que si le gouvernement s'engage à programmer les travaux dans les délais prévus dans le dossier et non après 2030 comme le préconise le rapport de la commission *Mobilité 21* afin de ne pas laisser les personnes directement impactées dans l'attente et l'incertitude pendant plus de quinze ans »  (53). Cet engagement n'ayant vraisemblablement pas été pris du fait des incertitudes de financement du projet (on y revient toujours), le Conseil d'État considère avec raison que l'adoption immédiate du décret alors que la construction de la ligne ne débutera au mieux qu'en 2030 porte une atteinte très importante aux droits des propriétaires expropriés.

Tels sont donc les six éléments qui, pris ensemble, conduisent le Conseil d'État à conclure que les inconvénients du projet l'emportent sur ses avantages, d'où l'annulation de la DUP.

Évidemment, ce type de raisonnement peut susciter, comme toujours, des critiques. Notamment, on peut lui reprocher de confiner à un contrôle d'opportunité. On se souvient du reproche fait à l'arrêt *Grassin* précité de ne n'exprimer que « l'opinion de la section du contentieux sur l'opportunité de créer un aéroport dans la région »  (54) considérée. On peut reprocher aussi à l'arrêt ici commenté de ne donner que l'opinion des sixième et première sous-sections sur l'opportunité de construire une nouvelle LGV à partir de considérations qui sont exclusivement des considérations de fait et non de droit. Il reste que,

confronté à une notion juridique indéterminée comme l'est la notion d'utilité publique (notion juridique puisque, selon qu'il y a ou non utilité publique, on peut ou on ne peut pas exproprier, notion indéterminée parce que ce qui relève de l'utilité publique dépend en dernière instance de l'appréciation de chacun), le juge a dû s'écarter quelque peu des principes traditionnels qui fondent son contrôle - il est le juge de la légalité et non de l'opportunité - s'il voulait contrôler efficacement l'utilité *in concreto* des expropriations. Il le fait ici dans une affaire où l'on pouvait effectivement avoir des doutes sur la pertinence du choix fait par l'administration de lancer les expropriations nécessaires à la construction de cette nouvelle ligne (et, en particulier, de les lancer tout de suite alors que son financement n'était pas assuré et que sa réalisation risquait d'être très sérieusement reportée). Mais, comme toujours, d'autres auront aussi des doutes sur la pertinence du choix fait par le Conseil d'État de bloquer cette construction en annulant la DUP.

* * *

Peut-on d'ailleurs parler de blocage ? À court terme, assurément oui. À plus long terme, c'est un peu plus incertain.

S'agissant du vice de procédure relevé par le Conseil d'État, il peut toujours être corrigé. Il suffit de reprendre la procédure en la purgeant du vice qui l'a affecté, c'est-à-dire de la reprendre dans son intégralité puisque l'enquête publique est dorénavant caduque, en veillant à ce que l'évaluation économique et sociale qui doit être jointe au dossier d'enquête soit suffisamment précise sur les conditions de financement de l'opération. Mais cela débouche sur un sérieux problème puisque, jusqu'ici, les différentes parties prenantes n'ont pas été capables de se mettre d'accord sur ce point et qu'il n'y a aucun signe permettant de penser aujourd'hui qu'elles pourront trouver un terrain d'entente rapidement.

Quant au vice de fond relevé, il faut, pour que les inconvénients de l'opération n'excèdent pas ses avantages, réduire le plus possible ces inconvénients. Or cela s'avère pour le moins délicat car il est difficile d'agir sur la plupart des six éléments pris en compte à ce propos par le Conseil d'État : le coût des travaux ne va pas diminuer et les incertitudes sur leurs modalités de financement risquent, on vient de l'évoquer, de perdurer ; il est toutefois possible que l'affinement des études permette de lever les incertitudes qui affectent les temps de parcours affichés ; on ne voit pas par contre comment le taux de rentabilité économique et sociale du projet pourrait être sensiblement augmenté ; le fait que la LGV Poitiers-Limoges soit un simple barreau se rattachant au réseau ferroviaire à grande vitesse ne pourrait être corrigé que si elle était prolongée, ce qui est difficilement concevable compte tenu des contraintes budgétaires ; la diminution du nombre de voyageurs sur la ligne POLT du fait de la mise en service de la nouvelle ligne est inéluctable et devrait impliquer une diminution de la fréquence des trains sur la ligne classique que les contraintes budgétaires, toujours elles, ne permettent pas d'éviter ; enfin, pour réduire l'atteinte aux droits des propriétaires, il faudrait que les travaux soient programmés à un horizon suffisamment rapproché, ce que, une fois de plus, les contraintes budgétaires rendent difficile.

Le secrétaire d'État chargé des transports a réuni, le 3 mai 2016, les élus concernés afin d'évoquer les conséquences de la décision du Conseil d'État. Si l'on en juge par le communiqué de presse qui a été publié à l'issue de cette réunion, rien de concret n'en est sorti : « d'autres réunions sont programmées en mai et juin » ; « l'examen juridique des motifs de l'arrêt du Conseil d'État se poursuit par ailleurs » ; « l'ensemble de ces consultations et études permettra au gouvernement de se prononcer sur l'avenir de ce projet ». Le feuilleton de la LGV Poitiers-Limoges donnera donc sans doute lieu à d'autres épisodes, le plus probable étant que le projet ne sera pas formellement abandonné mais que sa réalisation sera renvoyée à des jours meilleurs.

En tout état de cause, compte tenu de l'arrêt *Fédération nationale des associations des usagers des transports*, les décideurs publics, qu'ils soient nationaux ou locaux, devraient dorénavant y regarder à deux fois avant de lancer des projets dont non seulement l'utilité est incertaine mais dont, au surplus, le financement n'est pas assuré.

Annexe

Conseil d'État, 15 avril 2016, n° 387475 et autres

Fédération nationale des associations des usagers des transports

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'eu 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 oeuvre 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 oeuvre 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'État la somme de 700 € à verser à la Fédération nationale des associations d'usagers des transports, la somme de 3 000 € 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 € 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 € 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 ;

Décide :

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'État versera à la Fédération nationale des associations d'usagers des transports la somme de 700 €, 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 € 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 € 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 € 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 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 Lhommaizé, de Bellac et de Limoges.

Mots clés :

EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE * Procédure et contentieux de l'expropriation * Phase administrative de l'expropriation * Enquête préalable * Ligne ferroviaire

(1) Art. 12 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement.

(2) Après que la commission nationale du débat public, saisie à nouveau en raison de l'art. L. 121-12 du code de l'environnement (aux termes duquel une enquête publique sur un projet donné ne peut pas être ouverte passé un délai de cinq ans à compter de la date du bilan du débat public sur ce projet), ait décidé qu'il n'y avait pas lieu d'organiser un nouveau débat public.

(3) En application de l'art. R. 121-2 du code de l'expropriation, « sont déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État... 4° les travaux de construction ou de prolongement de lignes du réseau ferré national d'une longueur supérieure à 20 kilomètres ».

(4) *Mobilette* du 2 déc. 2014 repris par *Les Échos* du 2 déc. 2014 et *Capital* du 2 déc. 2014.

(5) L'art. L. 121-2 du code de l'expropriation dispose en effet que « l'acte déclarant l'utilité publique... intervient au plus tard un an après la clôture de l'enquête préalable. Ce délai est augmenté de six mois lorsque la déclaration d'utilité publique ne peut être prononcée que par décret en Conseil d'État ». Or, la clôture de l'enquête publique datait du 12 juill. 2014.

(6) *Le Parisien* du 22 janv. 2015.

(7) CE, 15 avr. 2016, n° 387475 et autres, *Fédération nationale des associations des usagers des transports*, AJDA 2016. 749 .

(8) R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e éd., 2008, p. 965-966.

(9) Par conséquent, la navigation de plaisance n'est pas comprise dans le champ d'application de la loi de 1982 (CE, 21 mars 2001, n° 197076, *Comité de liaison pour la vie des étangs montpelliérains*, Lebon T. p. 1206 .

(10) Le seuil initialement fixé par le décret de 1984 était de 500 millions de francs, porté à 545 millions par l'arrêté ministériel

du 20 avr. 1989. Ainsi, le coût des travaux de construction de la section française d'un tunnel frontalier étant inférieur à ce seuil, il avait été jugé qu'il ne s'agissait pas d'un grand projet d'infrastructure de transport au sens de la loi de 1982 compte tenu de son champ d'application territorial national (CE, 23 oct. 1995, n° 154401, *Association Artus et autres*, Lebon T. p. 843  ; RDI 1996. 195, obs. C. Morel et M. Denis-Linton ). Lors de la passation à l'euro, ce seuil a été converti dans la nouvelle monnaie et arrondi à l'euro supérieur de telle sorte que, en réalité, il n'a pas bougé depuis 1989.

(11) L'art. L. 1511-4 disposant que l'évaluation est jointe au dossier de l'enquête publique, il ne peut être reproché à l'administration de ne pas l'avoir rendue publique plus tôt (CE, 3 déc. 1990, ° 111677, *Ville d'Amiens et autres*, Lebon p. 344  ; D. 1991. 402 , obs. P. Bon  ; LPA du 19 juin 1991, p. 8, note J. Morand-Deville).

(12) CE, 23 oct. 1998, n° 173295, *Collectif alternative pyrénéenne à l'axe européen et autres*, Lebon p. 366  ; RDI 1999. 72, obs. P. Hubert  ; *ibid.* 385, obs. B. Ribadeau Dumas .

(13) Sur le double fondement de l'art. L. 1511-4 du code des transports (« cette enquête est réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement ») et de l'art. L. 123-2 I du code de l'environnement (puisque l'on a affaire à un projet de travaux soumis par ailleurs à étude d'impact).

(14) Art. R. 1511-3.

(15) CE, 23 févr. 2000, n° 200116, *Association orléanaise pour un nouveau transport urbain et M^{me} Ballot*, Lebon T. p. 1050  ; RDI 2000. 320, obs. F. Donnat  ; *ibid.* 534, obs. Y. Jégouzo  ; CE, 10 déc. 2001, n° 218331, *Commune de Queven*, Lebon T. p. 1000  ; RDI 2002. 135, obs. F. Donnat  ; BJDU 2001. 418, concl. I. de Silva. De la même manière, les seuils déterminés par les art. R. 1511-1 et R. 1511-2 précités doivent être appréciés en tenant compte de l'ensemble du projet (art. R. 1511-3 ; CE, 23 oct. 1998, *Collectif alternative pyrénéenne à l'axe européen et autres*, préc.).

(16) Art. R. 1511-7.

(17) CE, 4 déc. 1995, n° 157756, *District urbain de l'agglomération rennaise, ville de Rennes*, Lebon T. p. 844  ; RDI 1996. 196, obs. C. Morel et M. Denis-Linton .

(18) Rapport d'enquête publique, p. 172.

(19) V. par ex. le rapport préc., p. 220.

(20) *Ibid.*

(21) Cour des comptes, *La grande vitesse ferroviaire, un modèle porté au-delà de sa pertinence*, Synthèse, oct. 2014, p. 17.

(22) CE, 28 déc. 2009, n° 311831, *Fédération ALTO - Alternative aux lignes nouvelles du TGV ouest et autres*, inédit.

(23) CE, 28 mars 2011, n° 330256, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et de Migne-Auxances et autres*, Lebon T. p. 967 sur un autre point  ; AJDA 2011. 2417  , note Lamprini Xenou  ; AJDI 2012. 22, chron. S. Gilbert  ; *ibid.* 2013. 16, chron. S. Gilbert  ; *ibid.* 2014. 16, étude S. Gilbert  ; *ibid.* 2015. 25, chron. S. Gilbert  ; *ibid.* 2016. 27, étude S. Gilbert  ; BJCL 2011. 338, concl. M. Guyomar.

(24) CE, 23 déc. 2011, n° 335477, *Danthony et autres*, Lebon p. 649  ; AJDA 2012. 1609, tribune B. Seiller  ; RFDA 2012. 284, concl. G. Dumortier  ; M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 20^e éd., 2015, p. 891.

(25) R. Hostiou, « Au sujet de la "danthonysation" du droit des enquêtes publiques ou comment faire du neuf avec du vieux », *Long cours, Mélanges en l'honneur de P. Bon*, Dalloz, 2014, p. 897.

(26) CE 14 oct. 2011, n° 323257, *Société Ocreal*, Lebon T. p. 966 (à propos des inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant les études d'impact)  ; AJDA 2012. 275  , note M.-B. Lahorgue  ; *ibid.* 2011. 1985  ; CE, 3 juin 2013, n° 345174, *Commune de Noisy-Le-Grand*, Lebon T. p. 640  (à propos de la méconnaissance des dispositions relatives à l'ouverture de l'enquête publique) ; AJDA 2014. 515  , note N. Ach  ; *ibid.* 2013. 1193  ; AJDI 2014. 16, étude S. Gilbert  ; *ibid.* 2015. 25, chron. S. Gilbert  ; *ibid.* 2016. 27, étude S. Gilbert  ; RDI 2013. 423, obs. R. Hostiou  ; BJCL 2013. 796, concl. M. Vialettes ; Dr. rural 2013. 50, note P. Tifine ; CE, 27 févr. 2015, n° 382502, *Ministre de l'intérieur et Communauté urbaine de Lyon*, Lebon T. p. 714  (toujours à propos de la méconnaissance des dispositions relatives à l'ouverture de l'enquête) ; AJDA 2015. 425  ; AJDI 2016. 27, étude S. Gilbert  ; RDI 2015. 288, obs. R. Hostiou .

(27) CE, 28 mai 1971, n° 78825, *Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est »*, Lebon p. 409, concl. G. Braibant  ; M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, préc., p. 540 et les références citées.

(28) CE, 20 oct. 1972, n° 78829, *Société civile Sainte-Marie de l'Assomption*, Lebon p. 657, concl. M. Morisot  ; RD publ. 1973. 843, concl. M. Morisot ; AJDA 1972. 576, chron. MM. Cabanes et Léger ; JCP 1973.II.17470, note B. Odent ; CJEG 1973. 60, note J. Virole.

(29) CE, 17 mars 2010, n° 314114, *Alsace nature environnement*, Lebon T. p. 862 sur un autre point  ; AJDA 2010. 581  ; D. 2010. 2468, obs. F. G. Trébulle  ; Constitutions 2010. 433, obs. Y. Aguila et Corentin Goupillier  ; BJCL 2010. 170, concl. C. Roger-Lacan ; RJE 2010. 485, note R. Hostiou.

(30) V. par ex., J.-M. Auby, P. Bon, J.-B. Auby et P. Terneyre, *Droit administratif des biens*, 2016, 7^e éd., p. 587 s.

(31) R. Hostiou, « L'expropriation pour cause d'utilité publique - année 1975 », AJPI 2016. 192.

(32) CE, 28 mars 1997, n° 170856, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne et autres*, Lebon p. 120  ; AJDA 1997. 545  , obs. P. Chrestia  ; D. 1997. 160  ; AJDI 1997. 1083  ; RDI 1997. 212, obs. C. Morel et M. Denis-Linton  ; RFDA 1997. 739, concl. M. Denis-Linton  ; *ibid.* 748, note F. Rouvillois  ; RJE 1997. 397, conclusions M. Denis-Linton ; RD publ. 1997. 1433, note J. Waline ; JCP 1997.II.22909, note G. lacono ; LPA du 2 juill. 1997, p. 33, note Nguyen Van Tuong ; LPA du 19 déc. 1997, p. 14, note P. Thierry.

(33) CE, 10 juill. 2006, n° 289393, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, des lacs et sites du Verdon et autres*, Lebon p. 332  ; RFDA 2006. 990, note M.-F. Delhoste  ; RJEP/CJEG 2006. 456, concl. C. Vérot et note J.-M. Pilate ; RDI 2006. 370  , note L. Fonbaustier.

(34) CE, 11 janv. 1977, *Peron Magnan et autres*, Lebon p. 30 ; Rev. adm. 1979. 502, note J. Lemasurier.

(35) CE, 3 déc. 1990, *Ville d'Amiens et autres*, préc.

(36) CE, 17 nov. 1995, n° 159855, *Union juridique Rhône-Méditerranée*, Lebon p. 412  ; D. 1995. 275  ; RDI 1996. 194, obs. C. Morel et M. Denis-Linton .

(37) CE, 23 mars 1998, n° 181344, *Ville de Château-Thierry et autres*, Lebon T. p. 965  ; RDI 1998. 627, obs. C. Morel et P. Hubert  ; *ibid.* 629, obs. C. Morel et P. Hubert .

(38) CE, 28 déc. 2009, *Fédération ALTO - Alternative aux lignes nouvelles du TGV ouest et autres*, préc.

(39) CE, 28 mars 2011, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et de Migne-Auxances et autres*, préc.

(40) CE 26 oct. 1973, n° 83261, *Grassin*, Lebon p. 598  ; AJDA 1973. 586, chron. MM. Franck et Boyon ; AJDA 1974. 34, concl. M. Bernard et note J. K.

(41) V. la note J. K. préc., ces initiales cachant (mal) celles d'un membre éminent du Conseil d'État.

(42) CE, 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne et autres*, préc.

(43) Rapport d'enquête publique préc., p. 19.

(44) Cour des comptes, Synthèse préc., p. 18.

(45) Cour des comptes, Synthèse préc., p. 15.

(46) CE, 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne et autres*, préc.

(47) Cour des comptes, Synthèse préc., p. 19.

(48) Rapport d'enquête publique préc., p. 169-170.

(49) Art. L. 132-1 du code de l'expropriation.

(50) CE, 23 sept. 1991, n° 98741, *Fournier et Association de sauvegarde des sites d'Eze*, Lebon T. p. 981  ; D. 1992. 386 , obs. P. Bon  ; Quotidien juridique du 16 nov. 1991, note J.M.D.

(51) CE, 21 janv. 1977, *Peron Magnan et autres*, préc., à propos, justement, d'une expropriation destinée à la construction d'une LGV (la LGV Paris-Lyon).

(52) Commission *Mobilité 21*, *Pour un schéma national de mobilité durable*, Rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, juin 2013, p. 45 pour le premier scénario, p. 48 pour le second.

(53) Rapport d'enquête publique préc., p. 522.

(54) J.K., note préc., AJDA 1974. 38.

Copyright 2016 - Dalloz – Tous droits réservés