

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

Les affaires qui ont été appelées vous conduisent à vous pencher sur l'aménagement ferroviaire du sud-ouest de notre pays.

La réalisation de lignes ferroviaires à grande vitesse reliant Bordeaux à Toulouse et au sud de l'Aquitaine (jusqu'à Dax) figurait déjà, sous les noms de TGV Aquitaine et de TGV Midi-Pyrénées, dans le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse approuvé par décret du 1^{er} avril 1992¹. Une décennie plus tard, le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 intégrait, dans les infrastructures ferroviaires à long terme, une ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse, une autre entre Dax et l'Espagne, et un grand itinéraire de fret entre Bordeaux et Dax. Après deux débats publics en 2005 et 2006 portant respectivement sur les liaisons ferroviaires entre Bordeaux et Toulouse, d'une part, Bordeaux et l'Espagne d'autre part, un protocole-cadre du 26 décembre 2007 signé entre les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, l'Etat et Réseau ferré de France (RFF) formalise ce qui prend le nom de grand projet ferroviaire du sud-ouest (GPSO).

Ce programme ferroviaire est constitué de plusieurs opérations distinctes. Il inclut tout d'abord des aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux, et d'autres au nord de Toulouse – aménagements utiles tant pour les liaisons à grande vitesse que pour les dessertes régionales. Le cœur du GPSO est ensuite constitué par la création de deux lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse (soit 350 km/h au maximum), Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax. Enfin, le programme prévoit la création d'une ligne nouvelle entre Dax et l'Espagne, qui sera mixte voyageurs et fret (pour une vitesse maximale des trains de 220 km/h) et se raccordera à la ligne nouvelle (également mixte) espagnole, dénommée « Y basque », laquelle reliera – elle est en construction – Vitoria, Bilbao et San Sebastian.

Mentionné à l'article 12 de la loi « Grenelle I » du 3 août 2009² puis intégré dans le Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) de 2011, le GPSO a fait l'objet d'un phasage par une décision ministérielle du 23 octobre 2013, adoptée après remise du rapport de la commission « Mobilité 21 »³, qui avait pour mission de hiérarchiser les projets d'infrastructures du SNIT. Ce phasage prévoit la réalisation, dans un premier temps, des

¹ N° 92-355.

² N° 2009-967.

³ Mobilité 21, « Pour un schéma national de mobilité durable », Rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, juin 2013.

lignes nouvelles entre Bordeaux et Toulouse et entre le sud de la Gironde et Dax, avec l'objectif d'une mise en service à l'horizon 2024 pour la première et à l'horizon 2027 pour la seconde. Et prévoit la réalisation, dans un second temps, de la ligne nouvelle entre Dax et la frontière espagnole, avec l'objectif d'une mise en service au plus tard en 2032.

Les trois opérations constituant la première phase du programme – c'est-à-dire les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux, les aménagements ferroviaires au nord de Toulouse, et les lignes nouvelles reliant Bordeaux, Dax et Toulouse – ont fait l'objet de trois enquêtes publiques concomitantes mais distinctes et ont été déclarées d'utilité publique, respectivement, par un arrêté du préfet de la Gironde du 25 novembre 2015, par un arrêté du préfet de Haute-Garonne du 4 janvier 2016 et par un décret du 2 juin 2016.

C'est de ce dernier décret, adopté après avis défavorable de la commission d'enquête, que, dans les sept affaires qui ont été appelées, cinquante-deux requérants vous demandent l'annulation. Les deux arrêtés ont quant à eux été déférés, respectivement, au tribunal administratif de Bordeaux – qui l'a annulé⁴ – et à celui de Toulouse – qui n'a pas encore statué.

S'agissant du seul décret dont vous êtes saisis, il déclare d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à deux lignes, mais qui sont constitués de trois tronçons.

Le premier, commun aux deux lignes, relie Saint-Médard-d'Eyrans, au sud de Bordeaux, au sud de la Gironde (plus précisément Bernos-Beaulac) ; c'est une ligne à deux voies de 55 km conçue pour des trains aptes à la grande vitesse (avec une vitesse commerciale de 320 km/h, pouvant évoluer ensuite jusqu'à 350 km/h), et intégrant des mesures conservatoires pour le passage de trains circulant à 160 km/h.

Le deuxième tronçon relie le sud de la Gironde à Saint-Jory, au nord de l'agglomération toulousaine ; il est constitué d'une ligne à deux voies de 167 km conçue pour les trains à grande vitesse ; il prévoit la création d'une gare nouvelle à Brax, au sud-ouest d'Agen, qui sera reliée à la gare existante d'Agen et la création d'une gare nouvelle à Bressols, au sud-est de Montauban, qui sera reliée à la gare existante de cette ville.

Enfin, le troisième tronçon relie, vous l'aurez compris, le sud de la Gironde au nord de Dax (où il se raccorde au réseau ferré à Pontonx-sur-l'Adour et Saint-Vincent-de-Paul), par une ligne à deux voies de 105 km, conçue pour les trains à grande vitesse et intégrant des mesures conservatoires pour les trains moins rapides ; il prévoit la création d'une halte pour les services régionaux à grande vitesse à Escaudes, au sud de la Gironde et la création d'une gare à Lucbardez-et-Bargues, au nord-est de Mont-de-Marsan⁵ ; enfin, au niveau de la bifurcation, dans le sud de la Gironde, entre les lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax, ce dernier tronçon est complété d'un raccordement dit « Sud-Sud » permettant d'assurer la liaison directe entre Dax et Toulouse.

Le décret permet de réaliser les expropriations nécessaires à ces travaux dans un délai de quinze ans à compter de sa publication – soit jusqu'au 5 juin 2031. Il emporte en outre mise en compatibilité des documents d'urbanisme d'une soixantaine de communes, un SIVU, la communauté d'agglomération d'Agen et la métropole de Toulouse, le tout sur le territoire de cinq départements⁶.

⁴ Jugement du 29 juin 2017, Association LGVEA et autres, n° 1600467 ; le ministre a interjeté appel.

⁵ A la suite de l'enquête publique, le projet consistant à relier cette nouvelle gare et la gare principale de Mont-de-Marsan par voie ferroviaire a été abandonné, au profit d'une liaison par autocar.

⁶ Gironde, Lot-et-Garonne, Tarn-et-Garonne, Haute-Garonne et Landes.

Avant d'en venir à l'examen de la légalité de ce décret, il nous paraît important de rappeler – en insistant sur ce point – qu'il ne vous appartient pas, dans le cadre de l'examen des recours dont vous êtes saisis, de vous prononcer sur l'opportunité de réaliser, aujourd'hui, les travaux déclarés d'utilité publique. L'actualité – cela ne vous aura pas échappé – est riche d'informations sur l'avenir de ces travaux. Mais vous n'avez pas vocation à l'enrichir sur ce point. Car vous devrez uniquement vous prononcer sur la légalité de la déclaration d'utilité publique des travaux à la date du 2 juin 2016. Cela veut dire, d'une part, que vous devrez vous placer à cette date, et ne tenir aucun compte des évolutions de droit et de fait postérieures ; vous laisserez donc de côté tous les développements politiques dont il vous est fait état en demande comme en défense (car les engagements pris n'ont pas tous été dans le même sens). Cela veut dire, d'autre part, que vous n'avez pas à déterminer si la réalisation des projets en cause est souhaitable, ou si elle correspond au meilleur emploi possible de l'argent public ; vous avez uniquement à juger si leur déclaration d'utilité publique, qui permet de procéder aux expropriations nécessaires et de mettre en conformité les documents d'urbanisme concernés, était légale lorsqu'elle a été prononcée. En somme, vous n'avez pas à dicter un choix futur du Gouvernement, mais uniquement à statuer sur la légalité d'un acte passé.

Ce rappel étant fait, nous en venons à l'examen des moyens – précisons simplement que vous pourrez admettre les treize interventions en demande⁷ et les quatre interventions en défense⁸.

1. Comme souvent s'agissant de déclarations d'utilité publique, les moyens de légalité externe, par lesquels nous commencerons, ont pour caractéristique première d'être pléthoriques.

1.1. Cela est vrai, en particulier, des moyens tirés d'insuffisances de l'étude d'impact, qui nous paraissent pourtant tous mal fondés – et dont aucun ne vous retiendra longtemps.

1.1.1. L'étude d'impact offrait tout d'abord une présentation suffisante des principales solutions de substitution et des raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu ; les unes et les autres faisaient en outre l'objet de développements complémentaires dans la notice explicative du dossier soumis à enquête publique.

1.1.2. L'étude d'impact nous paraît également suffisante quant à l'emprise du projet, alors même qu'elle ne permet pas de déterminer avec exactitude les parcelles qui feront l'objet d'une expropriation, ce qu'elle n'est pas tenue de faire (v. par ex. 28 juillet 1999, Association de défense de la haute vallée de l'Aveyron et autre, n° 193467, inédite au Recueil). Et la seule circonstance que l'emprise de la LGV Tours-Bordeaux ait été sous-estimée lors de l'étude d'impact – ce que SNCF Réseau explique par le fait que les travaux de cette ligne étaient excédentaires en matériaux, qu'il fallait stocker – ne suffit pas à démontrer que l'emprise estimée des lignes en cause devant vous – qui sont pour leur part déficitaires en matériaux – le serait aussi.

1.1.3. Les effets du projet sur la sylviculture comme sur l'agriculture, et en particulier la viticulture, sont eux aussi suffisamment analysés et exposés, de même que les mesures

⁷ Présentées par la commune de Balizac, l'association Collectif d'associations de défense de l'environnement (CADE), les communes de Caudecoste, Feugarolles, Ambrus, Montesquieu, Saint-Laurent, Xaintrailles, Saint-Pierre-de-Buzet, Barbaste, Montgaillard, les époux Fauconnet et l'association de défense des terres fertiles.

⁸ Présentées par la métropole de Toulouse, par la région Occitanie, par la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) et par la région Nouvelle-Aquitaine et la métropole de Bordeaux

compensatoires envisagées – nous relevons en particulier que celles concernant les AOC de vin ont été développées en réponse à l’avis du ministre chargé de l’agriculture.

Ajoutons que, contrairement à ce qui est soutenu, l’étude d’impact a tenu compte de l’emprise des travaux sur les parcelles figurant dans une AOC – comme sur l’ensemble des parcelles agricoles – en prévoyant des mesures permettant de la limiter.

1.1.4. De même, l’étude d’impact analyse les effets du croisement avec le réseau de transport de gaz et les besoins de déplacement des gazoducs, prend en compte correctement l’incidence du projet sur l’approvisionnement en eau potable de la ville de Bordeaux et présente de façon précise ses effets sur le parc naturel régional des Landes de Gascogne, ainsi que les mesures de nature à éviter, réduire et compenser de tels effets négatifs.

1.1.5. Le moyen tiré de l’insuffisance de l’analyse des effets sur les eaux superficielles et souterraines, qui se borne à renvoyer à l’avis de l’Autorité environnementale, ne tient pas compte des éléments complémentaires intégrés par RFF en réponse à cet avis. Vous ne pourrez donc que l’écarter ; au demeurant, l’étude d’impact consacre des développements suffisants à ces effets.

1.1.6. Il en va de même à propos des effets du projet sur les zones humides : l’étude d’impact précise en effet tant la méthode de délimitation des zones concernées que l’emprise du projet sur les zones humides et les mesures de réduction de ses effets négatifs. Si elle renvoie aux procédures d’autorisation au titre de la loi sur l’eau quant aux modalités spécifiques des mesures compensatoires, elle apporte, au stade où elle est établie, des informations suffisantes à l’information du public.

1.1.7. S’agissant des impacts sur la biodiversité, aucun élément apporté par les requérants ne permet de remettre en cause sérieusement le recensement des espèces présentes sur l’emprise du projet qui figure dans l’étude d’impact. L’analyse des effets du chantier sur la faune et la flore est par ailleurs présentée de façon suffisante, et tient compte, contrairement à ce qui est soutenu, des mois au cours desquels le chantier est effectué.

1.1.9. De même, l’analyse des incidences du projet sur les sites Natura 2000 a fait l’objet d’un développement spécifique dans l’étude des effets du projet, et de dossiers d’analyse site par site joints à l’étude d’impact, ce qui a conduit l’Autorité environnementale à relever que cette analyse était particulièrement détaillée. En outre, à la suite de cet avis de l’Autorité environnementale, la méthodologie de cette analyse a été précisée, ce dont il ressort qu’elle ne repose pas, contrairement à ce qui est soutenu, sur le seul examen, pour chaque site, de la surface d’un habitat affectée par le projet, ce qui aurait été contraire à la jurisprudence de la Cour de justice (v. CJUE, 11 avril 2013, Sweetman, aff. C-258/11). Des études complémentaires ont également été menées après cet avis et jointes au dossier d’enquête publique. Si bien qu’il ne ressort pas des pièces des dossiers que l’analyse n’aurait pas été menée sur la base des meilleures connaissances scientifiques, ainsi que l’exige la Cour de justice (v. CJCE, 7 septembre 2004, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee et Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, C-127/02 ; CJUE, 4 mars 2010, Commission c. France, aff. C-241/08 ; CJUE, 11 avril 2013, Peter Sweetman e. a., aff. C-258/11).

S’agissant en particulier du bassin hydrographique de la Midouze, nous relevons que le maître d’ouvrage a tenu compte des effets cumulés avec le projet d’autoroute A65, et a confié, suivant en cela l’avis de l’Autorité environnementale, une expertise au Muséum national d’histoire naturelle, dont il a suivi les recommandations.

De même, en réponse à l'avis de l'Autorité environnementale, le maître d'ouvrage a identifié d'autres sites de ponte de la cistude d'Europe (tortue d'eau douce) à proximité du passage du projet, qui permettent d'exclure le risque de destruction de la population locale de cette espèce.

Terminons sur ce point en précisant que la seule inclusion dans le périmètre du projet d'un habitat naturel prioritaire ou d'un habitat d'au moins une espèce prioritaire n'impose pas la consultation de la Commission européenne, dont l'avis n'est alors requis, en vertu des VII et VIII de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, que lorsque l'évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000. Ce qui n'était pas le cas en l'espèce, l'évaluation concluant à l'absence d'effets significatifs sur les zones Natura 2000. Et rien dans l'argumentation des requérants ne nous permet de conclure, au vu du contenu de l'étude d'impact, tel qu'il a été complété après avis de l'Autorité environnementale, au caractère erroné de cette conclusion.

1.1.10. Par ailleurs, si le dossier d'enquête publique évalue les besoins en matériaux et indique les différentes sources de matériaux susceptibles d'être utilisées sans déterminer précisément les carrières qui seront sollicitées et celles qui pourront être ouvertes, il nous semble qu'il était impossible, au stade de l'étude d'impact, d'apporter beaucoup plus de précision sur ce point. Or les éléments présentés par l'étude ne nous semblent pas avoir nui à l'information complète de la population. En outre, contrairement à ce qui est soutenu, le bilan carbone intégrait les nécessités des transports de matériaux.

Quant au dépôt des matériaux enlevés et non réutilisables, il faisait l'objet de précisions suffisantes dans l'étude d'impact, sur l'emprise nécessaire comme sur les sites envisagés et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation de l'impact de ces dépôts.

1.1.11. Conformément aux prescriptions du III de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, applicables à certaines infrastructures de transport, l'étude d'impact a également analysé les conséquences prévisibles du projet sur le développement éventuel de l'urbanisation et les enjeux écologiques liés aux aménagements sur la consommation des espaces agricoles.

1.1.12. Enfin, elle comporte bien une appréciation d'ensemble du programme du GPSO, conformément au II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement dans sa version applicable. Elle porte ainsi, non seulement sur les lignes Bordeaux-Dax et Bordeaux-Toulouse, mais aussi sur les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse, et inclut une appréciation de l'ensemble du programme, incluant sa phase 2 (soit le tronçon Dax-Espagne) – appréciation qui, en raison du phasage du programme, n'avait pas à être une étude d'impact de ce tronçon, et qui nous paraît suffisante ; précisons, à ce dernier titre, que l'évaluation socio-économique, intégrée dans le dossier soumis à enquête publique, a porté y compris sur la phase 2 du programme.

En revanche, l'étude n'avait pas à comporter une appréciation intégrant également les projets de LGV Tours-Bordeaux et Poitiers-Limoges, qui ne peuvent, eu égard aux décisions que nous vous avons rappelées à titre liminaire, être regardées comme constituant avec le GPSO un programme unique.

Au total, vous l'aurez compris, aucun des moyens ne permet de caractériser des inexactitudes, omissions ou insuffisances de l'étude d'impact qui auraient été de nature à nuire à l'information complète de la population ou à exercer une influence sur la décision de

l'autorité administrative (v., sur cette condition, 14 octobre 2011, Société Ocreal, n° 323257, T. pp. 734-966-1028-1033-1108).

1.2. Nous en venons aux moyens tirés d'insuffisances de l'évaluation socio-économique.

Comme vous le savez, l'article L. 1511-2 du code des transports prévoit que les grands projets d'infrastructures font l'objet d'une évaluation, qui vise à permettre de fonder les choix relatifs à ces projets sur l'efficacité économique et sociale des opérations, et dont le dossier est, en vertu de l'article L. 1511-4, joint au dossier de l'enquête publique. Le contenu de cette évaluation est précisé par les articles R. 1511-4 à 6.

1.2.1. En l'espèce, il est soutenu, en premier lieu, que l'évaluation socio-économique ne respecte pas le 1° de l'article R. 1511-4, qui exige qu'elle comporte « une analyse des conditions et des coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de renouvellement de l'infrastructure projetée ». Mais contrairement à ce qui est soutenu, cette disposition ne nous paraît pas imposer la définition préalable du régime juridique sous lequel sera réalisée la construction, si bien que la présentation des différentes options ouvertes au maître d'ouvrage (réalisation directe, contrat de partenariat, délégation de service public), qui figure dans l'évaluation socio-économique, ne peut être regardée comme une insuffisance de ce document. Et, pour le reste, le moyen n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

1.2.2. Le deuxième moyen, qui est assurément le plus sérieux, est tiré de la méconnaissance du 2° de l'article R. 1511-4 du code, qui exige que l'évaluation comporte « une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ». Par une décision du 15 avril 2016 (Fédération nationale des associations d'usagers des transports et autres, n°s 387475 e. a., Rec. p. 144), vous avez jugé, s'agissant de l'évaluation socio-économique de la ligne à grande vitesse reliant Poitiers à Limoges, que la seule présentation des différentes modalités de financement habituellement mises en œuvre pour ce type d'infrastructures et des différents types d'acteurs susceptibles d'y participer était insuffisante au regard des exigences résultant de cette disposition, eu égard au coût de construction (1,6 milliards d'euros en valeur actualisée 2011) et en l'absence de toute « information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagés pour le projet ».

Cette décision, qui a resserré votre jurisprudence jusqu'alors très peu exigeante sur la portée de la disposition en cause (v. not. 28 mars 2011, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et de Migne-Auxances, n° 330256, T. p. 967), n'a échappé à presque aucun des requérants.

Or il est certain qu'en l'espèce, l'évaluation socio-économique n'est pas plus développée que celle que vous avez jugée insuffisante il y a à peine deux ans. Elle comporte, en réalité, les mêmes éléments (exposés dans les mêmes termes), c'est-à-dire une présentation des différentes modalités de financement habituellement mises en œuvre pour ce type d'infrastructures et des différents types d'acteurs susceptibles d'y participer. Assurément, donc, elle est insuffisante. C'est d'ailleurs ce qui a conduit le tribunal administratif de Bordeaux à annuler la DUP relative aux aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux.

Nous pensons cependant que cette insuffisance n'a pas pu avoir 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 (ce qui est la condition pour qu'elle entache la légalité du décret attaqué : v. 15 avril 2016, préc.). En effet, un protocole d'intention de 2008 entre l'Etat,

Réseau ferré de France et de nombreuses collectivités territoriales (au premier rang desquelles les régions concernées) et EPCI avait arrêté, à titre indicatif, la répartition des financements des différents tronçons des lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne, entre l'Etat, RFF (et un éventuel partenaire privé), l'Union européenne et les collectivités territoriales, et même entre les collectivités et EPCI signataires.

Or, d'une part, ce protocole d'intention était mentionné, avec sa substance et un lien pour y accéder sur Internet, dans plusieurs documents du dossier soumis à enquête publique, et il n'est pas sérieusement contesté que les observations formulées dans le cadre de l'enquête montraient que ces conditions de financement étaient connues d'une part significative de la population intéressée.

D'autre part, nous pensons que, contrairement à ce qui est soutenu, le contenu de ce protocole d'intention était suffisant pour satisfaire aux exigences du 2° de l'article R. 1511-4 du code des transports. Il ne faudrait pas, par un effet de balancier incontrôlé, que votre décision du 15 avril 2016 vous conduise à exiger du maître d'ouvrage qu'il présente, au stade de l'enquête publique, des informations dont il ne peut raisonnablement disposer. En effet, à ce stade d'un projet d'infrastructure comme celui qui est en cause en l'espèce, les coûts sont encore estimatifs, tout comme le calendrier du projet, dont la réalisation effective n'est même pas garantie ; des études restent à mener, des autorisations à obtenir – bref, le projet est encore marqué par une incertitude bien trop grande pour que son financement puisse être déjà bouclé, sur la base d'engagements fermes.

L'article R. 1511-4 du code des transports, qui n'exige qu'une « analyse des conditions de financement », ne saurait donc être lu comme imposant que le financement du projet soit assuré et détaillé. Et votre décision du 15 avril 2016 ne nous paraît pas avoir opté pour une interprétation aussi stricte. Ce qu'elle a entendu exclure, c'est une forme d'incurie du maître d'ouvrage, consistant à reporter purement et simplement la question du financement à un avenir indéterminé – comme s'il s'agissait, en somme, d'une préoccupation secondaire. Symétriquement, elle exige donc du maître d'ouvrage qu'il ait déjà procédé à un premier examen de cette question, en déterminant non seulement les besoins de financement mais encore les personnes réellement susceptibles de les couvrir, et la mesure estimative de leur participation. Il s'agit, en quelque sorte, d'établir un premier tour de table financier, ce qui permet de vérifier que le projet est bien susceptible de voir le jour.

Voilà quelle est, à nos yeux, la portée du 2° de l'article R. 1511-4, telle que vous l'avez précisée par votre décision du 15 avril 2016. Et voilà pourquoi, par conséquent, nous pensons que le contenu du protocole d'intention était suffisant au regard de cette disposition. Précisons, pour répondre à l'argumentation dont vous êtes saisis, que ni le caractère non contraignant du protocole, ni le caractère éventuel de la contribution de l'Union européenne – dès lors qu'elle pouvait raisonnablement être espérée – ne remettent en cause cette conclusion, car l'un et l'autre sont inévitables à ce stade du projet. Quant au désengagement allégué de certaines collectivités postérieurement à la déclaration d'utilité publique, il est évidemment inopérant.

Si vous nous suivez, vous jugerez donc que l'insuffisance de l'évaluation socio-économique n'a, compte tenu de l'existence et de la diffusion de ce protocole, pas été de nature à 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.

1.2.3. Le moyen suivant s'écarte plus facilement. Car, contrairement à ce qui est soutenu, l'article R. 1511-4 n'impose 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 demeurant raisonnable. Et si les requérants se prévalent en outre du deuxième alinéa 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 énonce la nécessité de privilégier les solutions respectueuses de l'environnement en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable, vous avez jugé que cette disposition était dépourvue de portée normative (v. 7 octobre 2013, Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame des Landes et autres, n^{os} 358633, 361548, inédite au Recueil).

1.2.4. S'il est soutenu, en quatrième lieu, que le bilan socio-économique est manifestement surévalué, nous constatons, d'une part, que les hypothèses sur lesquels il se fonde sont présentées et justifiées, d'autre part, qu'à la suite d'une contre-expertise du commissariat général à l'investissement (CGI), deux autres calculs du bilan, suivant deux méthodologies alternatives recommandées par le CGI, ont été intégrés dans l'évaluation socio-économique. Dans ces conditions, il nous semble que vous devrez écarter le moyen.

1.2.5. Il est encore soutenu que l'évaluation méconnaît l'article R. 1511-6, qui exige que « les diverses variantes envisagées par le maître d'ouvrage d'un projet [fassent] l'objet d'évaluations particulières selon les mêmes critères », car elle ne comporte pas d'évaluation particulière de la variante consistant dans l'aménagement des lignes existantes. Mais cet aménagement n'était pas une variante du projet envisagée par le maître d'ouvrage car, nous vous l'avons dit, c'est une solution alternative au projet qu'il a écartée⁹.

1.2.6. Enfin, contrairement à ce qui est soutenu en dernier lieu, l'évaluation socio-économique a bien présenté un bilan, non seulement du GPSO dans son ensemble, mais également de chacune des opérations de la première phase de ce programme.

1.3. Nous en avons ainsi terminé avec les moyens visant l'évaluation économique et sociale, et en venons aux moyens tirés d'irrégularités dans le déroulement de l'enquête publique. Quatre vous sont présentés.

1.3.1. Il est d'abord soutenu que le Gouvernement a méconnu l'article L. 121-12 du code de l'environnement, alors en vigueur, en vertu duquel l'enquête publique ne pouvait être ouverte qu'à compter de la date de publication du bilan du débat public et au plus tard dans le délai de cinq ans suivant cette date. Or en l'espèce plus de cinq ans se sont écoulés entre la publication des bilans des débats publics en 2006 et 2007 et l'ouverture de l'enquête publique en 2013. Mais le Gouvernement, qui avait fait ce constat, avait ressaisi la commission nationale du débat public qui, par décisions du 5 décembre 2012, avait estimé qu'il n'y avait pas lieu d'organiser un nouveau débat public. Ce qui ouvrait un nouveau délai de cinq ans, qui a été respecté.

Ajoutons que, les décisions du 5 décembre 2012 étant devenues définitives¹⁰, il résulte de l'article L. 121-14 du code de l'environnement qu'aucune irrégularité au regard de l'article L. 121-12 ne peut plus être invoquée.

⁹ Ce n'était même pas un « parti envisagé » au sens de l'article R. 1511-4 (v. sur cette distinction, 3 décembre 1990, Ville d'Amiens et autres, n^{os} 111677 e. a., Rec. p. 344 ; 8 novembre 1993, Commune de Valenton et Commune de Villecresnes, n^{os} 119021, 120447, T. pp. 821-823-894-1055).

¹⁰ En ce qui concerne le projet de ligne entre Bordeaux et Toulouse, en même temps que le jugement du 20 janvier 2015 du tribunal administratif de Paris (Association Sauvegarde des Landes et coteaux de Gascogne et autres, n^o 1301528/2-1) rejetant une demande tendant à son annulation.

1.3.2. Le moyen suivant est tiré de ce qu'une enquête publique unique portant sur les trois opérations de la première phase du GPSO (c'est-à-dire, outre les travaux déclarés d'utilité publique par le décret contesté devant vous, les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse) aurait dû être organisée. Toutefois, les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux, comme ceux au nord de Toulouse, sont des projets dont l'objet et l'intérêt ne sont pas uniquement liés à la réalisation des lignes à grande vitesse Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax. Ils constituent donc des projets de travaux distincts de ceux qui sont en cause devant vous, et qui pouvaient donc légalement faire l'objet d'une enquête publique propre. Précisons que si l'article L. 122-1 du code de l'environnement imposait, comme nous vous l'avons dit, la réalisation d'une étude d'impact unique pour les différents projets concourant simultanément à la réalisation d'un même programme, aucune disposition n'imposait dans un tel cas la réalisation d'une enquête publique unique. Et relevons au demeurant que les trois enquêtes publiques, dont les dossiers comportaient des pièces communes (en particulier l'étude d'impact) ont été conduites de façon concomitante, de façon à permettre au public de formuler des observations sur chacun des projets de la première phase du GPSO en étant éclairé sur l'ensemble de ces projets.

1.3.3. Vous écarterez ensuite le moyen tiré de ce que le délai de cette enquête était insuffisant. Les requérants se prévalent uniquement de l'article R. 123-6 du code de l'environnement, alors applicable, en vertu duquel la durée de l'enquête devait être comprise entre trente jours et deux mois, et pouvait être prolongée pour trente jours par décision motivée du président de la commission d'enquête. Or en l'espèce, la durée de l'enquête a été de 56 jours, ce qui respectait donc l'article R. 123-6 – lequel n'imposait ni de retenir la durée maximale, ni de faire droit aux demandes de prolongation¹¹.

1.3.4. Enfin, en réponse au dernier moyen, vous ne pourrez que juger que la commission d'enquête, qui n'était pas tenue de répondre à toutes les observations présentées (v. not. 20 mars 1985, Commune de Morigny-Champigny, n° 47682, T. pp. 467-660-807 ; 30 novembre 1992, Fédération française de Tennis, n°s 136156, 136434, aux Tables sur un autre point), a suffisamment rendu compte, dans son rapport, des observations relatives à l'impact du projet sur le régime des eaux du Ciron et de son bassin versant et de celles relatives à ses impacts sur la viticulture. Et que ses conclusions, qui tiennent compte de l'avis défavorable du ministre chargé de l'agriculture, sont suffisamment motivées sur ces points.

1.4. Il vous reste encore à examiner cinq moyens ou groupes de moyens de légalité externe, qui sont mal fondés.

1.4.1. Vous écarterez tout d'abord le moyen tiré de l'absence de prise en considération de l'avis de l'autorité environnementale et des résultats de la consultation du public, puisque le premier comme les seconds ont donné lieu à des réponses précises et à des justifications de la part du maître d'ouvrage.

1.4.2. Il est ensuite soutenu que le Gouvernement n'a pas indiqué les motifs pour lesquels il n'a pas suivi l'avis du ministre de l'agriculture du 4 août 2014, complété le 25 septembre suivant, en méconnaissance de l'article L. 643-4 du code rural et de la pêche maritime.

¹¹ Si vous estimiez devoir en outre contrôler, sur le seul fondement de l'article R. 123-6, le caractère suffisant de la durée retenue, vous ne pourriez qu'écarter toute irrégularité sur ce point. En effet, ainsi que l'a relevé la commission d'enquête, la durée et les modes de participation retenus permettaient à chacun de déposer une contribution ; les observations ont ainsi été très nombreuses et parfois détaillées, démontrant « une bonne appropriation du sujet par les associations et un public très averti ».

Mais les requérants confondent la portée de deux dispositions distinctes. Les articles R. 643-1 du code rural et de la pêche maritime et R. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique imposent à l'autorité compétente de recueillir l'avis du ministre chargé de l'agriculture dès lors que l'expropriation pourrait atteindre des parcelles plantées de vignes soumises au régime des appellations d'origine contrôlée. C'est sur le fondement de ces dispositions qu'a été sollicité et obtenu l'avis du ministre de l'agriculture, défavorable, rendu le 4 août 2014 (et complété le 25 septembre suivant). Or ni ces dispositions, ni aucune autre, n'imposent à l'autorité administrative d'indiquer les raisons pour lesquelles elle décide de ne pas suivre l'avis du ministre chargé de l'agriculture.

Il en va différemment des dispositions de l'article L. 643-4 du code rural et de la pêche maritime, qui permettent à un organisme de défense et de gestion, s'il estime qu'un projet est de nature à porter atteinte à l'aire, aux conditions de production, à la qualité ou à l'image d'un produit d'appellation, de saisir l'autorité compétente, qui est alors tenue de recueillir l'avis du ministre chargé de l'agriculture et, si elle décide de ne pas le suivre, d'en préciser les motifs dans sa décision. Mais ce n'est pas sur le fondement de cet article qu'a été obtenu l'avis défavorable du ministre de l'agriculture dont se prévalent les requérants. Cet article a, certes, été appliqué en l'espèce, puisque l'ODG des AOC Sauternes et Barsac a saisi le préfet de la région Aquitaine ; mais l'avis rendu le 27 avril 2016 à la suite de cette saisine par le ministre chargé de l'agriculture est favorable sous réserves ; le maître d'ouvrage s'étant engagé à suivre les réserves émises¹², l'avis du ministre n'imposait donc aucune motivation au Gouvernement.

En tout état de cause, vous pourrez noter que l'exposé des motifs du décret attaqué expose les raisons pour lesquelles le Gouvernement a décidé de ne pas suivre l'avis défavorable de 2014 rendu par le ministre chargé de l'agriculture.

1.4.3. Le moyen suivant est tiré de ce que le décret aurait dû être précédé de la consultation de l'autorité compétente en vertu de l'article L. 621-20 du code du patrimoine, selon lequel « 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 ». Mais le projet litigieux n'affecte, en tout état de cause, aucun monument faisant l'objet d'une mesure de protection. Vous pourrez donc écarter le moyen ; précisons que nous avons des doutes sur son opérance, même si vous semblez l'avoir admise (v. 13 juillet 2011, Chambre d'agriculture du Rhône, n° 333718, inédite au Recueil) ; en effet, l'article L. 621-20 vise à nos yeux davantage l'enquête parcellaire que la déclaration d'utilité publique.

Si les requérants se prévalent également de l'article L. 621-31 du même code qui, dans sa version alors en vigueur, imposait la délivrance d'une autorisation préalable avant toute transformation ou modification de nature à affecter l'aspect d'un immeuble situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques, vous jugez que ces dispositions n'imposent pas l'obtention d'une telle autorisation avant la déclaration d'utilité publique (v. 13 juillet 2007, Association de protection de la rentabilité de l'agriculture et de son environnement par rapport aux projets routiers de la zone de Dieppe sud, n° 288752, aux Tables sur un autre point¹³).

1.4.4. Le quatrième moyen est tiré d'un défaut de consultation de l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. L'intervenant qui le soulève se prévaut de l'article L. 2111-

¹² Ainsi que le relève l'exposé des motifs du décret (v. http://www.gpso.fr/decret_DUP_2juin_ANNEXE2.pdf).

¹³ Voyez précédemment, pour des dispositions analogues, 7 janvier 1991, M. T..., n° 81083, T. pp. 977-981-1060 ; 7 avril 1993, Consorts R..., n°s 133127, 136040, T. pp. 821-826-888.

10-1 du code des transports, dont le septième alinéa dispose que « 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 (...) ».

Mais ce texte, qui exige la saisine pour avis de l'ARAFER avant que SNCF Réseau ne décide certains investissements, n'a selon nous ni pour objet ni pour effet d'imposer la consultation de cette autorité préalablement à la déclaration d'utilité publique d'un projet de travaux, alors même que SNCF Réseau sera amenée à financer une partie des investissements. Ce sont là deux procédures distinctes.

Si vous nous suivez sur ce point, vous en déduisez que sont également inopérants les moyens connexes tirés, d'une part, de ce que le décret attaqué méconnaît l'article 31 du décret du 5 mai 1997¹⁴ relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau, qui précise notamment les modalités d'application du huitième alinéa de l'article L. 2111-10-1 du code des transports, d'autre part, de ce que cet article 31 méconnaît les dispositions dont il fait application.

1.4.5. Enfin, le moyen tiré de ce que les avis sollicités ont porté sur le GPSO dans son entier, et non sur les travaux faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique, qui ne mentionne ni les dispositions qui auraient été méconnues, ni les avis qui seraient viciés, est dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

2. C'était là le dernier moyen de légalité externe. Nous pouvons donc en venir aux questions de légalité interne.

2.1. Vous écarterez d'abord le moyen tiré de ce que le fractionnement de la phase 1 du GPSO en trois déclarations d'utilité publique procéderait d'un détournement de procédure ou conduirait à une erreur de méthode dans l'appréciation de l'utilité publique des projets. En effet, comme nous vous l'avons dit, les trois opérations constitutives de cette phase 1 étaient suffisamment autonomes, et les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse présentaient un intérêt qui n'était pas seulement lié à la réalisation des lignes à grande vitesse. Dans ces conditions, le détournement de procédure n'est pas établi. Et le Gouvernement pouvait donc légalement déclarer d'utilité publique des travaux n'incluant pas les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse, alors même que l'article R. 1511-3 du code des transports exigeait que l'évaluation économique et sociale portât, pour sa part, sur les différentes tranches du projet.

2.2. Le moyen commun à toutes les requêtes, vous vous en doutez, est ensuite tiré de l'absence d'utilité publique du projet. Comme vous le savez, l'appréciation que vous portez sur ce point s'effectue en trois temps : vous contrôlez successivement que l'opération répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation¹⁵, et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente (v., sur ces trois temps, 19 octobre 2012, Commune de Levallois-Perret, n° 343070, T. pp. 800-801 ; 6 juillet 2016, Commune d'Achères et autres, n°s 371034, 371056, T. pp. 796-797).

¹⁴ N° 97-444.

¹⁵ Votre contrôle sur ce point est parfois plus avancé, puisqu'il s'assure qu'il n'était pas possible de recourir à l'expropriation dans une moindre mesure pour les mêmes résultats (v. décisions citées au point 2.2.2.2) – mais aucune mention aux Tables du Lebon n'a consacré cette exigence supplémentaire.

2.2.1. Mais il vous faut, avant d'entrer dans cet examen, préciser son objet exact, ce qui suppose d'examiner la divisibilité de la déclaration d'utilité publique dont vous êtes saisis.

Votre jurisprudence sur la divisibilité de tels actes est faite de deux lignes ; l'une est ambiguë, l'autre est claire.

La première ligne de jurisprudence est celle qui juge divisibles les déclarations d'utilité publique de projets d'ouvrages de transport linéaires pour admettre la recevabilité de conclusions dirigées contre un segment seulement de l'ouvrage projeté (v., un peu implicitement, Assemblée, 22 février 1974, *Sieur A... et autres*, n^{os} 91848, 93520, Rec. p. 145 ; puis très expressément 17 juin 1983, Comité de défense des abords de l'autoroute d'Avrillé, n^o 06525, T. pp. 756-831¹⁶). Cette ligne de jurisprudence est ambiguë car, alors même qu'elle parle de divisibilité de la déclaration d'utilité publique, elle ne vous conduit pas à exercer un contrôle du bilan portant uniquement sur le segment du projet visé par les conclusions (vous l'avez clairement exclu, malgré les conclusions du président Delarue, par une décision d'Assemblée du 28 mars 1997, Fédération des comités de défense contre le tracé est de l'autoroute A 28, n^o 165318, Rec. p. 123). Et vous n'avez jamais, à notre connaissance, prononcé l'annulation d'un décret portant déclaration d'utilité publique en tant seulement qu'il porte sur un segment d'un ouvrage linéaire de transport. Nous avons donc tendance à regarder cette ligne de jurisprudence comme étant davantage une souplesse dans l'appréciation de la recevabilité que la reconnaissance du caractère pluriel des actes concernés.

La seconde ligne de jurisprudence, qui nous paraît plus claire, admet la divisibilité d'une déclaration d'utilité publique lorsqu'elle porte sur des ouvrages suffisamment autonomes les uns des autres. La première annulation¹⁷ d'une déclaration d'utilité publique en application de la jurisprudence *Ville Nouvelle Est*¹⁸ était ainsi une annulation partielle : par votre décision *Société civile Sainte-Marie de l'Assomption* du 20 octobre 1972 (n^o 78829, Rec. p. 657 avec les concl. du pt. Morisot), vous n'avez annulé l'arrêté déclarant d'utilité publique la construction dans la commune de Nice d'une section de l'autoroute A8, de la bretelle raccordant cette section à un chemin départemental et d'un échangeur qu'en tant qu'il déclarait d'utilité publique la construction de ces deux derniers ouvrages, au motif que les troubles graves qu'entraîneraient leur existence et leur fonctionnement excéderaient l'intérêt qu'ils présenteraient pour la circulation routière.

Vous avez également retenu la divisibilité de déclarations d'utilité publique portant sur plusieurs ouvrages dans des hypothèses où un vice de légalité externe n'était susceptible d'affecter qu'une partie des travaux projetés et où ceux-ci étaient suffisamment autonomes les uns des autres (v. 15 mai 1987, *Ministre de l'urbanisme et du logement et commune de Lésigny*, n^o 54681, inédite au Recueil, s'agissant de la déclaration d'utilité publique de l'acquisition de terrains destinés à la réalisation de l'extension d'une station d'épuration, de l'extension d'équipements sportifs et de la construction d'une piste cyclable et d'une voie nouvelle ; dans le même sens, de façon plus constructive, 19 février 1982, *Ville d'Aix-en-Provence*, n^o 17287, T. pp. 685-711-783, jugeant une déclaration d'utilité publique irrégulière en tant qu'elle concerne la partie de la ZAC portant sur un site classé ; *a contrario*, excluant la

¹⁶ V. aussi 3 décembre 1990, *Ville d'Amiens et autres*, n^{os} 111677 e. a., Rec. p. 344

¹⁷ Si l'on en croit les auteurs des *Grands arrêts*.

¹⁸ Assemblée, 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c. Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est »*, Rec. p. 409 avec les concl. du pt. Braibant.

divisibilité de la déclaration d'utilité publique d'une station de pompage et de sa route d'accès, 15 juin 1992, Société du Canal de Provence, n° 132416, Rec. p. 235¹⁹).

Cette seconde ligne de jurisprudence vous conduit donc à regarder l'acte attaqué devant vous comme ayant, en quelque sorte, une portée collective, en déclarant d'utilité publique d'un même mouvement plusieurs opérations distinctes, c'est-à-dire suffisamment autonomes. Ce qui n'est pas sans conséquence sur votre contrôle de l'utilité publique, car dans une telle hypothèse, chacune des opérations doit être d'utilité publique, ce que vous contrôlez lorsque vous êtes saisis de moyens dirigés contre une partie dissociable et suffisamment autonome des travaux globalement déclarés d'utilité publique (v., très clairement, votre décision précitée Société civile Sainte-Marie de l'Assomption ; et, éclairée par sa mention aux Tables sur ce point, une décision Consorts R... du 7 avril 1993 – n^{os} 133127 136040, T. pp. 821-826-888). Ce qui est logique : il ne faudrait pas, en effet, que l'administration puisse légalement exproprier pour les besoins d'une opération dont le bilan est négatif au seul motif qu'elle a lié cette opération avec une autre, dont le bilan était suffisamment excédentaire, en procédant à une unique déclaration d'utilité publique.

En l'espèce, il n'est pas tout-à-fait évident de déterminer si la déclaration d'utilité publique est divisible – et comment il y a lieu de la diviser. Car, comme nous vous l'avons dit, elle porte sur deux lignes, mais trois tronçons, dont l'un est commun aux deux lignes – et d'ailleurs adapté pour les deux.

Il nous semble cependant qu'eu égard à la distinction, constante depuis les prémisses du projet, de deux lignes Bordeaux-Dax et Bordeaux-Toulouse, à la configuration des tronçons telle que nous vous l'avons décrite, et à la distinction des dates de mise en service de la ligne Bordeaux-Toulouse et du raccordement entre le sud de la Gironde et Dax, vous devrez bien regarder la déclaration d'utilité publique comme portant sur une double opération, constituée d'une part des deux tronçons reliant Bordeaux à Toulouse et, de l'autre, du troisième qui raccorde cette ligne à Dax. Ce dont nous déduisons que vous devrez apprécier l'utilité publique de ces deux ouvrages – dans la mesure, néanmoins, des contestations dont vous êtes saisis.

2.2.2. Dans ce cadre, les deux premiers temps de votre contrôle ne prêtent guère à hésitation – et ne sont d'ailleurs pas véritablement contestés.

2.2.2.1. La ligne Bordeaux-Toulouse permettra, selon les meilleurs temps, de relier les quatrième et cinquième aires urbaines du pays en 1h05, contre 2h en son absence, et de relier Toulouse, quatrième ville de France, à Paris en 3h10, contre une heure de plus en son absence. Le raccordement vers Dax permettra quant à lui un gain de temps d'une vingtaine de minutes sur les trajets de Bordeaux vers Dax et Bayonne, un autre de l'ordre d'une heure sur les trajets de Toulouse vers Dax et Bayonne, qui nécessitent, en l'absence du projet, un passage par Bordeaux. Surtout, ce raccordement est la première étape d'une liaison ferroviaire rapide avec l'Espagne *via* le pays basque, qui n'est susceptible d'aboutir qu'à un horizon de moyen terme (car il nécessite en outre la réalisation de voies côté espagnol), mais qui est, compte tenu de l'obstacle que constituent les Pyrénées, l'une des deux seules options crédibles, avec la Catalogne, de liaison ferroviaire franco-espagnole. Son intérêt est important en particulier pour le transport de fret, ce qui explique que la ligne soit intégrée dans un des

¹⁹ V. aussi, dans une configuration différente, 8 mars 1989, Département de la Charente-Maritime, n° 90453, Rec. p. 84.

neufs corridors de fret européens définis par un règlement du 22 septembre 2010²⁰. De ces constats, nous déduisons que les projets sont bien d'intérêt public.

2.2.2.2. Il n'est pas douteux par ailleurs que l'expropriant n'était pas en mesure, sans procéder à des expropriations aussi importantes, de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes, au sens strict que votre jurisprudence donne à cette condition²¹, c'est-à-dire notamment en termes de gains de temps et d'augmentation du trafic (v. not., 28 décembre 2009, Fédération Alto et autres, n^{os} 311831, inédite au Recueil ; 28 mars 2011, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil, du Poitou et de Migne-Auxances et autres, n^{os}330256 e. a., T. p.967 ; 9 novembre 2015, France nature environnement et autres, n^{os}375322 e. a., inédite au Recueil). L'aménagement des lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Hendaye existantes, comme celui de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, ne saurait, notamment, être regardé comme permettant de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes.

2.2.3. Reste donc le bilan proprement dit qui, selon le dernier état de votre formule rituelle, vous conduit à rechercher 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 que l'opération comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

Il nous semble important, à ce stade, de dire quelques mots de la portée de ce contrôle, à la suite de la décision du 15 avril 2016 par laquelle vous avez annulé le décret déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges, au motif notamment que le projet ne présentait pas un caractère d'utilité publique. Dans ses conclusions sur cette décision, X. de Lesquen invitait vos 6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies à affiner votre contrôle traditionnel du bilan, en l'appuyant expressément sur le bilan de l'évaluation socio-économique requise par le code des transports, qui conduit à déterminer une valeur actualisée nette du projet, tenant compte des coûts de collecte de l'argent public (dits « coût d'opportunité des fonds publics »), et à calculer corrélativement un taux de rentabilité interne, qui correspond au taux d'actualisation qui annulerait cette valeur actualisée (et doit donc être comparé au taux effectivement retenu pour la détermination de cette valeur).

Votre décision est toutefois restée prudente, mentionnant uniquement, parmi les éléments qui la conduisaient à juger que le bilan de l'opération était négatif, le fait que l'évaluation de la rentabilité économique et sociale était inférieure au niveau que le Gouvernement lui-même exige habituellement pour regarder une opération comme utile à la collectivité.

Et nous ne vous proposerons pas d'aller au-delà de cette prise en compte indirecte des calculs du bilan économique et social. Nous n'entendons en rien, ici, remettre en cause le caractère scientifique ou la rigueur de la méthode qui conduit à la détermination de la valeur actualisée nette des projets et du taux de rentabilité interne. Mais, d'une part, nous relevons que ces deux chiffres finaux reposent sur une multitude d'hypothèses (à commencer par l'évolution de la démographie, du PIB et de la consommation des ménages, mais aussi les niveaux de service de transport et l'offre future sur les lignes projetées, ou encore les valeurs du temps gagné, de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, du bruit, de la congestion du réseau routier et de la sécurité routière) qui conduisent nécessairement à ce qu'ils soient prospectifs, c'est-à-dire incertains – et donc débattus dans chacun de leurs multiples aspects. Or nous pensons

²⁰ Règlement (UE) n° 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif.

²¹ V. not. 9 février 1977, Comité de défense des intérêts des habitants du quartier Cardinal et autres, n^{os} 97532 e. a., Rec. p. 72.

que, dans votre appréciation de l'utilité publique, vous n'avez ni à être prisonnier des chiffres déjà calculés, ni à être juges de l'exactitude de la formule et de la valeur des variables sur la base desquelles ils ont été obtenus.

D'autre part, et plus fondamentalement, il nous paraît vain, et même dangereux, de vouloir fonder votre contrôle de légalité sur une valeur exacte. Non seulement parce que cette valeur n'intègre pas – X. de Lesquen le relevait justement – certains aspects déterminants dans votre jurisprudence, tels que l'apport du projet à l'aménagement du territoire. Mais encore, plus radicalement, parce que le contrôle du bilan n'est pas la mesure au trébuchet de la valeur ou de la rentabilité d'un projet mais le simple examen de ce que ses inconvénients de tous ordres ne sont pas excessifs au regard de son intérêt ; et qu'à vous centrer sur un calcul, vous perdriez la hauteur de vue et le recul qui sont certainement ses caractéristiques principales. Le bilan n'est, en somme, rien d'autre que deux colonnes, dont la comparaison repose essentiellement, *in fine*, sur une appréciation d'administrateur raisonnable (ou, selon d'anciens termes civilistes, de « bon père de famille »).

Vous pourrez donc laisser de côté les débats particulièrement fournis sur la quantification des avantages et des inconvénients des projets et la détermination de leurs valeurs actualisées nettes, pour retenir uniquement que ces valeurs sont positives et qu'elles le demeurent lorsque sont appliquées les méthodes de calcul différentes suggérées par la contre-expertise effectuée par le commissariat général à l'investissement sur le bilan socio-économique. Et ne faire de cette conclusion qu'un des éléments du bilan, qui doit selon nous être mis en regard des coûts des projets, pour éclairer le caractère rationnel, d'un point de vue socio-économique, de l'investissement.

2.2.3.1. Si nous en venons au contenu du bilan, les coûts sont précisément le premier inconvénient des ouvrages. Leur coût total estimé est de 8,3 milliards d'euros (en valeur juin 2011), dont 5,9 pour les deux tronçons reliant Bordeaux à Toulouse et 2,4 pour le raccordement entre le sud de la Gironde et Dax. Ces chiffres sont contestés, mais, outre le fait qu'ils intègrent des marges d'imprécision et des provisions pour risques identifiés et non identifiés, ils n'ont été remis en cause ni par les conclusions de la commission d'enquête, ni par la contre-expertise du commissariat général à l'investissement. Ils sont en toute hypothèse élevés, mais pas anormalement pour un projet de ce type (de l'ordre de 25 millions d'euros par kilomètres), eu égard notamment au nombre d'ouvrages d'art et au coût des mesures compensatoires. En outre, nous vous le disions, quelle que soit la méthode de calcul retenue, la valeur socio-économique actualisée des ouvrages, tenant compte du coût d'opportunité des fonds publics, est positive, à hauteur de 4 milliards d'euros selon la méthode classique (entre 500 millions et 4,7 milliards selon les méthodes alternatives définies par un rapport du commissariat général à la stratégie et à la prospective de 2013). Et chacun d'eux a une contribution positive à ce résultat.

S'il est par ailleurs soutenu que le financement des projets n'est pas assuré, il nous semble que vous n'avez pas, dans le cadre du contrôle du bilan, à exiger des garanties de financement supérieures à celles qui doivent être présentées dans l'étude socio-économique. Votre décision du 15 avril 2016 mentionne certes, dans une incise, que le financement du projet en cause n'était, en l'état, pas assuré, mais il nous semble que c'était là uniquement souligner le caractère en réalité hypothétique de la réalisation des travaux à un horizon compatible avec celui de la déclaration d'utilité publique. Or s'agissant des projets ici en cause, à la date de la déclaration d'utilité publique, les travaux devaient être entrepris à un horizon rapproché, et, comme nous vous l'avons dit, la répartition des financements avait fait l'objet d'un protocole. Vous ne pourrez donc pas retenir en l'espèce que le décret aurait déclaré d'utilité publique des

travaux dont le financement et la réalisation n'étaient pas une perspective raisonnable à un horizon suffisamment rapproché.

2.2.3.2. Les projets impliquent aussi, fort logiquement, des atteintes importantes à la propriété privée, car ils supposent l'acquisition d'environ 6 000 hectares, dont 1 500 hectares de terres agricoles et 3 500 hectares de forêts, et 480 propriétés bâties. S'y ajoutent des effets de fragmentation des territoires naturels et des effets d'emprise sur des milieux naturels et habitats d'espèces animales et végétales qui sont autant de menaces pour de tels sites et de telles espèces ; ces impacts sur l'environnement font toutefois l'objet d'importantes mesures de réduction et de compensation, ainsi que l'a d'ailleurs souligné la commission d'enquête. Il en va de même des impacts sur la forêt ou des impacts sur les monuments historiques.

S'agissant de l'agriculture, et en particulier de la viticulture, si les projets ont un effet d'emprise sur des parcelles intégrées dans les aires de production d'appellations d'origine contrôlée, cet effet a été minimisé par le maître d'ouvrage, et ne concerne jamais plus d'1 % de la surface plantée d'une aire d'appellation.

Certains requérants exposent en outre que les franchissements du Ciron prévus par les projets porteront atteinte à l'écosystème de la vallée de ce cours d'eau et empêcheront la création des brouillards matinaux dont l'alternance, en automne, avec le soleil et le vent permettent le développement sur les raisins des appellations Sauternes et Barsac du champignon dénommé *Botrytis cinerea*, couramment appelé « pourriture noble », qui permet la concentration des raisins mûrs en sucres et en composés aromatiques et confère leur particularité aux vins de ces appellations. Le maître d'ouvrage a toutefois pris très au sérieux ce risque, puisqu'il a commandé des expertises complémentaires à quatre bureaux d'étude, qui ont conclu à l'absence d'impact prévisible du projet sur le régime des eaux du Ciron. Comme nous vous le disions, le ministre de l'agriculture a donné un avis favorable au projet s'agissant de la préservation des AOC Sauternes et Barsac ; et la commission d'enquête, qui a relevé que le franchissement récent du Ciron par l'autoroute A65, à un niveau plus proche des aires de ces appellations que les franchissements prévus pour les LGV, est demeuré sans impact sur la production de vin, a clairement trouvé l'argumentation fantaisiste. Aussi n'aurez-vous pas, dans la colonne des inconvénients des projets, à ajouter une ligne relative à la disparition du Sauternes – ligne qui aurait certainement grevé le bilan au point de condamner l'opération.

Quant aux inconvénients du projet pour la chasse, qui sont mis en avant par certains requérants, ils ne nous paraissent pas majeurs. De même, les risques pour l'aéroport de Toulouse-Blagnac, dont l'Etat ne détient au demeurant que 10,1 % du capital, ne sont pas avérés. Sont également à relativiser les effets allégués sur la ligne POLT, qui ne dessert pas Bordeaux, n'était pas réellement compétitive dans la liaison entre Paris et Toulouse, et demeure un axe structurant de l'ouest du Massif Central, l'objectif étant affirmé d'un maintien de trois allers-retours journaliers entre Limoges et Toulouse.

2.2.3.3. S'agissant, dans l'autre colonne du bilan, de l'intérêt des projets, il est, pour l'essentiel, double. Il réside, d'une part, dans les gains de temps que nous vous avons rappelés. D'autre part, et en vérité principalement, il est caractérisé par ses effets sur l'aménagement du territoire, que nous vous avons décrits, et auxquels nous pouvons ajouter cette conclusion de la commission d'enquête : « le projet de "lignes nouvelles" permet au quart sud-ouest de la France, une zone frontalière de l'Espagne, restée à l'écart de la grande vitesse, d'être raccordé ».

Or cet effet d'aménagement du territoire pèse d'un poids particulier dans l'analyse du bilan. Vous avez toujours, pour les projets de transport structurants, souligné son caractère

déterminant, à travers ce que vos décisions appellent « l'importance » du projet (v. not., s'agissant de l'autoroute Orléans-Clermont-Ferrand, 30 mai 1979, Association départementale de défense autoroute A 71 (Section Loiret) et autres, n° 10105 e. a., Rec. p. 243 ; s'agissant du projet de TGV-Nord, 3 décembre 1990, Ville d'Amiens et autres, n° 111677 e. a., Rec. p. 344 ; s'agissant du projet d'interconnexion des TGV en Ile-de-France, 8 novembre 1993, Commune de Valenton et commune de Villecresnes, n° 119021 120447, T. pp. 821-823-894-1055 ; s'agissant du projet de TGV Est-Européen, 23 mars 1998, Ville de Château-Thierry et autres, n° 181344 e. a., T. p. 965 ; s'agissant du prolongement de la ligne TGV Sud-Est, 17 novembre 1995, Association « Sauvegarde de la ceinture verte d'Avignon », n° 159644, inédite au Recueil, et huit autres décisions du même jour ; s'agissant du TGV Bretagne-Pays de la Loire, 28 décembre 2009, Fédération Alto et autres, n° 311831 e. a., inédite au Recueil ; et, s'agissant du TGV Sud Europe Atlantique, 28 mars 2011, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et de Migne-Auxances et autres, n° 330256 e. a., aux Tables sur un autre point).

Et en l'espèce, les deux projets nous paraissent d'une réelle importance de ce point de vue. La liaison à grande vitesse de Toulouse, quatrième ville et aire urbaine de France, à Bordeaux et Paris le manifeste nettement pour le premier. Quant au second, il amorce, nous vous l'avons dit, la liaison directe et rapide entre la France et l'Espagne, pour les voyageurs et le fret, ce dont il vous appartient de tenir compte, alors même qu'elle n'est qu'un horizon lointain (v. vos décisions précitées relatives aux TGV Est-Européen et Sud-Est et, s'agissant déjà de l'interconnexion franco-espagnole au pays basque, votre décision relative au TGV Sud Europe Atlantique). Soulignons qu'à la date du décret attaqué, les travaux ferroviaires espagnols étaient en cours, et, si le report dans le temps de la réalisation de la phase 2 du GPSO (initialement prévue pour 2032) était assez probable, il n'était pas question de son abandon.

2.2.3.4. Au vu de l'ensemble de ces éléments, nous pensons – à la vérité sans grande hésitation – que les coûts des lignes projetées et leurs inconvénients de tous ordres ne sont pas, eu égard à l'importance des opérations, de nature à leur retirer leur caractère d'utilité publique.

Si vous avez jugé le contraire à propos de la LGV entre Poitiers et Limoges, c'est parce que le projet qui vous était soumis cumulait à la fois un coût élevé et non compensé par un bilan socio-économique positif, un effet positif d'aménagement du territoire altéré par un effet négatif du même ordre consistant dans le délaissement prévisible de la ligne Paris-Orléans-Limoges, des caractéristiques (notamment le fait qu'il s'agissait d'une voie unique) remettant en cause une partie de ses avantages et aucune perspective d'engagement des travaux dans le délai de réalisation des expropriations.

Or les projets qui vous sont soumis sont différents à tous ces égards.

Pour ces raisons, nous pensons que vous devrez écarter les moyens tirés de l'absence d'utilité publique des projets. Ce qui, nous voulons y insister au terme de ce long exposé, ne revient à dire ni que les projets sont indispensables, ni qu'ils constituent une priorité dans l'emploi des deniers publics, mais simplement que le Gouvernement pouvait légalement décider de les réaliser en recourant aux expropriations nécessaires, car leurs inconvénients ne sont pas excessifs au regard de leur intérêt.

Et par ces motifs nous concluons à l'admission des interventions, au rejet des requêtes et au rejet des conclusions présentées en défense au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.