

N° 403537

M. I... et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambre réunies

Séance du 15 septembre 2017

Lecture du 4 octobre 2017

Publié au recueil.

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Lorsqu'un grand projet d'infrastructure est réalisé avec le concours de financements publics, le législateur a prévu qu'un bilan des résultats économiques et sociaux doit être établi au plus tard cinq ans après leur mise en service et que ce bilan est rendu public. Ce sont les bilans dits « bilans LOTI », en raison de l'acronyme de la loi d'orientation du 30 décembre 1982 qui les a créés. Les dispositions les concernant sont aujourd'hui codifiées aux articles L. 1511-2, L. 1511-6 et R. 1511-8 du code des transports.

Mme V... et M. I... sont maires de communes concernés par des grands projets. Ils ont demandé au ministre de l'environnement la transmission du bilan des résultats économiques et sociaux de la section ferroviaire internationale Perpignan-Figueras. Rappelons que cette section s'inscrivait dans le projet « Axe ferroviaire à grande vitesse du sud-ouest de l'Europe » et a notamment donné lieu le 10 octobre 1995, à la signature d'un traité franco-espagnol pour la construction et l'exploitation de la « section internationale » d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre la France et l'Espagne. La section internationale est un tronçon de 44,4km qui relie Perpignan à Figueras, en Espagne. Ce tronçon a été mis en service en 2010 ; il n'a été raccordé au réseau à grande vitesse espagnol qu'en janvier 2013 après la mise en service de la liaison Figueras-Barcelone.

Par un courrier du 9 août 2016, le ministre a indiqué que le bilan de l'autoroute A65 était en cours d'élaboration et que celui de la ligne Perpignan-Figueras, qui n'était pleinement entrée en service qu'en 2013, serait diffusé au plus tard en 2018.

C'est cette décision qui se trouve attaquée devant vous.

Sur le fond, la question est de savoir à partir de quand il convenait de faire partir le délai de 5 ans au terme duquel le bilan doit être publié.

Mais c'est en amont, au stade des questions préalables, que se posent des questions qui vont retenir votre attention.

Il nous semble que vous devrez analyser la demande de requérants comme tendant en réalité non pas seulement à ce que le bilan qu'ils réclament leur soit transmis,

mais qu'il soit publié. Cette petite question de terminologie et d'analyse ne fait d'ailleurs pas vraiment débat entre les parties. Mais elle a pour conséquence de placer le litige sous le seul pavillon des dispositions législatives relatives aux bilans Loti, lesquelles excluent l'application des dispositions spéciales des articles L. 124-1 et suivants du cde de l'environnement relatives à l'accès des citoyens aux informations relatives à l'environnement qui prévoient un droit d'accès et non pas une obligation de publication, aménagé d'exceptions. Le législateur a pour ces bilans prévu un calendrier de réalisation et une obligation de publication qui rend en effet inopérante toute autre demande ou question. L'information doit être publique ce qui rend sans objet les demandes de transmission.

Ainsi analysée, il est difficile de voir en quoi seriez compétent en premier et dernier ressort pour connaître de cette requête, qui relève bien plus sûrement de celle du TA de Paris, auquel vous devriez renvoyer l'affaire.

La seule circonstance qui pourrait vous en empêcher serait que vous constatiez une irrecevabilité manifeste non régularisable qui vous le savez est de nature à vous permettre de court-circuiter le schéma normal des compétences, pour rejeter de vous-même la requête.

En défense, le ministre de l'environnement soulève deux fins de non recevoir. Que vous pourriez à ce titre examiner.

La première ne résiste pas une seconde à l'examen. Elle est tirée de ce que la décision litigieuse ne s'analyserait pas comme un refus de publier mais comme une information sur la date à laquelle le bilan sera publié. Bien évidemment, c'est la publication immédiate que les requérants demandaient, et c'est tout l'enjeu du litige sur le fond de savoir si ou non il était temps de le faire.

Avant que d'en venir à la seconde question, on peut intercaler une autre question, qui est celle de savoir si une telle décision est susceptible de recours. Il nous semble évident que oui. Le législateur a voulu instaurer une obligation à l'administration, au profit du public, il est logique que la méconnaissance de cette obligation puisse être contestée.

La seconde fin de non recevoir soulevée mérite plus de développements. Le ministre met en avant l'absence d'intérêt pour agir des requérants et il est vrai que comme il est soutenu en défense n'ont pas mis en avant de qualité particulière (usager de la ligne par exemple) qui, classiquement, pourrait conduire à leur reconnaître un tel intérêt. Il faut dire que, résidant pour l'une à Bouguenais, commune proche de Nantes qui accueille l'actuel aéroport, et pour l'autre à Mollettes, commune de Savoie qui est concernée par le futur Lyon-Turin, els deux demandeurs initiaux sont assez loin de la région concernée par la liaison Perpignan-Figueras.

Ces derniers font valoir que cette ligne est en tout état de cause un projet subventionné sur fonds publics et se contentent de brandir les articles 14 et 15 de la DDHC.

Il faut bien dire que le recours en excès de pouvoir, largement ouvert, ne s'assimile toutefois pas à l'*actio popularis* de droit romain. Refusant les qualités trop générales, comme celles de citoyen français ou d'ami de la légalité, vous exigez toujours un intérêt personnel suffisamment direct et certain pour accepter de vous considérer comme valablement saisis.

Il nous semble toutefois que vous devrez ici prendre en compte la nature particulière du litige dont vous avez été saisi. Pour la bonne information du public, sans distinction ou caractérisation d'aucune sorte, le législateur a prévu une obligation pour l'administration d'un document dans un délai donné. Il nous semble en découler que toute personne, tout citoyen, est en droit de saisir le juge des difficultés qui s'élèveraient sur la question. Nous pensons d'ailleurs que vous pourriez même juger que lorsque le législateur prévoit l'obligation pour l'administration de publier un document ou un rapport dans un délai donné, tout citoyen peut contester le refus qui lui a été opposé à une demande faite en ce sens. C'est un non pas la conséquence d'un principe général de transparence, que vous avez toujours refusé de consacrer malgré la force de l'affirmation, mais celle de la volonté de transparence du législateur dans tel ou tel domaine.

Vous pourriez donc saisir l'occasion de cette affaire pour juger ce point, d'une manière générale ou d'une manière limitée, avant de renvoyer l'affaire au TA de Paris.