N° 473429
Association Alerte LGV sur Thau et autres

2e et 7e chambres réunies

Séance du 22 janvier 2024
Lecture du 2 février 2024

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

La réalisation d'une ligne ferroviaire à grande vitesse reliant Montpellier à Perpignan figurait déjà, sous le nom de TGV Languedoc-Roussillon, dans le schéma directeur national des laissons ferroviaires à grande vitesse approuvé par décret du (n° 92-355) du 1er avril 1992.

A la suite de la publication en 1996 du rapport Rouvillois[1], qui concluait au caractère irréaliste des ambitions affichées par le schéma directeur, le projet fut néanmoins abandonné en raison de la faiblesse des estimations de trafic et de la situation financière difficile de la SNCF.

Au début des années 2000, la saturation de la ligne historique conduisit l'Etat à relancer le projet, qui prit alors le nom de Ligne Nouvelle Montpellier Perpignan (LNMP).

Après un débat public organisé par la commission nationale du débat public (CNDP) du 3 mars au 3 juillet 2009, le projet, mentionné à l'article 12 de la loi (n° 2009-967) « Grenelle I » du 3 août 2009, a fait l'objet d'un phasage en deux temps par une décision ministérielle du 1er février 2017 : d'abord la réalisation, à l'horizon 2030, d'une ligne mixte, voyageurs et fret, de 52 kilomètres entre Montpellier et Béziers passant à l'ouest l'étang de Thau, puis, d'ici 2040, celle d'une ligne d'un peu moins de 98 kilomètres entre Béziers et Perpignan.

La première phase a fait l'objet d'une enquête publique entre le 14 décembre 2021 et le 27 janvier 2022, et a été déclarée d'utilité publique par un décret du 16 février 2023.

C'est de ce dernier décret, adopté après avis favorable de la commission d'enquête, que les associations Alerte LGV sur Thau et « Si la Via Domitia m'était contée », la société Nive Eleven et une dizaine de particuliers riverains du projet vous demandent l'annulation.

1. La requête soulève de nombreux moyens de légalité externe, qui pour la plupart ont pour particularité d'être peu étayés, les écritures se bornant pour l'essentiel à citer les textes

[1] *Rapport sur les perspectives en matière de création de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse*, janvier 1996

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

applicables en la matière et à affirmer « qu'il n'est pas établi » que les exigences qui en sont issues ont été respectées.

Nous tâcherons donc d'être aussi concis que possible.

1.1. Il est d'abord soutenu que les modalités selon lesquelles le public a été consulté ont méconnu les exigences issues de l'article 7 de la charte de l'environnement et de l'article L. 121-9 du code de l'environnement.

Précisons d'emblée que dans la mesure où les dispositions de l'article L. 121-9 ont été prises pour assurer la mise en œuvre du principe du principe de participation du public issu de l'article 7 de la charte, il vous appartient d'apprécier la régularité de la procédure au seul regard des dispositions législatives, qui font en quelque sorte écran entre le décret attaqué et la charte.

A l'appui de leur moyen, les requérants reprochent à la CNDP d'avoir refusé à deux reprises, une première fois le 7 octobre 2015, une seconde le 3 juin 2020, d'organiser un nouveau débat public, en dépit de l'évolution depuis 2009 des circonstances liées aux changements climatiques et à l'émergence de nouveaux enjeux environnementaux.

Mais l'article L. 121-15 du code dispose qu'« *aucune irrégularité au regard des dispositions* [de l'article L. 121-19] *ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel la* [CNDP] *a renoncé à organiser un débat public (...) est devenu définitif* ».

Or, les décisions de la CNDP de 2015 et de 2020, publiées au Journal officiel, n'ont fait l'objet d'aucun recours et sont devenues définitives, de sorte que les requérants ne peuvent utilement exciper de leur illégalité à l'appui de leur recours dirigé contre le décret de DUP.

1.2. Les requérants soutiennent ensuite que l'évaluation socio-économique du projet est insuffisante.

Mais d'une part, contrairement à ce qui est affirmé, cette évaluation comporte bien des indicateurs de rentabilité économique et social, dont la méthode de calcul est parfaitement explicitée.

D'autre part, si les requérants affirment que l'évaluation ne précise pas pourquoi le projet retenu était préférable à d'autres variantes, telles que l'aménagement de la ligne existante, cette solution de substitution a été écartée par le maître d'ouvrage et ne constituait donc pas une « variante » devant faire l'objet d'une évaluation socio-économique dans les conditions fixée par l'article R. 1511-5 (v. en ce sens votre décision *Fédération Sepanso Aquitaine* du 11 avril 2018, n°s 401753 et a., aux T. sur un autre point).

Enfin, l'évaluation comporte une analyse des conditions de financement du projet, fournit des indications précises sur la répartition prévue entre l'Etat, l'Union européenne et les collectivités territoriales et renvoie expressément, s'agissant de ces dernières, au protocole d'intention de financement qu'elles ont signé et à leurs délibérations l'approuvant annexées au dossier d'enquête publique

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1.3. Les requérants soutiennent encore que l'évaluation Natura 2000 ne répond pas aux exigences de l'article R. 414-23 du code de l'environnement dès lors que n'ont pas été examinés les effets notables engendrés par les travaux.

Mais l'argumentation, introduite une fois de plus par l'incise expédiente : « il n'est pas établi que », n'est pas assortie des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

1.4. Le moyen suivant est tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact.

A son appui, les requérants se bornent à reprendre les différentes observations formulées par l'autorité environnementale dans son avis du 22 septembre 2021, qui à elles seules attesteraient de l'incomplétude de l'étude d'impact.

Mais l'argumentation, dont il est difficile d'identifier les lignes de force, peine à convaincre.

Pour l'écarter, on relèvera que l'étude d'impact comporte des rubriques relatives à chacun des items listés aux II et II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement et qu'il n'est nullement démontré que leur contenu serait insuffisant.

En outre, SNCF Réseau a, en application du II de l'article L. 122-1 du code, apporté des réponses, jointes au dossier d'enquête publique, à l'ensemble des observations émises par l'autorité environnementale.

Les requérants insistent sur l'insuffisance de l'étude quant aux conséquences du projet sur la source située à Issanka, qui alimente en eau potable la ville de Sète, en relevant que la DUP est intervenue avant que ne soient connus les résultats d'une étude approfondie sur cette ressource en eau.

Mais cette circonstance ne saurait entacher d'insuffisance l'étude d'impact, laquelle prend pleinement en compte cette problématique et donne l'ensemble des informations qui étaient alors disponibles de nature à fournir au public une information la plus complète possible.

1.5. Les moyens suivants sont tirés de l'irrégularité de l'enquête publique.

1.5.1. Il est d'abord soutenu – c'est le moyen le plus délicat de la requête – qu'en vertu de l'article L. 121-12 du code de l'environnement, l'enquête publique, qui a été ouverte le 19 novembre 2021, ne pouvait l'être au-delà d'un délai de huit ans suivant la publication du bilan du débat public le 25 août 2009, soit au-delà du 25 août 2017.

Pour répondre à cette critique, il importe de préciser la portée des dispositions de l'article L. 121-12 du code de l'environnement, laquelle ne se laisse pas aisément saisir.

Cet article dispose que « *l'ouverture de l'enquête publique (...) ne peut être décidée qu'à compter, soit de la date à partir de laquelle un débat public (...) ne peut plus être organisé, soit de la date de publication du bilan (...) et au plus tard dans le délai de huit ans qui suit ces dates (...)* » Elles précisent qu'« *au-delà de ce délai, la commission ne peut*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

décider de relancer la participation du public que si les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet (...) ont subi des modifications substantielles ».

On comprend que ces dispositions visent à s'assurer que l'enquête publique intervient après la fin du débat public, afin que toutes les questions soulevées lors du débat public puissent être prises en compte.

Plus incertaines sont en revanche les conséquences qui s'attachent à l'expiration du délai de huit ans à compter de la fin du débat public.

A s'en tenir à la première phrase de l'article, on est tenté d'en déduire qu'une fois ce délai écoulé, l'enquête publique ne peut être ouverte qu'après la tenue d'un nouveau débat public.

Mais la seconde phrase jette le trouble en prévoyant qu'au-delà de ce délai, la CNDP ne peut relancer « *la participation du public que si les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet (...) ont subi des modifications substantielles* », ce qui *a contrario* pourrait signifier qu'en l'absence de changement de circonstances, la CNDP ne peut rien faire, et donc que l'enquête publique ne peut être ouverte.

Or, une telle interprétation serait dénuée de toute logique car l'on peine à comprendre pourquoi le projet ne pourrait être poursuivi, après l'expiration du délai de huit ans, qu'en cas de changement de circonstances et non dans l'hypothèse où celles-ci n'ont pas évolué.

Face à une telle ambiguïté, il nous a semblé nécessaire de consulter les travaux préparatoires de la loi (n° 2002-276) du 27 février 2002 dont ces dispositions sont issues.

Il en ressort que dans sa version issue du projet de loi du Gouvernement, ce texte se bornait à prévoir que l'enquête publique ne pouvait être ouverte qu'une fois le débat public achevé.

En première lecture devant l'Assemblée nationale, le texte a été modifié pour prévoir, d'une part, que l'enquête publique ne pouvait être ouverte passé un certain délai, qui à l'époque était de cinq ans, à compter de la fin du débat public, d'autre part, qu'au-delà de ce délai, l'avis de la CNDP devait être sollicité.

Au Sénat, la commission des lois s'est avisée que le texte, dès lors qu'il ne précisait pas les motifs permettant à la CNDP d'organiser un second débat, pourrait constituer un outil purement dilatoire permettant d'imposer un nouveau débat public alors que le l'économie générale du projet n'a subi aucune modification.

Un amendement a donc été adopté précisant que la CNDP ne pouvait relancer la participation du public qu'en cas de modification substantielle des circonstances[2].

Il faut donc déduire de la formulation maladroite des dispositions de l'article L. 121-12 que l'expiration du délai de huit ans a pour conséquence non pas de faire obstacle à

[2] Rapport n° 156 fait au nom de la commission des lois du Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 19 décembre 2001

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'ouverture d'une enquête publique, mais uniquement d'imposer une nouvelle saisine de la CNDP, laquelle ne pourra décider de lancer un nouveau débat public « *que si les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet, plan ou programme ont subi des modifications substantielles* ».

Or en l'espèce, si le bilan du débat public a été publié le 25 août 2009, la CNDP a, par une décision du 3 juin 2020, donc postérieurement à l'expiration du délai de huit ans à compter de cette publication, estimé que « *les circonstances de fait et de droit justifiant* [le projet litigieux] *n'ont pas subi des modifications substantielles depuis la clôture du débat public* » et, par suite, a décidé de ne pas organiser un nouveau débat.

L'ouverture de l'enquête publique le 14 décembre 2021 est ainsi intervenue dans le délai de huit ans qui a recommencé à courir à compter de la décision de la CNDP, de sorte que les dispositions de l'article L. 121-12 du code de l'environnement n'ont pas été méconnues.

1.5.2. Il est ensuite soutenu, sur le terrain de la méconnaissance des articles R. 123-10 du code de l'environnement et 7 de la charte de l'environnement, que les conditions de déroulement de l'enquête publique n'ont pas permis une participation effective de la population dans la mesure où aucun samedi ou dimanche n'a été inclus dans les jours ouverts au public et que les créneaux horaires proposés pour la consultation du dossier ne s'étendaient que sur les horaires de bureaux.

Mais il ressort des pièces du dossier que le dossier de l'enquête publique, laquelle s'est déroulée du 14 décembre 2021 au 27 janvier 2022, était consultable dans quatre lieux différents, aux mairies de Montpellier, de Florensac et de Gigean ainsi qu'au siège de la communauté d'agglomération Béziers Méditérannée, située à Béziers, aux jours et heures habituels d'ouverture au public de ces lieux, soit du lundi au vendredi de 9h à 12h puis de 13h30 à 18h. Les commissaires enquêteurs ont reçu une centaine de personnes et une cinquantaine de courriers leur ont été adressés.

Le dossier était également consultable dès le 8 décembre sur le site internet dédié à l'enquête publique et sur celui des services de l'Etat dans le département de l'Hérault, ainsi que sur rendez-vous au moyen du point numérique pour les usagers de la préfecture de l'Hérault. Le bilan fait état de 13 244 visiteurs sur les sites internet, le dossier d'enquête publique ayant été téléchargé un peu plus de 4 500 fois, et plus de 1 000 contributions ayant été transmises par voie numérique.

Enfin, la commission d'enquête a indiqué dans son avis que « *le public a montré un intérêt certain pour ce projet (...), a eu le temps et la possibilité de prendre connaissance du dossier et de transmettre ses observation* ».

Dans ces conditions, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure d'enquête publique au regard de l'article R. 123-10, qui pour les raisons exposées tout à l'heure se confond avec celui tiré de l'article 7 de la charte de l'environnement, ne peut être qu'écarté.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1.5. Toujours au titre de la légalité externe, les requérants soutiennent que le décret attaqué méconnaît l'article L. 634-4 du code rural et de la pêche maritime faute pour l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) d'avoir été préalablement consulté.

Mais ces dispositions n'exigent une telle consultation, préalable à l'avis du ministre chargé de l'agriculture, que dans l'hypothèse où un organisme de défense et de gestion d'une appellation d'origine a saisi l'autorité administrative compétente.

Or, les requérants n'établissent nullement qu'un tel organisme aurait saisi l'autorité administrative compétente à propos de la LNMP.

Et en tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que l'INAO a été consulté et a donné son avis, non pas sur le fondement de l'article L. 634-4 du code rural et de la pêche maritime, mais sur celui de l'article R. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui exige une telle consultation, préalablement à la DUP, « *chaque fois que l'expropriation pourrait atteindre des parcelles plantées de vignes soumises au régime des appellations d'origine* ».

2. Au titre de la légalité interne, la requête soulève un moyen unique, portant sur le seul troisième temps de l'appréciation de l'utilité publique d'un projet[3], tiré de ce que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération sont excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

Les requérants font à cet égard valoir, sur à peine plus d'une page, le caractère modeste du gain de temps sur le trajet Paris-Barcelone, évalué à 38 minutes, l'absence de prise en compte des nouvelles circonstances résultant du changement des conditions climatiques, les atteintes qu'il emporte sur l'écosystème longeant l'étang de Thau, les nuisances paysagères qu'il implique liées à la construction de viaducs et la suppression de 10% du terroir du vignoble de Picpoul et de terres agricoles.

Mais d'une part, dans la colonne avantages, le projet n'a pas pour unique objectif de permettre un gain de temps sur le trajet Paris-Barcelone mais, peut-être plus fondamentalement, de décongestionner l'actuel axe ferroviaire de la façade méditerranéenne. Il est donc de nature à améliorer de manière globale l'offre de service ferroviaire aux voyageurs avec une baisse du nombre de correspondances, une réduction de la distance et du temps de rabattement, une augmentation du nombre de fréquences et donc, au total, à conduire à un report modal vers le train pour les déplacements quotidiens. Il permettra également un renforcement de la capacité en matière de fret et un report des nuisances qui y sont associées en dehors des zones fortement urbanisées traversées par la ligne existante.

D'autre part, dans la colonne inconvénients, les impacts du projet sur l'étang de Thau et ceux engendrés par la construction des viaducs font l'objet de mesures ERC (pour éviter, réduire, compenser), dont la pertinence n'est pas discutée par la requête. Quant au coût du projet, évalué à un peu plus de 2 milliards d'euros, la commission d'enquête a estimé qu'il

[3] V. dans sa dernière formulation jurisprudentielle, CE, 6 juillet 2017, *Commune d'Achères et autres*, n°s 371034 371056, B

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

n'était « *pas excessif au regard de celui de lignes ferroviaires présentant des dispositions constructives similaires* ».

Précisons enfin que le taux de rentabilité interne du projet, qui correspond au taux d'actualisation qui annulerait la valeur actualisée nette du projet, s'élève à 6,3%, dont est bien supérieur au taux de 4% que le Gouvernement exige habituellement pour regarder une opération comme utile à la collectivité.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, nous pensons 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.

PCMNC au rejet de la requête et, dans les circonstances de l'espèce, au rejet des conclusions présentées par SNCF Réseau au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.