

**A Monsieur le Président
et Mesdames et Messieurs les Conseillers
composant la section contentieux du Conseil d'Etat**

RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

POUR : L'association Aquitaine Alternatives
ayant son siège social
3 rue de Tauzia 33800 Bordeaux
(dnicolas@galilee.fr / 05 56 91 81 95)
Représentant unique de l'ensemble des requérants

M.Bernard GROBON demeurant 1 Pierrocon 33210 Coimères	Pierre-Jacques PINET demeurant 1 Labraize 33210 Coimères	Stéphane PAILLAUGUE demeurant Le Sabla 40090 Bostens	Julien MILANESI demeurant 597 Chemin de la Bruyère 40090 Mazerolles
Mireille BARRERE demeurant Cami de Pistoulet 64450 Doumy	Fédération SEPANSO ayant son siège social : 1 et 3 rue de Tauzia 33800 Bordeaux	A.R.L.P. ayant son siège social : Mairie 40900 Bostens	A.I.P.E.Q.V.I.R. ayant son siège social : Mairie 40910 Pujo le Plan
Coimères Environnement ayant son siège social : 1 Pierricon 33210 Coimères	SEPANSO Landes ayant son siège social : 1581 Route de Cazordite 40300 Cagnotte	Mieux Vivre à Doumy ayant son siège social : Mairie 64450 Doumy	S.E.Q.V.I.E. ayant son siège social : Foyer Rural 40090 Bougue

CONTRE : Le Premier Ministre

OBJET : Demande d'annulation du décret n°2006-1619, en date du 18 décembre 2006, approuvant la convention de concession passée entre l'Etat et la société A'liénor pour la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de la section Langon-Pau de l'autoroute A65 et de son cahier des charges annexé audit décret

EN PRESENCE DE : Société A'liénor
ayant son siège social :
163 quai du Docteur Dervaux
92600 Asnières sur Seine

I. Recevabilité de la requête

1.1. Délai de recours

Le décret litigieux a été publié au Journal Officiel du 19 décembre 2006 (Pièce jointe n° 1).

Le délai de recours de deux mois prévu à l'article R.421-1 du Code de Justice Administrative est donc bien respecté.

1.2. Capacité à agir des associations requérantes

Les associations requérantes sont régulièrement déclarées à la Préfecture de leur département respectif et leur création a fait l'objet d'une parution au Journal Officiel.

Elles ont donc capacité à agir. (Pièce jointe n°2).

1-3. Intérêt à agir des associations requérantes

Les associations requérantes ont pour objet la protection de l'environnement et du cadre de vie (Pièces jointes n° 3)

Or le décret litigieux a pour objet l'approbation de la convention, de son cahier des charges et des annexes relatifs notamment à la construction et à l'exploitation de l'autoroute qui auront un impact important sur l'environnement et le cadre de vie.

Le décret fait donc bien grief à l'objet des associations requérantes.

D'autre part, d'après l'article L 142-1 du Code de l'Environnement, toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci.

Les associations requérantes ont donc bien intérêt à agir.

Au surplus, les associations **Aquitaine Alternatives, Fédération SEPANSO et SEPANSO Landes** sont agréées au titre de l'article **L. 141-1 du code de l'environnement** (Pièces jointes n°4) et justifient d'un intérêt à agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel, elle bénéficie de l'agrément.

1-4. Qualité pour agir des associations requérantes

Les organes délibérants des associations requérantes ont respectivement régulièrement mandaté leur représentant légal pour le présent recours pour excès de pouvoir (Pièces jointes n°5) :

- **Pour la Fédération SEPANSO**, par une délibération du Conseil d'Administration réuni le 25 janvier 2007, conformément aux statuts de l'association;
- **Pour l'association SEPANSO-Landes**, par une délibération du Conseil d'Administration réuni le 12 février 2007, conformément aux statuts de l'association ;
- **Pour l'association AQUITAINE ALTERNATIVES**, par une délibération de son Bureau, réuni le 15 janvier 2007, conformément aux statuts de l'association;
- **Pour l'association Alternative Régionale Langon-Pau (ARLP)**, par une délibération du Conseil d'Administration réuni le 12 février 2007, conformément aux statuts de l'association;
- **Pour l'association COIMERES ENVIRONNEMENT**, par une délibération du Conseil d'Administration réuni le 12 février 2007, conformément aux statuts de l'association;
- **Pour l'association Intercommunale de Protection de l'Environnement et de la Qualité de la Vie Rurale (AIPQVIR)**, par une délibération du Conseil d'Administration réuni le 9 février 2007, conformément aux statuts de l'association ;
- **Pour l'association pour la Sauvegarde et la Qualité de Vie (ASEQVIE)**, par une délibération du Conseil d'Administration réuni le 9 février 2007, conformément aux statuts de l'association ;
- **Pour l'association Mieux Vivre à Doumy**, par une délibération du Conseil d'Administration réuni le 12 février 2007, conformément aux statuts de l'association.

Ces représentants ont donc bien qualité pour agir.

1.5 Intérêt et qualité à agir des personnes physiques requérantes

Les personnes physiques requérantes sont contribuables dans les départements de la Gironde, des Landes et des Pyrénées atlantiques, et ont donc intérêt à agir contre des actes administratifs engageant les finances publiques locales, départementales et régionales (Pièces jointes n°6).

Or, les articles 37 et 39 de la convention approuvée engagent bien les finances départementales et régionales dans les cas de résiliation et de déchéance du concessionnaire.

D'autre part, l'article 24 de la convention prévoit que des concours publics sont attribués au concessionnaire, sous forme d'un apport nature, constitué par la déviation d'Aire sur Adour.

Or, cette déviation a été financée par l'Etat et les collectivités territoriales, notamment le Conseil Régional et le Conseil Général des Landes

Enfin, les personnes physiques requérantes demeurent dans des communes dont le territoire et le cadre de vie seraient fortement affectés par la réalisation de l'autoroute A 65.

Pour l'ensemble de ces raisons, ces personnes physiques ont donc bien qualité et intérêt à agir contre le décret litigieux.

2. Exposé des faits

Le projet de " liaison à 2X2 voies rapide et sûre" entre Bordeaux et Pau a été retenu dans le schéma collectif de transports du 18 avril 2002.

Alors qu'un aménagement de l'existant était une solution tout à la fois pertinente aux niveaux économique, social et écologique, cette solution a été « idéologiquement » écartée au profit d'une construction d'une liaison autoroutière en tracé neuf.

En effet, un fort lobby de certains milieux politiques et socioprofessionnels, considère que seule l'autoroute peut assurer une fonction de désenclavement et de développement économique pour les zones géographiques concernées (retombée attribuée aux autoroutes et qui n'a jamais été réellement prouvée comme un certain nombre de travaux universitaires et de recherche sur ce sujet l'ont amplement démontrée).

Ce projet de liaison a été successivement présenté comme :

- un projet de voie rapide entièrement financé sur fonds publics ;
- puis comme une autoroute concédée à une entreprise privée, avec subvention d'équilibre ;
- puis finalement sans intervention de fonds publics.

En février 2003, un rapport d'audit de l'inspection générale des finances et du conseil général des Ponts et Chaussées sur les infrastructures de transport de ne pas aménager en totalité cette liaison sous forme d'autoroute mais réaliser cet aménagement uniquement sur 4 sections de cette liaison, les autres sections devant seulement faire l'objet d'aménagement ponctuels destinés à améliorer la sécurité et la fluidité.

En effet, le rapport estimait que le trafic était insuffisant pour justifier le choix d'un aménagement autoroutier continu de Langon à Pau.

Il émettait également de sérieuses réserves sur choix d'une concession entièrement concédée faisant valoir que la charge publique de financement serait très importante.

(Pièce jointe n°8).

Ce rapport a provoqué une vive protestation des milieux politiques et socio-économiques précités, car il démontrait, de manière éclatante, l'inutilité d'un aménagement autoroutier continu de Langon à Pau.

En cela, les conclusions de ce rapport heurtaient de plein fouet les convictions quasi dogmatiques de ces milieux dans la nécessité et les vertus d'une autoroute.

Pourtant ces conclusions émanaient d'organismes administratifs dont on ne peut douter du sérieux et des compétences et qui faisaient preuve d'un souci évident, dans leurs missions de préserver l'intérêt général.

Alors que le rôle de l'Etat devait être de ramener à la raison ces milieux politiques et économiques, celui-ci a cédé à leur pression et n'a pas modifié la nature du projet de cette liaison, qui ne pouvait être, dès lors, qu'une autoroute continue de Langon à Pau.

Ainsi, le 7 mai 2003, un appel public à candidatures à la concession était lancé par le ministère des transports.

En juillet 2004, les candidats concessionnaires étaient consultés sur le parti d'aménagement et le périmètre de concession.

Ces candidats remettaient leurs diagnostics en janvier 2005.

En mars et avril 2005, une pseudo-concertation était lancée avec les acteurs du territoire et le public par le préfet de la Région Aquitaine sur le choix du scénario de concession.

En août 2005, le ministère procédait à la 2eme phase d'appel d'offres pour la réalisation d'une autoroute, à péage, entièrement concédée.

Le 21 décembre 2005, les candidats à la concession remettaient leurs offres finales au ministère.

Ce projet d'autoroute a fait l'objet de vives critiques, exprimées notamment lors des concertations et de l'enquête publique organisée du 3 avril au 15 mai 2006 en vue de la déclaration d'Utilité publique. C'est ainsi que plusieurs conseils municipaux se sont prononcés contre le projet ainsi que de très nombreux citoyens et associations.

La critique a ainsi porté sur différents motifs et notamment :

- L'erreur manifeste d'appréciation sur l'utilité publique du projet: le besoin d'une autoroute supplémentaire, qui doublerait les nationales et les voies ferrées existantes sur le même tracé, n'est absolument pas démontré, les prévisions de trafic officielles étant au contraire très inférieures au seuil de rentabilité d'un tel ouvrage;

- les impacts du projet sur l'environnement, en termes notamment de destruction de milieux naturels et d'espèces protégées, d'aggravation des émissions de gaz à effet de serre, et d'émissions d'autres polluants que la France est tenue de réduire en application de textes communautaires, sont bien supérieurs aux bénéfices mis en avant mais non démontrés;
- l'opacité du système de financement de ce projet qui laisse envisager un montage financier dans lequel les fonds publics seraient prédominants en fin de compte, pour un projet dont l'utilité publique n'est pas démontrée, et au contraire, mise en doute par différents audits officiels.

Malgré cette vive opposition, la commission d'enquête a donné un avis favorable.

Par courrier du 2 juin 2006, le ministre des transports décidait d'engager des discussions avec le groupement A'liénor constitué des sociétés Eiffage et Sanef, afin de parvenir à la conclusion d'un contrat de concession, et précisant que l'offre présentée par le candidat pressenti, ne requérait pas, à ce stade, et en l'état actuel des taux de financement, le versement d'une subvention publique.

Le projet de cahier des charges annexé à la convention de concession était signé par le groupement A'liénor le 20 juillet 2006.

Le projet de convention de concession, avec son cahier des charges annexé, était, quant à lui, signé et paraphé par le groupement A'liénor, le 27 septembre 2006.

Un courrier du Directeur des routes du ministère des transports, en date du 26 septembre 2006, a dès lors, transmis aux collectivités territoriales concernées, à savoir le Conseil Régional et les Conseils Généraux de la Gironde, des Pyrénées Atlantiques et des Landes, un projet de convention de financement.

Cette convention de financement constitue une annexe au contrat de concession.

Par délibération du 16 octobre 2006, le Conseil Régional a approuvé cette convention de financement (Pièce jointe n°7)

Les Conseils Généraux de la Gironde, des Landes, des Pyrénées Atlantiques ont également approuvé cette convention de financement dans des conditions similaires et dans la même période.

Par décret, en date du 18 décembre 2006, les travaux de construction de l'autoroute A65 Langon-Pau étaient déclarés d'utilité publique.

Par décret n°2006 du 18 novembre 2006, étaient approuvés la convention passée entre l'Etat et la société A'liénor et le cahier des charges.

C'est la décision attaquée.

3. Exposé des moyens

3.1 Le décret attaqué est vicié par l'illégalité du décret, en date du 18 décembre 2006, déclarant d'utilité publique les travaux de construction de l'autoroute A65 Langon-Pau

Le décret litigieux de concession est étroitement lié au décret du 18 novembre déclarant l'utilité publique des travaux de construction de l'autoroute A65 (Pièce jointe n°10).

En effet, l'article 2.2 du cahier des charges (annexe du décret de concession) stipule que « *Les terrains nécessaires à la concession sont acquis directement par le concessionnaire, à l'exception de ceux remis gratuitement par leur concédant dans les conditions fixées à l'article 5 du présent cahier des charges. Ils sont dès leur acquisition, intégrés au domaine de l'Etat* ».

L'article 6.1 de la convention stipule que : « *Les travaux étant déclarés d'utilité publique, le concessionnaire est investi pour l'acquisition des terrains nécessaires à la concession et à l'exécution des travaux dépendant de la concession, de tous les droits découlant des lois et règlements applicables en matière de travaux publics ainsi que de ceux conférés au bénéficiaire en matière d'expropriation. Il est soumis à toutes les obligations qui découlent de l'application de ces lois et règlements, et notamment celle de régler le montant de l'indemnisation des biens expropriés* ».

L'article 12.2 de la convention stipule que : « *Le concessionnaire peut ensuite aliéner les terrains situés en dehors des limites d'emprise de la concession, sous réserve des droits des propriétaires expropriés et de l'obligation de restitution à l'Etat des terrains mis à la disposition du concessionnaire en application de l'article 5 du présent cahier des charges* ».

Or ce décret d'utilité publique est illégal pour les motifs suivants :

3.1.1 L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique est entachée d'irrégularités substantielles :

- Partialité du président de la commission d'enquête.

Celui a été désigné alors qu'il entretient des liens très étroits avec deux organismes constituant le noyau dur du lobbying en faveur de la réalisation de l'autoroute A 65. Le président de la commission d'enquête est en effet conseiller technique de l'un et membre adhérent de l'autre.

Il ne pouvait donc être nommé comme commissaire enquêteur, et encore moins président de la commission d'enquête, fonctions qui réclament une impartialité et neutralité pour le bon déroulement d'une enquête. La jurisprudence est d'ailleurs constante à ce sujet.

- Rapport insuffisant et incomplet du rapport d'enquête

Cette absence d'impartialité n'est sans doute pas étrangère au fait que la commission d'enquête n'ait pas cru bon de prendre en considération la contribution de l'une des associations requérantes qui avait produit, lors du dépôt de ses observations, les conclusions de l'audit précité de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées, alors que ce document constitue une pièce essentielle. Le rapport de la commission d'enquête s'avère dès lors insuffisant et incomplet, suivant une jurisprudence constante.

- Avis irrégulier de la commission d'enquête

Cet avis s'appuie en particulier sur un élément nouveau, pour justifier son avis favorable, qui ne faisait pas partie du dossier d'enquête publique. En effet, l'annonce par l'Etat, entre la fin de l'enquête publique et la remise du rapport de l'avis de la commission d'enquête, que le projet ne nécessiterait aucune subvention publique et que le délai de mise en service pourrait être ramené à 2010, a été prise en considération par la commission d'enquête.

Cet avis est donc entaché d'un vice de forme substantiel dans la mesure où il s'appuie sur un élément extérieur au dossier d'enquête et dont le public n'a pu prendre connaissance pendant l'enquête.

3.1.2 L'utilité publique a été déclarée sur la base d'un volet financier du projet substantiellement différent de celui soumis à enquête publique

L'enquête d'utilité s'est déroulée sur la base d'un dossier faisant état d'une subvention d'équilibre de 500 millions d'euros versée par l'Etat et les collectivités locales pour la réalisation et l'exploitation de l'A65.

Or, peu de temps après la fin de l'enquête publique, l'Etat annonçait que les négociations entreprises avec la société Al'iéonor, avaient abouti à la prise en charge financière à 100 % par le concessionnaire de l'ensemble du montant de l'investissement de cette infrastructure

Un changement aussi radical du financement de la construction et de l'exploitation de cette autoroute, puisque le concessionnaire prétend ne plus avoir besoin de la subvention d'équilibre de 500 millions d'Euros des collectivités territoriales (soit 50% du montant du financement prévisionnel), a bouleversé l'économie générale du volet financier du projet.

Dès lors, l'utilité publique ne pouvait être prise sur la base d'un dossier dont un des volets essentiels était substantiellement différent de celui soumis à enquête publique.

3.1.3 La déclaration d'utilité publique n'a pas été précédée d'un débat public, en violation de l'article L 121-8 du Code de l'Environnement

Le projet autoroutier A 65 n'a pas été soumis à un débat public, en violation de l'article L 121-8 du code de l'environnement.

On peut également remarquer que la procédure suivie viole les articles L.124-1 et suivants du Code de l'Environnement relatifs à l'information du public en matière d'environnement. Certes, il y a bien eu l'enquête publique du 27 février 2006, mais il s'agissait là d'une information locale alors que le décret de DUP a été publié par le JO au plan national. Il y a là une différence d'échelle fondamentale.

De plus, il y a bien défaut d'information du public au niveau de la DUP elle même et donc violation des articles L.110-1-II-4°, L.124-1 précité, sans compter l'article 7 de la charte constitutionnelle sur l'environnement.

3.1.4 L'étude d'impact du dossier soumis à enquête publique est notoirement insuffisante

L'étude d'impact souffre de nombreuses et graves insuffisances, notamment sur le bilan carbone du projet, sur les effets de celui-ci sur la faune et la flore et les milieux naturels en général.

3. 1.5 Insuffisance du Bilan socio-économique du projet

La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) a défini les fondements d'une politique globale des transports articulée notamment autour des idées fortes suivantes : complémentarité et concurrence intermodale, efficacité économique et sociale, et protection de l'environnement.

Son article 14 prescrit ainsi l'exécution d'un bilan socio-économique pour les opérations d'infrastructures donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement.

Dans le dossier soumis à enquête publique, ces éléments sont non seulement peu développés, mais reposent surtout sur des probabilités erronées, qui sont contredites par les rapports officiels émanant du conseil des ponts et chaussées précité.

3. 1.6 L'inexistence du document justifiant le caractère d'utilité publique du projet

L'article L.11-1-1-3 du Code de l'Expropriation dispose que « *l'acte déclarant d'utilité publique est accompagné d'un document qui expose les motifs et considérations justifiant le caractère d'utilité publique de l'opération* ».

Or le décret de DUP n'est pas accompagné de ce document.

Son article 5 fait seulement référence aux plans et documents consultables dans les directions départementales de l'équipement des trois départements traversés par l'autoroute A 65. Ces documents concernent seulement la mise en compatibilité des PLU des communes traversées et non pas les motifs de la DUP.

En l'espèce, le document exigé par l'article L11-1-1 n'existe donc pas. C'est bien cette inexistence qui entache le décret d'utilité publique d'illégalité.

3.1.7 L'absence du caractère d'utilité publique du projet

Suivant votre jurisprudence, un projet ne peut légalement être déclaré d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'il comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'il présente ;

Pour les raisons développées ci-dessous, l'intérêt du projet d'autoroute A 65 en matière de gain de temps et de sécurité apparaît comme faible au regard des coûts financiers, écologiques et sociaux qu'il présente. Surtout, les gains en temps et en sécurité pourraient être assurés par un aménagement sur place de l'itinéraire existant, qui serait beaucoup moins coûteux et impactant sur le milieu naturel et humain.

Cette espèce s'inscrit donc dans la droite ligne de vos précédentes décisions d'annulation de projets autoroutiers, pour absence d'utilité publique.

En l'espèce, on peut démontrer que l'intérêt d'une nouvelle autoroute par rapport à l'itinéraire existant, en termes de gain de temps et de sécurité sont limités, que le trafic prévu est inférieur à 7 000 véhicules par jour, et que le coût financier, social et environnemental du projet excède l'intérêt de l'opération, et lui retire par suite son caractère d'utilité publique.

3.1.8 Le décret d'utilité publique est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation

En retenant l'option d'une autoroute concédée, dont le déficit serait finalement pris en charge par le contribuable, alors que les différents coûts sont très largement supérieurs aux avantages attendus, le premier ministre a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Une alternative bien moins coûteuse pour les finances publiques, et bien moins impactante sur le milieu naturel et les émissions de gaz à effet de serre, responsable du changement climatique, consisterait à sécuriser et aménager le trajet existant, et bien sûr à réorienter les déplacements de personnes et les transports de marchandises sur les voies ferrées existantes sur le même trajet.

En outre, ce projet ne correspond pas aux critères du développement durable tels qu'inscrits dans la Charte de l'environnement.

La déclaration d'utilité publique de ce projet apparaît donc comme entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

3.2 Le décret de concession a été édicté à la suite d'une procédure de consultation et du choix du concessionnaire irrégulière

Le rapport d'audit de l'inspection générale des finances et du conseil général des Ponts et Chaussées sur le projet autoroutier A65 se termine par le paragraphe suivant : *« S'agissant d'une procédure hors du commun où le choix du concessionnaire est susceptible d'intervenir avant l'approbation de la DUP de la consistance du projet, des précautions particulières dans le règlement de la consultation et la définition des rapports avec le concessionnaire pressenti devront en tout état de cause prises pour conduire ces procédures en évitant tout risque ultérieur de contentieux »*

Or il semble bien que malgré cet avertissement du rapport d'audit, diverses irrégularités aient été commises, facilitées par l'opacité volontaire de la procédure par l'Etat.

Il a été impossible jusqu'à maintenant aux associations requérantes d'avoir accès aux documents de cette consultation et du choix final du concessionnaire, le Ministère des Transports ayant refusé jusqu'à présent de les communiquer.

3.3 Le décret de concession a été édicté à la suite d'une délibération irrégulière du Conseil Régional d'Aquitaine ayant approuvé la convention de financement annexée au cahier des charges dudit décret

3.3.1 Le rapport adressé aux conseillers régionaux avant la réunion du conseil régional était incomplet et ne comportait pas les éléments essentiels indispensables à sa bonne interprétation

D'après l'article L.4132-18 du Code des collectivités territoriales « *Douze jours au moins avant la réunion du conseil régional, le président adresse aux conseillers régionaux un rapport, sous quelque forme que ce soit, sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises* ».

Or, il apparaît que la convention relative au financement des concours publics pour la réalisation de l'autoroute A 65 (ci-après "convention de financement") renvoie sur des aspects très importants, au projet de convention de concession de la section Langon-Pau et au projet de cahier des charges qui lui est annexé.

Si la convention de financement a bien été annexée à la délibération attaquée, il apparaît que ni le projet de convention de la concession, ni son cahier des charges n'ont été fournis aux conseillers régionaux avant leur vote.

Ces différents projets d'actes administratifs sont pourtant étroitement liés. Ainsi la convention de financement, dans son article 2, définit les engagements du Conseil Régional d'Aquitaine, du Conseil Général de la Gironde, du Conseil Général des Landes, du Conseil Général des Pyrénées Atlantiques vis à vis :

- des partages éventuels de la concession,
- d'une éventuelle déchéance du concessionnaire en cours de concession
- ou des informations dont les collectivités souhaitent être destinataires.

Il y a par conséquent une connexité non contestable de ces différents documents entre eux. Il apparaît que le projet de convention de financement n'est pas détachable des projets de convention de concession entre l'Etat et le concessionnaire et de son cahier des charges annexé.

Dès lors, le rapport relatif au projet de délibération approuvant les termes de la convention de financement aurait du contenir ces éléments essentiels explicitant l'économie générale du projet du contrat de concession et son cahier des charges annexé afin d'apprécier notamment les aspects techniques, économiques et financiers de ce projet de contrat de concession et du projet de cahier des charges.

Or, à la date d'envoi aux conseillers régionaux du rapport relatif au projet de délibération de la convention de financement, le projet de convention de concession et son projet de cahier des charges annexé ne sont plus des documents préparatoires, en phase d'élaboration puisque ces deux documents ont été paraphés et signés par le concessionnaire antérieurement. Ils étaient donc parfaitement communicables aux conseillers régionaux en annexe du projet de convention de financement.

En effet, la preuve en est donnée par la première page du projet de délibération du 16 octobre 2006 qui mentionne dans ces « considérant » que l'assemblée plénière « ***prend acte de la signature du projet de cahier des charges annexé à la convention de concession par le groupement A'liénor, en date du 20 juillet 2006*** »

D'autre part, dans les visa du projet de convention de financement, il est mentionné également que « ***Vu le projet de convention de concession de la section Langon-Pau de l'autoroute A65 signé par A'liénor le [27 septembre 2006] et le projet de cahier des charges qui lui est annexé, tous deux paraphés et signés par le concessionnaire*** ».

Ainsi, il n'est pas contestable qu'à la date d'envoi du rapport aux conseillers régionaux, le projet de cahier des charges était signé par le concessionnaire depuis le 20 juillet 2006 et le projet de contrat de concession, signé et paraphé depuis le 27 septembre 2006.

Dès lors, il apparaît surprenant que tels projets d'actes connexes au projet de convention de financement et aussi essentiels n'aient pas été joints à celui-ci dans le rapport relatif au projet de délibération qui doit légalement être adressé aux conseillers régionaux dans un délai de 12 jours avant la séance plénière.

S'il est bien établi que les conseillers régionaux ont bien été destinataires de l'ordre du jour et le rapport sur le projet de délibération litigieuse dans le délai imparti, ledit rapport était largement insuffisant et incomplet, cela ne permet pas de conclure à ce que celui-ci soit considéré comme un rapport recevable au sens de l'article L.4132-18 précité.

Au surplus, le courrier précité du ministre des transports apparaît être d'une extrême importance alors que seulement un extrait est livré dans les « considérant » de la première page du projet de délibération.

Il constitue également un élément essentiel qui aurait dû être également joint au rapport relatif au projet de délibération.

Il est donc patent que le rapport adressé aux conseillers régionaux avant la réunion du conseil régional était incomplet et ne comportait pas les éléments essentiels indispensables à sa bonne interprétation. Ce vice entraîne l'illégalité de la délibération du 16 octobre approuvant la convention de financement et de son rapport annexé et par conséquent, cette délibération encourt l'annulation par votre Tribunal.

3.3.2. L'absence d'éléments essentiels dans le rapport remis aux conseillers régionaux et pendant la séance du conseil régional a été de nature à nuire à une information correcte et suffisante de ces derniers

Dans le rapport relatif au projet de la délibération adressé aux conseillers régionaux, sont absentes les données financières et économiques concernant la construction et l'exploitation de la concession, et la rentabilité financière de cette dernière compte tenu que par courrier du 2 juin 2006, le ministre des transports précisait que l'offre présentée par le candidat pressenti ne requerrait pas à ce stade, et en l'état actuel des taux de financement, le versement d'une subvention publique.

Un changement aussi radical du financement de la construction et de l'exploitation de cette autoroute, puisque le concessionnaire prétend ne plus avoir besoin de la subvention d'équilibre de 500 millions d'Euros des collectivités territoriales (soit 50 % du montant du financement prévisionnel) devrait nécessiter indubitablement la fourniture d'éléments essentiels économiques et financiers prouvant la rentabilité financière du projet et sa viabilité.

Le concessionnaire, en effet, va prendre à sa charge l'intégralité du coût de construction de cette autoroute, soit plus d'un milliard d'Euros. Or, jusqu'au courrier précité du ministre des transports, chacun s'accordait à reconnaître, qu'une subvention d'équilibre publique de 500 millions d'Euros était obligatoirement nécessaire pour sa réalisation, du fait de sa non rentabilité financière.

Par quel miracle est-il possible que du jour au lendemain, ce qui était impossible devienne possible et comment est-il possible de priver les conseillers régionaux des éléments essentiels prouvant cette possibilité nouvelle et inattendue ?

En particulier, la fourniture de données aussi fondamentales que les simulations financières (plan de financement prévisionnel, taux d'emprunt, paiement des annuités d'emprunt, recettes escomptées, coûts de fonctionnement, marges bénéficiaires, chiffres d'affaires, etc.) sur la concession apparaissent indispensables et incontournables à la prise de

décision des conseillers régionaux pour adopter ou non la délibération proposée.

En effet, le concessionnaire empruntera les sommes nécessaires à la construction de l'ouvrage, puis l'exploitera durant un certain nombre d'année, le temps d'amortir ses investissements et de réaliser des bénéfices.

Si la somme actualisée des recettes de péages reçues durant toute la concession est insuffisante pour couvrir la somme actualisée des annuités d'emprunt et des frais de fonctionnement de la future autoroute, que se passera-t-il ?

Il est évident que c'est la puissance publique, c'est à dire l'Etat et les collectivités territoriales qui devront contribuer à rééquilibrer l'exploitation de la concession en se substituant financièrement au concessionnaire.

Or, si l'article 4 de la convention de financement envisage bien la déchéance du concessionnaire, il est impossible de connaître l'ensemble des raisons précises puisque le projet de convention de financement renvoie à l'article 40... du projet de convention de concession non fournie aux conseillers !

Suivant les éléments de l'offre d'Aliénor, ***« la déchéance du concessionnaire peut être prononcée par le concédant si le concessionnaire :***

- ***Retarde la réalisation de l'autoroute de telle façon que la mise en service ne soit pas possible dans les 18 mois à compter de la date prévue ;***
- ***Interrompt durablement ou de manière répétée sa mission d'exploitation de l'autoroute-***
- ***Ne produit pas ou ne maintient pas l'une des garanties prévues contractuellement »***

Le texte indique également de manière sibylline que ***« Le principal risque du concessionnaire est lié au risque de non refinancement à la mise en service et à la date du refinancement (soit 10 ans après la mise en service) et pourrait éventuellement impliquer des conséquences financières pour l'Etat et les collectivités territoriales co-financeurs de l'indemnité qui serait verser au concessionnaire ».***

Il est aisé de constater que la rédaction des textes issus du rapport annexe n°32990 sur la déchéance du concessionnaire se garde bien d'expliciter

tout lien entre la non rentabilité financière de l'autoroute et l'éventuelle possibilité de déchéance du concessionnaire. En effet, les raisons données de la déchéance sont suffisamment vagues et imprécises.

La délibération et la convention de financement sont censées indiquer, entre autres, l'aléa qui pourrait conduire à la déchéance du concessionnaire, ainsi que sur le montant de l'indemnisation qui serait alors versée sur fonds publics au concessionnaire.

La délibération indique également la clé de répartition des contributions des collectivités: Etat (50%), Conseil Régional (25%), Conseils Généraux des Pyrénées Atlantiques (10%), de la Gironde (10%) et des Landes (5%).

Mais cette hypothèse est présentée comme une simple éventualité, peu probable.

Or, la déchéance du concessionnaire apparaît, au contraire, comme un scénario hautement probable pour trois raisons :

- 1) les prévisions de trafic de l'A 65 tirées des audits et documents officiels indiquent clairement que la fréquentation sera insuffisante pour rendre l'autoroute rentable;
- 2) ces prévisions de trafic ont été faites sans tenir compte du renchérissement du prix des hydrocarbures, qui induira dans les années à venir une stagnation, voire une baisse de la circulation automobile;
- 3) enfin, le risque financier pris par la société concessionnaire "A'liénor" repose sur une prévision de trafic surestimée de 20%.

D'autre part, lors de la séance plénière du conseil régional du 16 octobre 2006, le débat sur la délibération n'a donné lieu à la fourniture d'aucun de ces éléments essentiels économiques et financiers de la part du Président du Conseil Régional, ni sur les risques de déchéance du concessionnaire.

Il paraît probable que ces informations essentielles n'ont pas été fournies aux élus régionaux dans le but (inavoué ?) d'occulter le fait que les clauses de déchéances du concessionnaire sont, en réalité, un moyen détourné de verser la subvention d'équilibre de 500 millions d'Euros de manière différée, après la construction et la mise en service de l'autoroute afin de rééquilibrer financièrement l'exploitation qui sera alors probablement largement déficitaire, du fait d'un trafic insuffisant.

D'après l'article L.4132-17 du code des collectivités territoriales « ***Tout membre du conseil régional a le droit dans le cadre de sa fonction d'être informé des affaires de la région qui font l'objet d'une délibération*** ».

Par conséquent, au vu de tout ce qui précède, il est patent que les élus régionaux n'ont pas été suffisamment informés pour prendre une décision de vote en toute connaissance de cause, en violation de l'article L.4132-17.

Voir en ce sens le jugement du Tribunal administratif de Lyon du 6 juillet 2001 (affaire n°9903790 - Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-Satolas) et du Tribunal de Rennes - 10 juillet 1991, Doré : Gaz. Pal. 1992, 1 pan, dr. adm., p 69.

3.3.3 L'insuffisance des informations fournies aux conseillers régionaux a été de nature à faire méconnaître au conseil régional l'étendue de ses compétences en vue de se prononcer sur les documents connexes à la délibération et cités nommément par celle-ci.

S'il n'appartenait pas au conseil régional d'approuver par un vote des actes administratifs relevant d'une négociation entre le ministère des transports et le concessionnaire, il lui revenait pourtant d'apprécier, avant son vote, en toute connaissance de cause, le projet de convention de concession et son cahier des charges, qui rappelons le, étaient déjà signés et paraphés par le concessionnaire, à la date de délibération du conseil régional sur ce dossier.

Or, il a été impossible aux élus régionaux d'avoir ce pouvoir d'appréciation avant le vote de la délibération puisque ces deux documents ne leur ont pas été communiqués, ni avant ni pendant la séance.

Le conseil régional a donc vu l'étendue de ses compétences être restreinte irrégulièrement.

3.4 Le décret de concession a été édicté à la suite de délibérations irrégulières des conseils généraux de la Gironde, des Landes et des Pyrénées atlantiques ayant approuvé la convention de financière annexée au cahier des charges dudit décret

A l'instar de la délibération précitée du Conseil Régional d'Aquitaine, les délibérations des trois conseil généraux se sont déroulées dans les mêmes conditions d'opacité et ont été approuvées en violation :

- de l'article L.3121-18 du code des collectivités territoriales qui dispose que « *Tout membre du conseil général a le droit dans le cadre de sa fonction d'être informé des affaires du département qui font l'objet d'une délibération* » ;

- de l'article L.3121-19 du Code des collectivités territoriales « *Douze jours au moins avant la réunion du conseil général, le président adresse aux conseillers généraux un rapport, sous quelque forme que ce soit, sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises* ».

4. Exposé des moyens de légalité interne

4.1. La convention financière annexée au décret de concession a pour objet une subvention d'équilibre, de fait, différée dans le temps

Le déficit prévu de l'A 65 a été annoncé, il est de 500 millions d'Euros au minimum. Ce déficit devait dans un premier temps être directement (et ouvertement) financé par les contribuables sous la forme d'une « subvention d'équilibre » versée à la société concessionnaire. 250 millions d'Euros devaient être à la charge des seuls aquitains.

Mais l'époque actuelle est aux restrictions budgétaires, à la maîtrise de la dette publique qui est d'un niveau tel (1160 milliards d'Euros) que selon le ministre de l'économie, "la France vit au dessus de ses moyens" (conférence de presse du 20 juin 2005).

C'est peut-être pour ces raisons que la subvention publique d'équilibre a soudain disparu des annonces et des discours publics. Mais il y a sans doute d'autres raisons que les requérants ignorent du fait du refus du ministère des transports de leur communiquer les documents de la consultation et qui sont sans doute plus graves.

En revanche, les requérants estiment que le montage financier qui repose sur une déchéance du concessionnaire plus que prévisible, revient au même puisque les collectivités publiques se sont déjà partagées la charge des 468 M € du déficit prévisible (soit sensiblement le montant de la subvention d'équilibre, soustraction faite du capital d'A'liénor) en valeur 2005, qui correspondront à 765 M€ en valeur 2014.

A la demande des requérants, Monsieur Patrick Dufau de Lamothe, expert comptable, a réalisé une étude du coût pour les collectivités territoriales de la déchéance prévue à l'article 40 du cahier des charges de la concession.
(Pièce jointe n°9)

Les conclusions de cette étude sont alarmantes :

- **la subvention d'équilibre a été remplacée par une clause de déchéance qui peut à tout moment jouer le rôle d'une subvention différée ;**
- **les risques financiers encourus par l'Etat et les Collectivités territoriales sont deux fois supérieurs au montant de la subvention d'équilibre telle que présentée dans le dossier d'enquête.**

4.3 Le décret de concession viole les dispositions de la circulaire n°96-99 du 20 octobre 1998 et de l'instruction cadre du 25 mars 2004 relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures

Des données fondamentales déjà évoquées plus haut sont absentes de la convention et de ses annexes.

En particulier, la fourniture de données aussi fondamentales que les simulations financières (plan de financement prévisionnel, taux d'emprunt, paiement des annuités d'emprunt, prévisions de trafic, recettes escomptées, coûts de fonctionnement, marges bénéficiaires, chiffres d'affaires, etc.) sur la concession apparaissent pourtant indispensables et incontournables.

Il est impossible de connaître les risques de déchéance et de résiliation puisque dans aucun document de la convention, ne figure l'évaluation de la rentabilité financière, étude pourtant imposée par la circulaire et l'instruction cadre précitées.

Manquent également, des éléments essentiels les prévisions de trafic. Seule l'annexe 18 fait état du chiffre d'affaires attendu exprimé en euros constants valeur 1^{er} novembre 2005, sans que ce chiffre soit justifié par des prévisions de trafic.

Ce sont des insuffisances majeures qui démontrent amplement la volonté de dissimulation et d'opacité d'un projet que l'on peut qualifier d'inutilité publique du fait de ses graves conséquences sur l'environnement, le cadre de vie et sur les finances publiques.

5. Conclusion

PAR CES MOTIFS et tous autres à produire, déduire ou suppléer, même d'office,

PLAISE AU CONSEIL D'ETAT :

- annuler le décret n°2006-1619, en date du 18 décembre 2006, approuvant la convention de concession passée entre l'Etat et la société A'liénor pour la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de la section Langon-Pau de l'autoroute A65 et son cahier des charges annexé dudit décret ;

- annuler la convention passée entre l'Etat et la société A'liénor ;

- condamner l'Etat, sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de Justice Administrative, à verser à chacune des associations requérantes et à chaque personne physique la somme de 800 euros.

- Condamner l'Etat aux entiers dépends.

SOUS TOUTES RESERVES

Fait à Bordeaux, le 15 février 2007

La présidente d'
Aquitaine Alternatives

Le président de la
Fédération SEPANSO

Le président de la
SEPANSO Landes

Le président de
**Coimères
Environnement**

Le président de l'
A.R.L.P.

Le président de l'
A.S.E.Q.V.I.E.

Le président de l'
A.I.P.E.Q.V.I.R

La présidente de
Mieux Vivre à Doumy

M. Bernard GROBON

M. Pierre-Jacques PINET

Mme Yvonne LABOURDETTE

M. Julien MILANESI

**M. Stéphane
PAILLAUGUE**

Mme Mireille BARRERE

Liste des pièces jointes

N° des pièces	DESIGNATION DES PIECES JOINTES
N°1	Décret de concession du 18 décembre 2006 et son annexe de convention financière
N° 2	Déclaration à la Préfecture + publication au JO des associations requérantes
N° 3	Statuts des associations requérantes
N° 4	Agréments
N° 5	Délibérations des associations requérantes
N° 6	Justificatifs de domiciliation des personnes physiques requérantes
N° 7	Délibération du conseil régional
N° 8	Extraits de l'audit du Conseil des Ponts et Chaussées et de l'inspection générale des finances sur les autoroutes en France
N° 9	Etude financière de Monsieur Patrick Dufau de Lamothe
N° 10	DUP