

N° 301688

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

FEDERATION SEPANSO et autres

M. Jean Musitelli
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4ème et 5ème sous-sections réunies)

M. Yves Struillou
Commissaire du gouvernement

Sur le rapport de la 4ème sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 14 avril 2008
Lecture du 21 mai 2008

Vu la requête, enregistrée le 16 février 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la FEDERATION SEPANSO dont le siège social est 1, rue de Tauzia à Bordeaux (33800), l'ASSOCIATION SEPANSO LANDES, dont le siège est 1581, route de Cazordite à Cagnotte (40300), l'ASSOCIATION AQUITAINE ALTERNATIVES, dont le siège est 3, rue de Tauzia à Bordeaux (33800), l'ASSOCIATION COIMERES ENVIRONNEMENT, dont le siège est 1, rue Pierricon à Coimères (33210), l'ASSOCIATION INTERCOMMUNALE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA QUALITE DE LA VIE RURALE, dont le siège est à la mairie de Pujo le Plan (40190), l'ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE ET LA QUALITE DE VIE, dont le siège est Foyer Rural à Bougue (40090), l'ASSOCIATION MIEUX VIVRE A DOUMY, dont le siège est à la mairie de Doumy (64450), l'ASSOCIATION ALTERNATIVE REGIONALE LANGON-PAU, dont le siège est à la mairie de Bostens (40090); la FEDERATION SEPANSO et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret du 18 décembre 2006 déclarant d'utilité publique les travaux de construction de l'autoroute A65 Langon-Pau ;

2°) de mettre la somme de 1 000 euros à la charge de l'Etat au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la directive n° 92/43 CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage ;

Vu la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du conseil du 26 mai 2003 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 ;

Vu la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant la ratification de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, ainsi que le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de cette convention ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean Musitelli, Conseiller d'Etat,

- les observations de la SCP Boullez, avocat de la société A'lienor et de la SCP Vier, Barthélemy, Matuchansky, avocat du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire,

- les conclusions de M. Yves Struillou, Commissaire du gouvernement ;

Sur les interventions de l'association France nature environnement, de la commune de Bostens et de l'association les amis de la Terre France :

Considérant que l'association France nature environnement, la commune de Bostens et l'association les amis de la Terre France ont intérêt à l'annulation de la décision attaquée ; qu'ainsi leurs interventions sont recevables ;

Sur les moyens portant sur le respect de certaines consultations :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'antérieurement à la publication du décret du 22 octobre 2002, une décision ministérielle du 29 mars 1996, dont

mention a été faite le 26 mai 1996 au Journal officiel, a fixé les "caractéristiques principales" du projet contesté par la présente requête ; que, dès lors, ce projet entraînait dans le champ de la dérogation prévue, dans ce cas, par l'article 17 du décret du 22 octobre 2002 et n'avait pas à être soumis à l'avis de la commission nationale du débat public ;

Considérant que les stipulations de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 relatives à l'organisation du débat public ne créent d'obligations qu'entre les Etats parties à la convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne ; qu'ainsi la FEDERATION SEPANSO et autres ne sauraient utilement se prévaloir du moyen tiré de la méconnaissance de ces stipulations dans le cadre de la procédure en cause ;

Sur les moyens relatifs au dossier soumis à enquête publique :

Considérant qu'aux termes du paragraphe 3 de l'article 6 de la directive 85/337/CEE du conseil du 27 juin 1987, dans sa rédaction issue de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, dont les dispositions n'ont été transposées que postérieurement à la clôture de l'enquête publique : "Les Etats membres veillent à ce que soient mis, dans des délais raisonnables, à la disposition du public concerné : (...) b) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes au moment où le public concerné est informé (...)" ; que la circonstance que les délibérations des conseils municipaux relatives à la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme des communes concernées ne figurent pas dans le dossier soumis à enquête publique ne peut faire regarder le décret attaqué comme pris sur le fondement de dispositions nationales incompatibles avec les objectifs de cette directive, dès lors que ces délibérations sont postérieures à l'enquête publique et portent seulement sur la mise en compatibilité des plans d'occupation des sols ; que, de même, l'avis émis par la chambre d'agriculture des Landes le 13 février 2006 ne portait pas directement sur le projet en cause mais sur la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme des communes du département et ne peut, dès lors, être regardé comme étant au nombre des principaux rapports et avis au sens de la directive ;

Considérant que, si la FEDERATION SEPANSO et autres soutiennent que le programme autoroutier français aurait fait l'objet d'une évaluation insuffisante aux regard des directives 2001/42/CE du 27 juin 2001 et 2003/35/CE du 26 mai 2003, le décret attaqué n'a pas été pris pour l'application d'un plan ou d'un schéma national qui aurait dû faire l'objet d'une étude d'impact global sur l'environnement en application des dispositions de ces directives ;

Considérant que l'opération projetée ne peut, en tout état de cause, être regardée comme un grand choix technologique, au sens de l'article 11 du décret du 17 juillet 1984 ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que ne figurait pas au dossier soumis à enquête publique l'estimation du taux de rentabilité pour la collectivité d'un grand choix technologique doit être écarté ;

Considérant, d'une part, que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, aucun texte n'impose que l'étude d'impact comporte un bilan carbone de la construction, d'autre part, que les données figurant dans l'étude d'impact permettent une appréciation suffisante de l'impact du projet en matière d'émission de composés organiques

volatils et comprennent une analyse des effets du projet sur l'air, conformément aux dispositions du 2° du II de l'article R. 122-3 du code de l'environnement ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'étude d'impact tient compte de la présence, dans une zone traversée par le projet, de l'écrevisse à pied blanc, espèce protégée pour laquelle est prévu l'aménagement du système d'assainissement des eaux de ruissellement de la plateforme routière ; que, s'agissant de la protection du vison et de la loutre, l'étude comporte la mention des mesures visant à atténuer les incidences du projet, la mise en place d'un dispositif de protection sur la totalité du parcours par l'installation d'une clôture spécifique ainsi que le traitement des effets de coupure par la réalisation de passages de faune en nombre suffisant ; que les variantes du projet font l'objet d'une longue présentation dans le dossier d'enquête et que les différentes solutions y sont rappelées ; que, contrairement à ce qui est soutenu, le coût environnemental a fait l'objet d'une évaluation chiffrée ; qu'ainsi les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les insuffisances de l'étude d'impact entacheraient d'irrégularité le décret attaqué ;

Sur les moyens relatifs au déroulement de l'enquête publique :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. Foucault, président de la commission d'enquête, n'a pas exercé de fonctions en rapport avec le projet dans les cinq ans précédant l'enquête publique, ainsi que l'exigent les dispositions de l'article R. 11-14-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; que la circonstance que M. Candelat, commissaire enquêteur, aurait participé à la commission ferroviaire Pau-Canfranc de l'association Béarn-Adour-Pyrénées ne suffit pas à en faire une personne intéressée, au sens des dispositions de l'article R. 11-5 du code de l'expropriation ;

Considérant que le moyen tiré de ce que les observations, relatives à l'étude des traversées du gibier, faites par la FEDERATION SEPANSO et autres, dans le cadre de l'enquête publique, n'auraient pas été mentionnées dans le rapport de la commission d'enquête manque en fait ;

Considérant que le moyen tiré de ce que le rapport de la commission d'enquête ne ferait pas référence à l'audit réalisé en 2003 par l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées manque en fait ;

Considérant que, s'il ressort des pièces du dossier qu'à la date du décret attaqué il n'était plus prévu de subvention d'équilibre de l'Etat pour assurer l'exploitation de l'ouvrage, contrairement à ce qui était indiqué dans le dossier d'enquête, cet élément nouveau relatif au financement n'entraînait, en l'espèce, une modification substantielle ni des conditions d'exploitation de l'ouvrage ni de l'économie générale du projet, dont le coût global n'était pas accru et dont les caractéristiques physiques demeuraient inchangées, et ne rendait donc pas nécessaire de procéder à une nouvelle enquête avant la déclaration d'utilité publique ; qu'ainsi, cette circonstance n'est pas de nature à entacher d'irrégularité la procédure suivie ;

Considérant que le moyen tiré de ce que le document justifiant le caractère d'utilité publique de l'opération n'aurait pas été joint au décret, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, manque en fait ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet d'autoroute aurait des incidences significatives sur les habitats et les espèces remarquables de la zone concernée ; que, par suite, l'avis de la Commission européenne prévu par l'article L. 144-4-IV du code de l'environnement n'avait pas à être recueilli ;

Sur la légalité interne :

Considérant que, si les associations requérantes soutiennent que la participation des collectivités territoriales au financement de l'A 65 constitue une violation de leurs compétences, notamment au regard de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, ce moyen ne saurait être utilement invoqué à l'encontre du décret attaqué ;

Considérant que, si les associations requérantes soutiennent que la réalisation du projet contesté entraînerait une perturbation intentionnelle des espèces animales mentionnées à l'annexe IV a) de la directive 92/43/ CEE du conseil du 21 mai 1992, elles ne précisent ni dans quelle mesure les dispositions nationales seraient incompatibles avec cette directive, ni les raisons pour lesquelles le projet en cause méconnaîtrait les mesures de transposition ;

Considérant qu'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 ;

Considérant que le projet de construction de l'autoroute A 65 sur une longueur de 150 km entre Langon et Pau répond à la nécessité d'améliorer les conditions de circulation et de sécurité entre Bordeaux et les Pyrénées ; qu'il permettra, notamment, de réduire d'un tiers le temps de parcours entre Bordeaux et Pau, de favoriser la fluidité du trafic et de réduire sensiblement le nombre des accidents sur une liaison réputée pour sa dangerosité ; que, si la FEDERATION SEPANSO et autres contestent ces améliorations ainsi que l'impact positif attendu en matière de développement local, de désenclavement et de sécurité, et si elles contestent les évaluations proposées en matière de développement du trafic, leurs affirmations ne sont pas assorties d'éléments suffisants pour en apprécier le bien-fondé ; que le choix du tracé retenu par rapport à d'autres tracés possibles ne saurait être utilement invoqué pour contester l'utilité publique de l'opération ; que si les requérantes soutiennent que le trafic attendu serait insuffisant pour assurer l'équilibre d'exploitation de l'opération, ils n'assortissent leurs obligations d'aucun élément de nature à démentir les évaluations de trafic réalisées par l'administration ; qu'enfin, si les requérantes affirment que l'opération contribuera à accélérer les changements climatiques, qu'elle détruira des zones précieuses du point de vue de la biodiversité, qu'elle consommera d'importantes ressources naturelles et que son coût social sera élevé, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en égard aux précautions prises pour en limiter les effets, les inconvénients effectifs de cette opération puissent être regardés comme excessifs par rapport à l'intérêt qu'elle présente ; qu'ainsi le moyen tiré du défaut d'utilité publique de l'opération doit être écarté ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la FEDERATION SEPANSO et autres ne sont pas fondées à demander l'annulation du décret du 18 décembre 2006 déclarant d'utilité publique les travaux de construction de l'autoroute A 65 Langon-Pau ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que demandent la FEDERATION SEPANSO et autres au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge des requérantes la somme que leur demande l'Etat au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : Les interventions de l'association France nature environnement, de la commune de Bostens et de l'association les amis de la Terre France sont admises.

Article 2 : La requête de la FEDERATION SEPANSO et autres est rejetée.

Article 3 : Les conclusions de l'Etat tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la FEDERATION SEPANSO, à l'ASSOCIATION SEPANSO LANDES, à l'ASSOCIATION AQUITAINE ALTERNATIVES, à l'ASSOCIATION COIMERES ENVIRONNEMENT, à l'ASSOCIATION INTERCOMMUNALE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA QUALITE DE LA VIE RURALE, à l'ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE ET LA QUALITE DE VIE, à l'ASSOCIATION MIEUX VIVRE A DOUMY, à l'ASSOCIATION ALTERNATIVE REGIONALE LANGON-PAU, à l'association France nature environnement, à la commune de Bostens, à l'association les amis de la Terre France, à la société A'lienor, au Premier ministre et au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.