



HAL
open science

**Note sous Cour administrative d'appel de Bordeaux, 30
juin 2011, numéro 09BX01492, Association AS TRACE
TRAM et autres**

Audrey Egiziano

► **To cite this version:**

Audrey Egiziano. Note sous Cour administrative d'appel de Bordeaux, 30 juin 2011, numéro 09BX01492, Association AS TRACE TRAM et autres. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2011, 13, pp.201-204. hal-02623027

HAL Id: hal-02623027

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02623027v1>

Submitted on 26 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

10.5 - Domaine public

Contrôle du bilan, déclaration d'utilité publique, théorie du bilan coût-avantages, construction du tram-train, contrôle de proportionnalité, enquête publique- bilan socio-économique « lacunaire sur des points essentiels »- insuffisance de l'information du public

Cour Administrative d'appel de BORDEAUX, 30 juin 2011, *Association AS TRACE TRAM et autres*, n°09BX01492

Audrey EGIZIANO, Doctorante à l'Université de La Réunion en Contrat doctoral.

À La Réunion, les difficultés de déplacement liées au trafic automobile et au réseau routier sont connues de tous. C'est en vue de résorber ce problème récurrent que la région Réunion a imaginé un tram-train, reliant la ville de Sainte-Marie à celle de Saint-Paul en passant par Saint-Denis, La Possession, et Le Port.

Suite aux rapports des commissaires-enquêteurs, remis les 4 mai 2007 et 16 janvier 2008, est édicté, le 25 mars 2008, un arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique, au profit de la région Réunion, les acquisitions et les travaux nécessaires au projet de réalisation du tram-train sur le territoire des cinq communes précitées.

Deux requêtes ont été déposées au tribunal administratif de Saint-Denis à l'encontre de cet arrêté de 2008 : l'une par un habitant isolé, l'autre par l'association TRACE TRAM. Par un jugement du 2 avril 2009, le tribunal a décidé de n'annuler l'arrêté litigieux qu'en partie. Les requérants sont donc amenés à porter l'affaire devant la cour administrative d'appel de Bordeaux qui va joindre les deux appels et faire droit à leur demande le 30 juin 2011, au motif d'un bilan socio-économique lacunaire (I), lequel motif est remarquable en raison de sa rareté (II).

I.- Le caractère lacunaire du bilan socio-économique du Tram-train

Le projet de tram-train se qualifiant de grand projet d'infrastructure sans équivoque, il est soumis à la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982¹, et surtout à son décret d'application du 17 juillet 1984². Cette qualification implique une évaluation spécifique, comportant de nombreuses analyses³, dont un bilan socio-économique, afin de s'assurer de la faisabilité et de la viabilité, notamment économique du projet.

1Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

2Décret n°84-617 du 17 juillet 1984.

3Article 4 du décret du 17 juillet 1984 précité : « L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte :

1° Une analyse des conditions et des coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de renouvellement de l'infrastructure projetée ;

2° Une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ;

3° Les motifs pour lesquels, parmi les partis envisagés par le maître d'ouvrage, le projet présenté a été retenu ;

4° Une analyse des incidences de ce choix sur les équipements de transport existants ou en cours de réalisation, ainsi que sur leurs conditions d'exploitation, et un exposé sur sa compatibilité avec les schémas directeurs d'infrastructures applicables ;

5° Le cas échéant, l'avis prévu à l'article 18.

La cour décide que l'arrêté préfectoral litigieux portant déclaration d'utilité publique a été pris au terme d'une procédure substantiellement irrégulière, en raison d'informations lacunaires, qui auraient pu être divulguées au public au moment de l'enquête publique, et ce sur des points essentiels.

C'est le bilan socio-économique du dossier de l'enquête publique qui est en cause et qui entache la procédure d'irrégularité substantielle.

Ledit bilan a pour but d'évaluer l'intérêt du projet et présente pour cela le coût des investissements, le coût d'exploitation et les recettes. En l'espèce, il expose l'évaluation du montant des investissements ramenés sur la durée de 30 ans : 1 350 millions d'euros. En outre, les coûts d'exploitation sont estimés à 40 millions d'euros par an. Or les recettes annuelles ne s'élèveraient qu'à 31 millions d'euros, ce qui conduit à un déficit de 9 millions d'euros par an, donc à 270 millions d'euros sur la durée de 30 ans. Par conséquent, le coût prévisionnel doit être revu à la hausse : 1 620 millions d'euros.

Le choix du mode de réalisation du projet s'est porté sur le partenariat public-privé¹. Or le recours à ce contrat suppose le versement de redevances au bénéfice du cocontractant, de la part de la personne publique, étant donné que cette dernière ne deviendra propriétaire du bien qu'à l'issue du contrat. Ces redevances ne figurent à aucun moment dans le bilan socio-économique, alors que leur montant était connu de la région Réunion dès 2006. En effet, la mission d'expertise économique et financière de la Trésorerie générale de La Réunion les évalue à 81 millions d'euros, soit 2 430 millions d'euros sur 30 ans. Le coût de ces redevances n'est donc pas porté à la connaissance du public lors de l'enquête publique.

C'est ainsi au terme de très longs développements que la cour parvient à la conclusion suivante : « considérant que les lacunes des dossiers d'enquête publique sur les modalités de financement et les insuffisances affectant l'évaluation des coûts du projet [...] qui ne permettent pas de tenir le bilan socio-économique pour réaliste ni de mesurer l'effort financier de la collectivité, ne mettaient pas à même le public d'apprécier l'utilité publique de l'opération ; que contrairement à ce que soutient la région, le poids financier d'un projet et la capacité financière de la collectivité publique qui le porte sont au nombre des critères déterminant cette utilité publique ; que par suite, la procédure au terme de laquelle l'arrêté en litige a été pris, est entachée, au regard du décret du 17 juillet 2004, d'une irrégularité substantielle qui affecte, dans son ensemble, la légalité de cet acte ».

Par conséquent, le bilan socio-économique imposé par le décret du 17 juillet 1984 édulcore voire omet des coûts qui auraient pu et qui auraient dû figurer dans le dossier soumis à enquête publique. Le défaut de présentation de ces coûts ne permettait pas de présenter un reflet sincère de la réalité, et a ainsi faussé de façon substantielle l'information du public étant donné

L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte également une analyse des différentes données de nature à permettre de dégager un bilan prévisionnel, tant des avantages et inconvénients entraînés, directement ou non, par la mise en service de ces infrastructures dans les zones intéressées que des avantages et inconvénients résultant de leur utilisation par les usagers. Ce bilan comporte l'estimation d'un taux de rentabilité pour la collectivité calculée selon les usages des travaux de planification. Il tient compte des prévisions à court et à long terme qui sont faites, au niveau national ou international, dans les domaines qui touchent aux transports, ainsi que des éléments qui ne sont pas inclus dans le coût du transport, tels que la sécurité des personnes, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement économique et l'aménagement des espaces urbain et rural. Il est établi sur la base de grandeurs physiques et monétaires ; ces grandeurs peuvent ou non faire l'objet de comptes séparés.

Les diverses variantes envisagées par le maître d'ouvrage d'un projet font l'objet d'évaluations particulières selon les mêmes critères. L'évaluation indique les motifs pour lesquels le projet présenté a été retenu. »

1Pour rappel, le contrat de partenariat permet à une personne publique ou une personne privée chargée d'une mission de service public de confier à un tiers la construction, la maîtrise d'ouvrage et le financement d'un équipement moyennant un paiement différé et étalé, équipement dont elle ne deviendra propriétaire qu'à l'issue du contrat (conclusions du rapporteur public Mme Dupuy sous l'arrêt ici commenté).

que « le poids financier d'un projet et la capacité financière de la collectivité publique qui le porte sont au nombre des critères déterminant cette utilité publique ». L'arrêté préfectoral litigieux ayant été pris selon une procédure irrégulière est annulé.

Cette solution est remarquable car plus nombreuses ont été les décisions considérant la sincérité du bilan socio-économique imposé par le décret du 17 juillet 1984 satisfaisante, et n'annulant donc pas la procédure.

II.- Le caractère rarement lacunaire du bilan socio-économique

Nous pouvons citer par exemple un arrêt du 17 mars 2010 au terme duquel le Conseil d'État a jugé suffisant le bilan présentant les conditions de financement avec un degré de précision correct compte tenu de l'état d'avancement du projet, bien que la répartition précise des financements dépendait des résultats de la mise en concurrence².

De même, le Conseil d'État décide, le 3 décembre 2010, que : « l'étude d'évaluation économique et sociale jointe au dossier d'enquête publique, qui analyse les conditions de réalisation et les coûts de construction et d'exploitation et indique un taux de rentabilité interne, comporte les informations et les analyses prescrites par les dispositions de la LOTI et du décret du 17 juillet 1984 applicables aux grandes infrastructures de transports »¹.

Il convient toutefois de relever que les juges de la cour administrative d'appel de Bordeaux ont peut-être été moins frileux à l'idée de prononcer l'annulation de l'arrêté litigieux que leurs prédécesseurs de la rue Félix Guyon. En effet, contrairement au jugement de première instance, cette décision intervient alors qu'il est notoire que le projet en cause était déjà abandonné dans les faits, en raison du changement de couleur politique de la région Réunion².

Cependant, bien qu'il ait peut-être été plus aisé à la cour administrative d'appel de se prononcer défavorablement sur l'arrêté de déclaration d'utilité publique, en aucun cas cette circonstance ne peut expliquer (du moins pas à elle seule) cette décision d'annulation, puisqu'en tout état de cause, le dossier soumis à enquête publique était déjà reconnu comme entaché de vices certains étant donné que le juge de première instance l'a sanctionné, certes partiellement.

Par ailleurs, même si les décisions d'annulation pour cause de bilan socio-économique incomplet viciant l'information du public se font rares, elles existent tout de même, en témoigne un arrêt rendu le 4 décembre 1995 par le Conseil d'État³ : « en l'absence d'éléments essentiels de l'évaluation imposée par les dispositions précitées de l'article 4 du décret du 17 juillet 1984, la procédure d'enquête publique était entachée d'irrégularité »⁴. Cet arrêt est d'autant plus

²Arrêt CE, 17 mars 2010, *Association Alsace Nature*, req. n°314114.

¹Arrêt CE, 3 décembre 2010, *Commune de Lattes*, req. n°306752 ; dans le même sens, arrêt CAA Bordeaux, 10 juin 2010, *Association Trans'CUB*, req. n°09BX00943 ; arrêt CE, 8 novembre 1993, *Commune de Valenton et autres*, req. n°119021 120447 ; arrêt CE, 22 novembre 2002, *Comité fédératif pour la mise à deux fois deux voies de la nationale 60*, req. n°200294.

²Suite à l'élection du 26 mars 2010, Didier Robert a succédé à Paul Vergès à la tête du conseil régional.

³CE, 4 décembre 1995, *District urbain de l'agglomération rennaise*, req. n°157756.

⁴En l'espèce : « Considérant que le document intitulé "Etude d'impact et d'évaluation de la première ligne du VAL du district de Rennes", joint au dossier de l'enquête publique à laquelle il a été procédé du 11 mai 1992 au 20 juin 1992, ne comportait qu'une analyse très incomplète des conditions et des coûts d'entretien et d'exploitation de l'infrastructure projetée, en grande partie d'ailleurs parce que le mode de gestion du réseau n'avait pas encore été arrêté à la date de l'enquête ; que ledit document ne contenait l'estimation ni du taux de rentabilité financière pour le maître de l'ouvrage, ni du taux de rentabilité pour la collectivité ; qu'enfin, les mêmes lacunes affectaient l'analyse des variantes ».

remarquable qu'à l'époque des faits et du procès la circonstance du changement politique ne joue aucunement⁵.

Deux nouveaux chantiers sont désormais sur les rails pour reprendre le flambeau de la lutte contre les difficultés du trafic autoroutier : la nouvelle route du littoral et le trans-éco express. Le premier verra l'enquête publique à son sujet débiter dès ce mois de septembre 2011. Nous ne pouvons qu'espérer que les éclaircissements du présent arrêt soient utilisés avec probité.

⁵Daniel Delaveau était en fonction tant à la mairie de Rennes qu'à la présidence du District urbain de l'agglomération rennaise à l'époque de ce litige, et l'est d'ailleurs toujours aujourd'hui.

¹ Décret (modifié) n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme (*JO* 124 du 29 mai 2005). Décret pris pour application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (*JO* du 5 Juin 2004).

² Les deux textes cités supra (note 1), dernièrement modifiés par la loi Grenelle II, permettent, dans le champ de l'urbain, de satisfaire aux nouvelles exigences supranationales de l'évaluation environnementale ; en particulier de la directive n°2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JOCE n° L 197 du 21 juillet 2001 p. 0030 – 0037*.

³ L'on pensera en particulier à son engagement pionnier à travers l'institution du schéma d'aménagement régional, document de planification qui préfigurera des futurs schémas de cohérence territoriale (SCOT) consacrés par la loi SRU à l'échelle nationale.