

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX**

ls

N°1200385, 1201119, 1201896

REPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Pierre MOLINIER
M. Denis TEISSEIRE et autres
ASSOCIATION DES COMMERCANTS ET
PROFESSIONNELS DE LA BARRIERE DU
MEDOC

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Pouzoulet
Président rapporteur

Le tribunal administratif de Bordeaux

2^{ème} chambre

M. Vaquero
Rapporteur public

Audience du 9 octobre 2014
Lecture du 23 octobre 2014

01-03-01
34-02-01-01-01-005
34-02-02-02
C+

Vu, I, sous le n° 1200385, la requête, enregistrée le 3 février 2012, présentée pour M. Pierre Molinier, demeurant 72 cours du Général de Gaulle à Gradignan (33170), par Me Bouhet ; M. Molinier demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté du préfet de la Gironde du 30 novembre 2011 déclarant d'utilité publique au profit de la communauté urbaine de Bordeaux les travaux nécessaires à la création de la ligne D du tramway de l'agglomération bordelaise et emportant approbation des nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme de la communauté urbaine de Bordeaux ;

- de mettre à la charge de l'Etat les dépens de l'instance au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu le mémoire enregistré le 7 août 2012, présenté par le préfet de la Gironde, qui conclut au rejet de la requête ;

.....
Vu le mémoire enregistré le 6 novembre 2012, présenté pour M. Molinier, qui conclut

aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens ;

.....

Vu le mémoire enregistré le 21 décembre 2012, présenté par le préfet de la Gironde, qui conclut aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens ;

.....

Vu le mémoire enregistré le 25 janvier 2013, présenté pour M. Molinier, qui conclut aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens et demande également au tribunal d'enjoindre au préfet de la Gironde de produire des pièces et informations mentionnées dans ses écritures ;

Vu le mémoire enregistré le 25 octobre 2013, présenté pour la communauté urbaine de Bordeaux représentée par son président, par la SCP d'avocats Noyer-Cazcarra, qui conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. Molinier la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu le mémoire, enregistré le 25 octobre 2013, présenté pour M. Molinier, qui conclut aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens ;

.....

Vu le mémoire enregistré le 12 novembre 2013, présenté par le préfet de la Gironde, qui conclut aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens ;

.....

Vu le mémoire, enregistré le 23 juillet 2014, présenté pour M. Molinier qui conclut aux mêmes fins que précédemment ;

.....

Vu le mémoire, enregistré le 25 juillet 2014, présenté pour la communauté urbaine de Bordeaux qui conclut aux mêmes fins que précédemment ;

.....

Vu l'ordonnance en date du 5 août 2014 clôturant l'instruction au 5 septembre 2014 ;

Vu le mémoire en production de pièces, enregistré le 4 septembre 2014, présenté pour la communauté urbaine de Bordeaux ;

Vu le mémoire, enregistré le 5 septembre 2014, présenté pour M. MOLINIER ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 21 octobre 2014, présentée pour la communauté urbaine de Bordeaux ;

Vu, II, sous le n° 1201119, la requête, enregistrée le 30 mars 2012, présentée par M. Denis Teisseire, demeurant 34 impasse Lacroix à Bordeaux (33000), mandataire des requérants, l'association Trans'Cub, représentée par son président, dont le siège est 5 rue de Tauzia à Bordeaux (33000), l'association Aquitaine Alternatives, représentée par son président, dont le siège est 5 rue de Tauzia à Bordeaux (33000), M. Jacques Dubos, demeurant 21 rue du Jura à Mérignac (33700), M. Hervé Harduin, demeurant 12 allée des Bouléouts à Bruges (33520) ; les requérants demandent au tribunal :

- d'annuler la délibération n° 2009-0045 du 16 janvier 2009 par laquelle le conseil de la communauté urbaine de Bordeaux a autorisé son président à engager la procédure de demande de subvention dans le cadre de l'appel à projets « Transports urbains » ;

- d'annuler la délibération n° 2009-0708 du 6 novembre 2009 par laquelle le conseil de la communauté urbaine de Bordeaux a arrêté le dossier définitif du projet de création de la ligne D du tramway, d'extension des lignes A, B et C et de création de la ligne dite « Tram-train du Médoc » ;

- d'annuler la délibération n° 2010-0130 du 26 mars 2010 par laquelle le conseil de la communauté urbaine de Bordeaux a décidé de requérir auprès du préfet de la Gironde l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de la création de la ligne D du tramway ;

- d'annuler l'arrêté du préfet de la Gironde du 30 novembre 2011 déclarant d'utilité publique au profit de la communauté urbaine de Bordeaux les travaux nécessaires à la création de la ligne D du tramway de l'agglomération bordelaise et emportant approbation des nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme de la communauté urbaine de Bordeaux ayant fait l'objet d'un recours gracieux du 30 janvier 2012 ;

.....
Vu le mémoire enregistré le 23 octobre 2013, présenté par le préfet de la Gironde, qui conclut au rejet de la requête ;

.....
Vu le mémoire enregistré le 25 octobre 2013, présenté pour la communauté urbaine de Bordeaux, représentée par son président, par la SCP Noyer-Cazcarra, qui conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu le mémoire enregistré le 15 novembre 2013, présenté par les requérants qui concluent à l'annulation de l'arrêté du 30 novembre 2011 du préfet de la Gironde « par exception d'illégalité de la délibération du 6 novembre 2009 » du conseil de la communauté urbaine de Bordeaux, par les mêmes moyens que la requête ;

.....
Vu le mémoire enregistré le 27 mars 2014, présenté pour la communauté urbaine de

Bordeaux, qui conclut aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens ;

.....
Vu le mémoire enregistré le 27 mars 2014, présenté par les requérants, qui concluent aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens ;

.....
Vu le mémoire, enregistré le 22 avril 2014, présenté pour la communauté urbaine de Bordeaux qui conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens ;

.....
Vu le mémoire, enregistré le 22 avril 2014, présenté par les requérants qui concluent aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens ;

.....
Vu le mémoire, enregistré le 25 juillet 2014, présenté par les requérants, qui concluent aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et demandent au tribunal d'ordonner, le cas échéant, une expertise ;

.....
Vu le mémoire, enregistré le 25 juillet 2014, présenté pour la communauté urbaine de Bordeaux qui conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens ;

.....
Vu l'ordonnance en date du 2 septembre 2014 clôturant l'instruction au 19 septembre 2014 ;

.....
Vu le mémoire, enregistré le 2 septembre 2014, présenté par le préfet qui conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens ;

.....
Vu le mémoire, enregistré le 5 septembre 2014, présenté par les requérants, qui concluent aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens ;

.....
Vu le mémoire, enregistré le 19 septembre 2014, présenté par les requérants ;

.....
Vu le mémoire, enregistré le 19 septembre 2014, présenté pour la communauté urbaine de Bordeaux ;

.....
Vu la note en délibéré, enregistrée le 14 octobre 2014, présentée par les requérants ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 21 octobre 2014, présentée pour la communauté urbaine de Bordeaux ;

Vu, III, sous le n° 1201896, la requête, enregistrée le 1^{er} juin 2012, présentée pour l'association des commerçants et professionnels de la barrière du Médoc, dont le siège est 78 avenue de la Libération au Bouscat (33110), par Me Heymans ; l'association des commerçants et professionnels de la barrière du Médoc demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté du préfet de la Gironde du 30 novembre 2011 déclarant d'utilité publique au profit de la communauté urbaine de Bordeaux les travaux nécessaires à la création de la ligne D du tramway de l'agglomération bordelaise et emportant approbation des nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme de la communauté urbaine de Bordeaux, ensemble la décision implicite par laquelle le préfet de la Gironde a rejeté son recours gracieux à l'encontre de cet arrêté ;

- de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu le mémoire enregistré le 14 août 2012, présenté par le préfet de la Gironde, qui conclut au rejet de la requête ;

.....
Vu le mémoire enregistré le 20 mars 2014 présenté pour l'association des commerçants et professionnels de la barrière du Médoc, qui conclut aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens ;

.....
Vu le mémoire enregistré le 15 avril 2014, présenté pour la communauté urbaine de Bordeaux, représentée par son président, par la SCP Noyer-Cazcarra, qui conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association requérante la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu l'ordonnance en date du 16 avril 2014 fixant la clôture de l'instruction au 5 mai 2014 ;

Vu le mémoire, enregistré le 23 avril 2014, présenté par le préfet de la Gironde, qui conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la communauté urbaine de Bordeaux ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 21 octobre 2014, présentée pour la communauté urbaine de Bordeaux ;

Vu la décision attaquée et les autres pièces des dossiers ;

Vu le code de l'environnement ;

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

Vu le code des transports ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 et le décret n°84-617 du 17 juillet 1984 pris pour l'application de l'article 14 de cette loi ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 9 octobre 2014 :

- le rapport de M. Pouzoulet, président ;

- les conclusions de M. Vaquero, rapporteur public ;

- les observations de Me Bouhet pour M. Molinier ;

- les observations de M. Harduin et de M. Teisseire qui interviennent en leur nom propre et pour la Trans'Cub et l'association Aquitaine Alternatives ;

- les observations de Me Guedon et de M. Mazet pour la communauté urbaine de Bordeaux ;

- et les observations de Me Thome pour la communauté urbaine de Bordeaux ;

Sur l'objet du litige et la jonction :

1. Considérant que, par délibération du 22 février 2008, le conseil de la communauté urbaine de Bordeaux a décidé de l'ouverture d'une concertation préalable ayant notamment pour objet la réalisation de la ligne D du tramway de l'agglomération dans le cadre d'un projet de développement du réseau de transports en commun comprenant encore l'extension des trois lignes de tramway existantes et la mise en place d'une ligne dite de tram-train permettant de relier le Médoc au centre de Bordeaux ; que cette concertation préalable s'est déroulée du 1^{er} avril 2008 au 19 juin 2008 ; que, par délibération du 26 mars 2010, le conseil de la communauté urbaine a demandé l'ouverture d'une enquête publique ; que, par délibération n° 2009-0708 du 6 novembre 2009, le conseil de la communauté urbaine de Bordeaux a arrêté le dossier définitif du projet de création de la ligne D du tramway ; que, par arrêté du 9 mai 2011, le préfet de la Gironde a prescrit l'ouverture d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de la création de la ligne D du tramway ; que l'enquête publique s'est déroulée du 30 mai 2011 au 13 juillet 2011 ; que la commission d'enquête a remis son rapport le 15 septembre 2011 ; que, par délibération du 25 novembre 2011 valant déclaration de projet, le conseil de la communauté urbaine de Bordeaux a déclaré d'intérêt général le projet de création de la ligne D du tramway ; que, par arrêté du 30 novembre 2011, le préfet de la Gironde a déclaré d'utilité publique au profit

de la communauté urbaine de Bordeaux les travaux nécessaires à la création de la ligne D du tramway ; que ce même arrêté a emporté mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la communauté urbaine de Bordeaux ;

2. Considérant, d'une part, qu'il résulte du mémoire produit le 15 novembre 2013 par les requérants que ces derniers doivent être regardés comme se désistant de leurs conclusions présentées le 30 mars 2012 et tendant à l'annulation des délibérations du conseil de la communauté urbaine de Bordeaux du 16 janvier 2009, du 6 novembre 2009 et du 26 mars 2010 et comme excipant désormais de l'illégalité desdites délibérations au soutien de leurs conclusions à fin d'annulation dirigées exclusivement contre l'arrêté du préfet de la Gironde du 30 novembre 2011 ; que rien ne s'oppose à ce qu'il soit donné acte de ce désistement ;

3. Considérant que les requêtes susvisées n° 1201119, 1200385 et 1201896, qui tendent désormais toutes trois à l'annulation du seul arrêté susmentionné du 30 novembre 2011, ont ainsi le même objet, ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par le préfet de la Gironde et la communauté urbaine de Bordeaux à la requête n° 1201119 :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de ses statuts, l'association Trans'Cub a pour objet de « réfléchir de proposer et d'agir dans tous les domaines de la communauté urbaine de Bordeaux(...) dans le but de promouvoir l'intérêt général sur la base des critères d'efficacité économique, de solidarité sociale et de qualité de la vie (...) » ; qu'elle justifie ainsi d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté du préfet de la Gironde du 30 novembre 2011 ; qu'en outre, son président et président du conseil d'administration est habilité à introduire toute action en justice en vertu de l'article 10 des statuts ; que M. Dubos, qui justifie de sa qualité de président, est ainsi habilité à présenter la requête au nom de l'association ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de ses statuts l'association Aquitaine Alternatives a pour objet de « (...) mieux faire prendre en compte les préoccupations d'environnement et de défense de la qualité de la vie dans les politiques régionales des transports (...) et d'aménagement du territoire » ; que l'association justifie, par son objet même, d'un intérêt pour agir contre l'arrêté attaqué ; qu'en outre, par délibération du 9 octobre 2013, le bureau de l'association Aquitaine Alternatives a, en application de l'article 9 de ses statuts, mandaté son président pour demander l'annulation de l'arrêté du préfet de la Gironde du 30 novembre 2011 ; que la circonstance que cette délibération habilitant le président à introduire l'instance soit postérieure à l'enregistrement de la requête est sans incidence sur la recevabilité de cette dernière ;

6. Considérant que MM. Teisseire, Dubos et Harduin, habitant respectivement à Bordeaux, Mérignac et Bruges justifient, en tant que résidents sur le territoire de l'agglomération bordelaise et usagers du réseau de transport en commun de la communauté urbaine de Bordeaux, d'une qualité leur conférant un intérêt personnel pour agir contre l'arrêté attaqué ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées par le préfet de la Gironde et la communauté urbaine de Bordeaux tirées du défaut de qualité et d'intérêt pour agir des requérants dans l'instance n° 1201119 doivent être écartées ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : « *La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. / L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours.* » ;

9. Considérant que, contrairement à ce que soutiennent le préfet de la Gironde et la communauté urbaine de Bordeaux, la requête n°1201119 présentée par M. Teisseire et autres contenait l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge ; que dès lors, la fin de non-recevoir opposée par le préfet de la Gironde et la communauté urbaine de Bordeaux et tirée de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative doit être écartée ;

10. Considérant que si le préfet de la Gironde et la communauté urbaine de Bordeaux soutiennent que la requête n° 1201119 ne comportait pas la copie de l'arrêté du préfet de la Gironde du 30 novembre 2011 déclarant d'utilité publique au profit de la communauté urbaine de Bordeaux les travaux nécessaires à la création de la ligne D du tramway, il ressort toutefois des pièces du dossier que la requête enregistrée le 30 mars 2012 et communiquée le 5 septembre 2012 était accompagnée dudit arrêté ; qu'en tout état de cause, une copie de cet arrêté a été réexpédiée au préfet de la Gironde et à la communauté urbaine de Bordeaux le 6 mars 2014 ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requête n° 1201119 est recevable ;

Sur les conclusions à fin d'annulation et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens des requêtes :

12. Considérant que les requérants soutiennent que les dispositions de l'article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 modifiée, telles qu'elles ont été codifiées aux articles L. 1511-1 à L. 1511-3 du code des transports par l'ordonnance n° 2010-1037 du 28 octobre 2010, et celles du décret d'application du 17 juillet 1984 ont été méconnues ;

13. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1511-1 du code des transports : « *Les choix relatifs aux infrastructures, aux équipements et aux matériels de transport dont la réalisation repose, en totalité ou en partie, sur un financement public sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. / Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux, notamment de ceux résultant des atteintes à l'environnement.* » ; qu'aux termes de l'article L. 1511-2 du même code : « *Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports sur, notamment, l'environnement, la sécurité et la santé et permettant des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport ainsi qu'entre les modes ou les combinaisons de modes de transport.* » ; qu'aux termes de l'article L. 1511-3 du même code : « *Les évaluations des grands projets d'infrastructures et des grands choix technologiques mentionnés à l'article L. 1511-2 sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés dans les conditions fixées à l'article L. 1511-4.* » ; qu'aux termes de l'article L. 1511-4 du même code : « (...) *le dossier de l'évaluation est jointe au dossier de l'enquête publique à laquelle est soumis le projet ou le choix*

mentionné à l'article L. 1511-2. Cette enquête publique est réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. (...) » ; qu'aux termes de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « L'expropriant adresse au préfet pour être soumis à l'enquête un dossier qui comprend obligatoirement : I.-Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages : (...) 7° L'évaluation mentionnée à l'article 5 du décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 pris pour l'application de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, lorsque les travaux constituent un grand projet d'infrastructures tels que défini à l'article 3 du même décret. (...) » ; qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret du 17 juillet 1984 relatif à l'application de l'article 14 de la loi 82-1153 du 30 décembre 1982 relatif aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs : « L'évaluation et le bilan des grands projets d'infrastructures et des grands choix technologiques intéressant les transports publics tels qu'ils sont définis à l'article 5, dernier alinéa, de la loi susvisée du 30 décembre 1982 sont établis selon les critères définis par ladite loi du 30 décembre 1982, notamment dans ses articles 1^{er}, 3 et 14 (alinéas 1^{er} et 2) » ; que l'article 4 du même décret précise : « 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 (...) / 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 » ; qu'aux termes de l'article 5 du même décret : « L'évaluation d'un grand projet d'infrastructures incombe au maître d'ouvrage et est financée par lui. » ;

14. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'évaluation économique et sociale des grands projets d'infrastructures de transport qu'elles imposent de rendre publique avant l'adoption définitive de tels projets ne peut avoir d'effet utile en vue d'établir l'utilité publique de l'opération que si, notamment, les données chiffrées et les valeurs agrégées sur lesquelles cette évaluation se fonde sont, en relation avec l'importance du projet en cause, présentées en fonction de critères homogènes sous une forme synthétique et lisible pour le public, et fournies avec une explication suffisante quant à leur provenance et à leur justification permettant d'en vérifier la sincérité et la cohérence ; que les inexactitudes, omissions ou insuffisances de l'évaluation économique et sociale ne sont toutefois de nature à vicier la procédure et à entraîner l'illégalité de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique du projet que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête publique et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative ;

15. Considérant que l'opération déclarée d'utilité publique par l'arrêté en litige porte sur la réalisation d'un transport en commun de type tramway en mode ferré, en sites propre et mixte, dont le tracé, sur un linéaire de 10 kilomètres, s'étend de Bordeaux (place des Quinconces) à Eysines ; qu'il dessert, outre ces deux communes, les communes du Bouscat et de Bruges et implique la création de 15 nouvelles stations ; que la création de la ligne D, destinée à desservir le cadran nord-ouest de l'agglomération bordelaise, s'inscrit dans le cadre des travaux dits de 3^{ème} phase ayant également pour objet la création de la ligne tram-train du Médoc et l'extension des lignes A, B et C du tramway de l'agglomération bordelaise ;

16. Considérant que la communauté urbaine de Bordeaux a fait le choix d'appréhender le projet de ligne D comme un projet distinct des projets d'extension des lignes A, B et C du tramway ; que le projet a ainsi donné lieu à une enquête publique et à un arrêté distinct relatifs à l'utilité publique de l'opération ; que, dès lors, l'évaluation économique et sociale du projet, afin de permettre de déterminer l'utilité publique spécifique de la nouvelle ligne, devait comporter une analyse des coûts, des conditions de financement, du parti retenu et des incidences de ce choix spécifique à la ligne D, compte tenu notamment de la fréquentation attendue sur le parcours de la ligne et donc de sa rentabilité propre ;

17. Considérant que l'« évaluation socio-économique » fait l'objet de la pièce 7 du dossier d'enquête publique ; qu'elle comporte tout d'abord une analyse des motifs du projet de ligne D, justifié par la nécessité de mobiliser un gisement de clientèle des transports en commun jusqu'à présent mal exploité et de contribuer ainsi à réduire l'engorgement de l'agglomération bordelaise ; qu'elle justifie le choix du « corridor nord » plus favorable à une desserte par tramway en raison de la continuité du tissu urbain jusqu'à Eysines, ce qui ne serait pas le cas pour le « corridor sud » devant traverser des secteurs urbains peu denses avant d'atteindre la commune de Saint Médard ; qu'elle indique les motifs du choix du tracé retenu dans le corridor nord, s'étant traduit par l'abandon du passage par l'avenue d'Eysines, trop étroite, et le passage par l'avenue de la Libération ; qu'elle expose, mais de façon très succincte, les motifs du choix du tramway, de préférence au tramway sur pneu et au bus à haut niveau de service (BHNS), moins cher en équipement, mais dont le matériel roulant a une durée de vie deux fois plus courte et qui n'assure pas la continuité avec le réseau de tramway existant ; que le document analyse les « opportunités desservies » eu égard à la population du quadrant Nord-Ouest de Bordeaux, aux emplois, aux projets d'urbanisation, aux infrastructures scolaires et aux quartiers à desserte prioritaire situés à proximité de la future ligne ; qu'il évalue les incidences du projet sur les transports en commun et la circulation routière, compte tenu de la restructuration du réseau de bus dans le cadre de l'intermodalité des offres de transports en commun, du réaménagement du plan de circulation automobile et des modes doux de déplacement, notamment à vélo ;

18. Considérant en premier lieu que l'évaluation datée de janvier 2011 mentionne en page 57 les prévisions de trafic sur lesquelles elle se fonde, compte tenu de l'extension et de l'amélioration de l'offre sur les lignes A, B et C du tramway et de la mise en service d'une liaison tram-train du Médoc entre la gare Saint-Jean et la gare de Blanquefort ; qu'il est ainsi indiqué 62 300 montées par jour prévues en 2016 pour la ligne D, qu'à la suite des nouvelles extensions et des services partiels, la fréquentation journalière du réseau de tramway dans son ensemble aura quant à elle augmenté de 83 000 montées en 2014 et de 133 000 montées supplémentaires en 2016, en raison de l'« effet de réseau » ainsi étendu et de la densification des intervalles des services centraux ; que ces prévisions sont établies par référence à la « situation 2008 » définie comme le « réseau théorique comprenant l'extension à Carbon Blanc de la ligne A – les trafics de 2008 sont les trafics d'un jour fort de novembre issus de l'enquête O-D TC de 2008 » ; qu'il résulte notamment des explications fournies à l'audience que l'« effet de réseau » résulte de l'usage futur, sur d'autres parties du réseau, des rames appelées à assurer le service sur

la ligne D et plus généralement de la mise en commun du matériel roulant sur les différentes lignes en fonction des besoins de la fréquentation ainsi que le confirment les informations de la page 60 relatives à l'équipement en matériel roulant ; que, toutefois, si ce surcroît de fréquentation des rames est de nature à en améliorer la rentabilité et pouvait légitimement être pris en compte par le maître d'ouvrage dans une appréciation de l'utilité publique du réseau de tramway étendu, pris dans son ensemble, le public, quant à lui, ne dispose pas d'une prévision suffisamment justifiée de la fréquentation spécifique de la seule ligne D de la place des Quinconces à Eysines alors au surplus qu'une partie substantielle de la ligne sera implantée dans des secteurs urbains de moindre densité engendrant une fréquentation très sensiblement inférieure à celle observée dans la partie du réseau desservant Bordeaux à l'intérieur des boulevards ; que l'évaluation ne fournit pas non plus d'information claire et suffisamment justifiée en ce qui concerne les données réelles de fréquentation du réseau et de la progression de cette fréquentation telles qu'elles pouvaient être connues au moment de la réalisation de l'évaluation ; qu'en effet, la communauté urbaine se borne à indiquer, sans autre précision, qu'elle a exploité les données d'une « enquête ménages 2009 » dont les résultats n'ont été disponibles qu'en 2010 ; que, toutefois elle ne fournit pas les chiffres permettant de corroborer les estimations susmentionnées ; qu'en outre, ni l'évaluation socio-économique, ni les autres pièces composant le dossier d'enquête publique ne font état de la méthodologie employée permettant de justifier, même sommairement, les chiffres fournis en liaison notamment avec la hausse de fréquentation des transports collectifs de 2002 à 2009 relevée en page 118 de l'étude d'impact et prenant en compte la mise en service du tramway mais également les effets de la réorganisation concomitante du réseau de bus à partir de 2004 ; qu'en particulier, les taux d'augmentation retenus pour extrapoler l'évolution future de la fréquentation ne sont pas explicités au regard de l'expérience acquise depuis la mise en service des lignes de tramway A, B et C et de la fréquentation réelle du réseau alors qu'il n'a pas été contesté au cours de l'instance qu'un fléchissement du taux d'augmentation de la fréquentation pouvait être constaté en 2010 ; qu'ainsi, au regard de l'importance du projet, ces prévisions pourtant déterminantes pour sa propre rentabilité ne sont pas clairement et suffisamment justifiées sur la base des données de fréquentation effective du réseau disponibles lors de l'établissement de l'évaluation socio-économique et de leur progression constatée depuis la mise en service du réseau et de ses premières extensions ; que ces évaluations sommaires reviennent ainsi à imputer à la seule ligne D, d'une dizaine de kilomètres, et dont la partie la plus éloignée du centre de Bordeaux s'étend au milieu d'un habitat pavillonnaire de faible densité, ainsi qu'il vient d'être rappelé, une part manifestement surestimée de l'augmentation de la fréquentation prévue entre 2014 et 2016 pour l'ensemble du réseau lui-même étendu sur les autres lignes et un taux de progression de la fréquentation du réseau comparable à celui observé sur les sections du réseau les plus intensément fréquentées de l'hyper-centre de Bordeaux ; que, sur ce premier point, l'évaluation ne satisfait pas aux exigences des dispositions précitées de l'article 4 du décret du 17 juillet 1984 ;

19. Considérant, en deuxième lieu, en ce qui concerne les conditions de financement du projet, que l'évaluation socio-économique comporte essentiellement des données générales sur la stratégie de financement de la communauté urbaine de Bordeaux marquée par la priorité du financement des transports ; qu'en ce qui concerne la ligne D proprement dite, le tableau figurant en page 66 se borne à mentionner une estimation globale des montants d'investissements prévisionnels du budget annexe des transports pour la période 2011-2020 pour l'extension des lignes A, B, et C ainsi que pour la ligne D, chiffrée à 764 millions d'euros, sans détailler le montant des investissements spécifiques nécessités par la création de la ligne D ; que s'il est indiqué page 81 que le montant total des investissements de la ligne D s'élève à 221,3 millions d'euros, matériel roulant compris (aux conditions économiques de 2010), l'évaluation annonce en page 60 des coûts de construction de 173 millions d'euros (aux conditions économiques de

2008) et l'acquisition de 47 rames d'un coût unitaire de 3,250 millions d'euros d'ici 2016 d'un montant total de 153 millions d'euros (hors taxes aux conditions économiques de 2008) ; qu'il est précisé que 10 rames seulement seront affectées à l'opération de ligne D, mais ajouté que 47 rames seront acquises jusqu'en 2016, dont 26 rames à l'horizon 2014, « à la mise en service des extensions et du tram-train du Médoc » ; qu'en réalité, et ainsi que cela a été relevé au point précédent, cette prévision prend en compte le coût du matériel roulant qui sera utilisé non seulement sur la ligne D, pour un usage en navette, mais à plus long terme sur le reste du réseau à laquelle la ligne D sera connectée pour permettre aux usagers de poursuivre leur voyage d'une station de la ligne D jusqu'à Bègles sans rupture de charge, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer le coût spécifique d'équipement de la ligne D en matériel roulant et la rentabilité de l'investissement au regard de la fréquentation attendue de la seule ligne appréhendée comme projet distinct ; que cette lacune affecte d'autant plus la sincérité de l'évaluation que la fréquentation du tramway, intense pour la partie centrale du réseau, où la rentabilité de l'équipement est donc la plus forte, est réduite de plus du tiers et à peine supérieure à 1 000 passagers à l'heure au-delà des boulevards ; qu'ainsi, l'évaluation ne permet pas, en rassemblant ces données éparses et non homogènes, d'avoir une idée suffisamment claire et précise du coût total d'investissement de la ligne D prise comme un grand projet spécifique et non comme une extension du réseau autorisant une péréquation entre les coûts exposés sur les sections centrales du réseau, très fréquentées et donc plus rentables, et sur les sections périphériques moins ou peu rentables car bénéficiant d'une fréquentation inférieure ou basse ;

20. Considérant en outre que, s'il est indiqué en page 67 que l'emprunt devrait concourir pour un tiers (384 millions d'euros) aux sources de financement, le document ne fournit aucune donnée spécifique au financement de la ligne D par ce mode de financement, au service de la dette affecté à ce seul projet, ni n'indique la part du financement résultant des recettes tarifaires attendues affectée au financement de la seule ligne D, alors que, contrairement à ce que soutient la communauté urbaine, ces dernières ne sont pas « marginales » mais sont censées représenter près du quart (23%) du budget annexe des transports, et que leur montant est déjà affecté d'une incertitude quant aux données de fréquentation qui ne sont pas justifiées, ainsi qu'il a été relevé au point 18 ; qu'il suit de là que l'évaluation du projet, en raison de ces lacunes et de ces imprécisions, ne permet pas au public d'être éclairé sur les coûts précis comme sur les conditions de financement, spécifiques au projet de ligne D, qui ne font l'objet d'aucun traitement distinct et suffisant eu égard à l'état d'avancement du projet ; que ces lacunes sont d'autant plus substantielles que, de l'avis même des auteurs du document, le bénéfice actualisé attendu de la ligne D, dans la composition duquel intervient une estimation des variations de recettes, ne représente que 5% de celui attendu de la réalisation de la troisième phase du tramway de l'agglomération bordelaise, la ligne D ayant un taux de rentabilité interne donné pour inférieur de 30 % à celui de l'ensemble du projet de troisième phase ; qu'il peut ainsi en être déduit, en l'absence de données plus précises, que la présentation des conditions de financement opère implicitement mais nécessairement une péréquation avec les conditions de financement de l'extension des lignes A, B, et C qui fausse l'estimation propre des conditions de financement de la ligne D du tramway soumise à l'enquête publique en tant que projet distinct ; qu'ainsi, les exigences du 2° de l'article 4 du décret du 17 juillet 1984 ne peuvent être regardées comme satisfaites ;

21. Considérant encore que les coûts d'exploitation et d'entretien de la ligne de tramway ne sont renseignés que sous la forme d'un coût moyen de 7,02 euros par véhicule et par kilomètre sur la base des données KEOLIS 2010 de telle sorte que, compte tenu de l'incertitude quant au nombre de kilomètres effectivement parcouru par les rames exploitées sur la seule ligne D mais continuant leur parcours jusqu'à Bègles, l'évaluation ne permet de disposer, ni d'une analyse même sommaire du coût d'exploitation réel de la ligne de tramway, ni non plus, au

demeurant, d'une analyse comparative avec le coût d'exploitation global d'une ligne de BHNS tenant compte de la moindre durée de vie du matériel roulant, plus fine que celle qui figure dans l'évaluation ; que, sur ce point, l'évaluation socio-économique méconnaît également les exigences codifiées à l'article L. 1511-2 du code des transports et précisées par le 1° de l'article 4 du décret du 17 juillet 1984 ;

22. Considérant, enfin, que s'agissant de la valeur temps, qui est une composante permettant de déterminer quantitativement les avantages attendus du projet, il ressort des pièces du dossier que la communauté urbaine de Bordeaux s'est fondée sur une valeur de 13,08 euros/heure en 2008 ; que l'instruction cadre du 27 mai 2005 relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport préconise à titre indicatif de retenir une valeur temps au titre de l'année 2000 comprise entre 5,50 et 11,10 euros/heure ou une valeur moyenne de 7,60 euros/heure selon les circonstances qui doivent s'appliquer à des trafics hétérogènes hors Ile de France comme ceux en litige ; que s'il est tenu compte des documents du commissariat général à la stratégie et à la prospective, la valeur temps devait être fixée au titre de 2010 à une valeur plus proche de 8 ou 9 euros/heure ; que pour justifier les valeurs retenues, la communauté urbaine de Bordeaux se borne à faire valoir que les valeurs préconisées par le commissariat au plan n'étaient pas pertinentes et qu'elle souhaitait conserver une cohérence avec les évaluations menées pour les phases 1 et 2 du tramway ; que, ce faisant, elle n'a pas satisfait aux dispositions précitées qui renvoient expressément aux usages des travaux de planification et doit être regardée comme ayant surévalué la valeur temps à appliquer à des déplacements hétérogènes dans l'agglomération de Bordeaux ;

23. Considérant ainsi que les insuffisances susmentionnées entachant l'évaluation économique et sociale, qu'aucun autre document de l'enquête publique, notamment l'étude d'impact, ne vient pallier synthétiquement et lisiblement, ne permettent pas d'établir que le bénéfice actualisé retiré de la ligne D, évalué à 23,5 millions d'euros, dont au surplus les différents agrégats entrant dans sa composition ne sont pas même chiffrés, et le taux de rentabilité interne qui en découle peuvent être tenus pour des prévisions sincères et fiables ; que, par suite, ces insuffisances, par leur effet cumulé, ont faussé substantiellement l'appréciation du public, notamment des contribuables, sur l'opportunité socio-économique du projet de ligne de tramway D, dont le taux de rentabilité interne, de 4,6%, est déjà à peine supérieur au taux d'actualisation (3,8%) ; qu'elles ont ainsi été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête publique et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative ; que le public a ainsi été privé d'une garantie essentielle au bon déroulement de la consultation ; qu'aussi bien le tribunal n'est-il pas non plus à même d'apprécier le bilan spécifique du projet et son utilité publique, appréhendés distinctement des autres opérations de la phase 3 du tramway de l'agglomération bordelaise, au regard des inconvénients et des coûts qu'il entraîne et en dépit des avantages réels qui peuvent en résulter pour la population de l'agglomération et pour la gestion des transports en commun dans l'agglomération bordelaise bénéficiant d'une bonne expérience du tramway ; que, sans qu'il y ait lieu de faire droit aux demandes de production de documents ou d'expertise présentées par les requérants, ces derniers sont fondés à demander l'annulation de la décision attaquée et du rejet du recours gracieux formé par l'association des commerçants et professionnels de la barrière du Médoc ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative :

24. Considérant qu'il y a lieu de condamner l'Etat à verser à M. Molinier une somme de 35 euros au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

25. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérants, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, la somme que la communauté urbaine de Bordeaux demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros à verser à l'association des commerçants et professionnels de la barrière du Médoc au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement des conclusions à fin d'annulation présentées par M. Teisseire et autres dans l'instance n° 1201119 et dirigées contre les délibérations du conseil de la communauté urbaine de Bordeaux en date du 16 janvier 2009, du 6 novembre 2009 et du 26 mars 2010.

Article 2 : L'arrêté du préfet de la Gironde du 30 novembre 2011 et le rejet du recours gracieux formé par l'association des commerçants et professionnels de la barrière du Médoc sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera à M. Molinier une somme de 35 euros en application de l'article R. 761-1 du code de justice administrative et à l'association des commerçants et professionnels de la barrière du Médoc une somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des requérants et les conclusions de la communauté urbaine de Bordeaux tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. Denis Teisseire, à l'association Trans'Cub, à l'association Aquitaine Alternatives, à M. Jacques Dubos, à M. Hervé Harduin, à M. Pierre Molinier et à l'association des commerçants et professionnels de la barrière du Médoc, au ministre de l'égalité des territoires et du logement, à la communauté urbaine de Bordeaux et au préfet de la Gironde.

Délibéré après l'audience du 9 octobre 2014, à laquelle siégeaient :

M. Pouzoulet, président,
M. Naud, conseiller,
M. Roussel, conseiller,

Lu en audience publique le 23 octobre 2014.

Le premier assesseur,

Le président rapporteur,

G. NAUD

PH. POUZOULET

Le greffier,

C. JUSSY

La République mande et ordonne au préfet de la Gironde en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier,