

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX**

N° 1400083

ASSOCIATION TRANS'CUB ET AUTRES

Mme Marie-Pierre Viard
Juge des référés

Audience du 24 janvier 2014
Ordonnance du 28 janvier 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la requête, enregistrée le 10 janvier 2014, présentée pour l'ASSOCIATION TRANS'CUB dont le siège est situé 3-5 rue Tausia à Bordeaux (33800), M. Jacques DUBOS, demeurant 21 rue du Jura à Mérignac (33700), M. Hervé HARDUIN, demeurant 12 allée des Bouléouts à Bruges (33520) et M. Denis TEISSEIRE, demeurant 34 impasse Lacroix à Bordeaux (33000) par Me de Lagausie ;

L'ASSOCIATION TRANS'CUB ET AUTRES demandent au juge des référés :

- de suspendre, en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du préfet de la Gironde du 23 mars 2012 déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la construction de la ligne Tram-Train du Médoc de la 3^{ème} phase du tramway de l'agglomération bordelaise sur le territoire des communes de Bordeaux, Bruges et Blanquefort ;

L'ASSOCIATION TRANS'CUB ET AUTRES soutiennent que :

- l'association a intérêt à agir dans la mesure où l'arrêté en litige porte atteinte aux intérêts collectifs qu'elle défend et concerne un des domaines d'intervention de la communauté urbaine de Bordeaux ;

- il y a urgence à suspendre cet arrêté dans la mesure où les travaux autorisés par la déclaration d'utilité publique ont débuté et qu'ils pourraient être différés dans l'attente du jugement au fond sans préjudice pour la population, les transports en commun existants continuant de fonctionner ;

- il existe des moyens propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ;

N°1400083

2

- il y a lieu d'invoquer l'illégalité par voie d'exception de la délibération du conseil de communauté du 6 novembre 2009 arrêtant le dossier définitif du projet de 3^{ème} phase du tramway comprenant la création de la ligne D, les extensions des lignes A, B et C et le Tram-Train du Médoc ; les modalités de convocation n'ont pas respecté les articles L. 2121-10 et 12 du code général des collectivités territoriales, le conseil de communauté a été insuffisamment informé sur le projet en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, aucun chiffre n'a été donné dans la note de synthèse permettant d'apprécier l'intérêt global et les intérêts propres de chacune des opérations au regard de leurs rapports coûts /avantages ; le projet a été adopté en l'absence de 9 études (enquête ménages 2009 sur les déplacements au sein de la communauté urbaine, schéma régional air énergie, plan climat, schéma directeur de l'agglomération métropolitaine bordelaise et plan local d'urbanisme à jour, plan de déplacements urbains actualisé, schéma directeur opérationnel des déplacements métropolitains, bilan des phases 1 et 2 du tramway), ceci en violation des dispositions de l'article L. 1511-1 du code des transports ;

- la concertation exigée par les dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme n'a pas porté sur l'étude de faisabilité pour un Tram-Train reliant le Médoc et la rive droite comme annoncé dans la délibération d'ouverture de la concertation mais sur une étude portant sur un tramway utilisant une voie posée à son intention sur une ancienne emprise ferroviaire ;

- le commissaire enquêteur n'a pas examiné l'ensemble des observations déposées par l'association et n'a pas indiqué avec une précision suffisante et de manière personnelle les motifs qui l'ont conduit à écarter les nombreuses observations ; il a de plus répondu de manière incomplète aux renseignements que l'association lui a demandés ;

- le projet de Tram-Train est manifestement incompatible avec le schéma de cohérence territoriale approuvé le 26 septembre 2001 dès lors que le schéma ne le prévoit pas et qu'en outre, le projet de Tram-Train qu'il prévoit sur la ligne de chemin de fer de ceinture ne serait plus possible ; l'enquête publique devait donc aussi porter sur le schéma de cohérence territoriale ;

- l'évaluation socio-économique du projet de la phase 3 et du Tram-Train est intervenue tardivement en méconnaissance de l'article L. 1511-4 du code des transports, la ligne de Tram-Train n'étant pas un projet à part entière mais une tranche du projet plus global de la phase 3 ; l'évaluation devait donc intervenir en application du 2^{ème} alinéa de l'article L. 1511-4, 6 mois avant l'adoption du projet définitif adopté le 6 novembre 2009 alors qu'elle est intervenue le 31 mai 2010 ;

- cette évaluation a été faite en méconnaissance de l'article 4 du décret n°84-617 du 17 juillet 1984 ; les chiffres de fréquentation diffèrent entre les dossiers d'enquête publique des lignes A, B , C et celle du projet de Tram-Train, les fréquentations retenues ont été surévaluées ; s'agissant de la ligne de Tram-Train, les chiffres de la fréquentation de l'infrastructure nouvelle ne sont pas basés sur le seul trafic propre aux investissements réalisés mais prennent en compte le trafic global de l'infrastructure déjà existante ;

- il s'ensuit une analyse biaisée des conditions de financement dès lors que les recettes attendues sont surévaluées et que le coût annoncé dans le dossier d'enquête de 543 millions d'euros est très inférieur à la réalité ; le taux de rentabilité interne est ruiné dans ses bases de calcul, le processus d'évaluation est opaque ; il existe des écarts non justifiés entre les bénéfices actualisés et le taux de rentabilité interne mentionnés dans les différents

N°1400083

3

dossiers d'enquête publique des opérations de la phase 3 du tramway ; de plus la valeur temps a été surestimée ; la rentabilité calculée du projet de Tram-Train est donc inexacte ;

- la création de la ligne Tram-Train est dépourvue d'intérêt public au regard de la fréquentation réellement attendue ; elle n'est en plus pas nécessaire dès lors qu'emprisonnée sur l'emprise de la voie ferrée, elle dessert peu des pôles générateurs de trafic ; les inconvénients du projet sont excessifs par rapport à son utilité, le coût est excessif au regard de l'intérêt de l'opération ; cette dépense interdirait de mobiliser les ressources pour d'autres infrastructures nécessaires en matière de transports ;

Vu la décision dont la suspension est demandée ;

Vu le mémoire, enregistré le 23 janvier 2014, présenté pour la communauté urbaine de Bordeaux qui conclut au rejet de la requête et au versement par les requérants de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, l'ASSOCIATION TRANS'CUB ne justifiant pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir eu égard au caractère trop général de son objet ; que M. DUBOS, qui se présente comme le président de l'association sans le démontrer, ne justifie pas de sa qualité à signer la requête ; à titre personnel, Messieurs TEISSEIRE, DUBOS et HARDUIN, qui arguent de la qualité de contribuable de l'État, ne justifient pas plus d'un intérêt leur donnant qualité pour agir ;

- la condition d'urgence n'est pas remplie, l'intérêt public s'attache au contraire à l'exécution de la décision ; en l'espèce, la suspension de l'arrêté porterait gravement atteinte à plusieurs intérêts publics, les travaux ont commencé depuis plus d'un an, les acquisitions foncières sont largement engagées, le chantier serait désorganisé, la mise en service sera retardée d'au moins deux ans, la gêne pour les habitants de l'agglomération bordelaise sera amplifiée, les conséquences financières de l'arrêt des travaux seront considérables, qu'au total, les dépenses déjà engagées s'élèvent à 41 251 609 euros toutes taxes comprises ;

- aucun des moyens invoqués n'est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de la décision en litige ;

- le moyen tiré de l'illégalité par voie d'exception de la délibération du 6 novembre 2009 doit être écarté, à titre principal, comme inopérant, cette délibération ne constituant pas un élément de l'opération complexe dont l'arrêté de déclaration d'utilité publique serait l'aboutissement, à titre subsidiaire, cette délibération n'est entachée d'aucune illégalité, les convocations ayant été régulièrement envoyées et aucun membre du conseil de communauté n'ayant été privé d'une de ses garanties ; cette délibération ne peut être analysée comme l'adoption définitive du projet au sens de l'article L. 1511-4 du code des transports mais seulement l'acte portant approbation du dossier définitif du projet prévu par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;

- les modalités de la concertation telles que prévues par la délibération du 22 février 2008 ont été respectées ; il a été précisé à plusieurs reprises au cours de la concertation que les résultats de l'étude de faisabilité menée en vertu de cette délibération conduisait, dans

N°140083

4

une première étape, à la réalisation d'une ligne de tramway le long de la voie ferroviaire même si la concertation a également porté sur la possibilité de relier le Médoc à la rive droite de la Garonne ;

- les orientations stratégiques du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise valant schéma de cohérence territoriale définissent des grandes tendances d'aménagement ; le projet de ligne Tram-Train est compatible avec ce schéma ;

- la procédure d'enquête publique est régulière ; le commissaire enquêteur a réalisé un rapport circonstancié développant notamment sur plus de neuf pages les observations du public et indiquant sa propre analyse ; qu'à supposer même qu'il n'ait pas communiqué à l'association requérante des pièces que celle-ci avait demandées, il ne s'agirait pas d'une irrégularité substantielle ;

- l'article L. 1511-1 du code des transports n'impose pas que les pièces du dossier d'enquête reposent sur les éléments recueillis par les neuf études listées par les requérants ; que l'enquête portait également sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme ; qu'il n'y avait pas lieu d'attendre la révision du plan local d'urbanisme et du schéma directeur pour lancer l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ;

- dès lors que le projet de ligne Tram-Train est un projet à part entière, c'est à juste titre que, conformément aux dispositions de l'article L. 1511-4 du code des transports, l'évaluation socio-économique du projet devait être insérée au sein du dossier d'enquête publique et non pas six mois avant la délibération du 6 novembre 2009 ;

- l'évaluation socio-économique est exempte de vices ; les différences de chiffres sur les fréquentations et de variation des bénéfices actualisés et taux de rentabilité interne figurant dans les enquêtes publiques relative aux extensions de lignes A, B et C, l'enquête relative à la création de la ligne D et l'enquête relative à la ligne Tram-Train sont sans incidence sur l'évaluation effectuée concernant cette dernière ligne, les chiffres avancés aujourd'hui par les requérants sur la fréquentation du réseau ne pouvaient être connus lors du lancement de l'enquête ; le taux de fréquentation doit s'apprécier au regard des évolutions attendues au cours des 15 prochaines années ; aussi l'argument des requérants selon lequel la fréquentation de la ligne serait insignifiante en 2016 est inopérant ; l'évaluation socio-économique retient 48 100 voyageurs par jour sur la ligne en 2016 ; il ne saurait être reproché à la communauté urbaine de Bordeaux d'avoir retenu les chiffres de fréquentation de l'ensemble de la ligne Tram-Train soit Blanquefort-Villenave d'Ornon au lieu de retenir le tronçon Blanquefort-Cracovie dès lors qu'en termes d'exploitation, l'infrastructure à créer et l'infrastructure existante sont nécessairement liées dans la mesure où le service de rames sera exploité sans rupture de charges sur l'ensemble de la ligne Tram-Train ; les dépenses d'investissement chiffrées à 96,7 millions d'euros, valeur juillet 2010, sont exactes ; le taux de rentabilité interne retenu n'est pas erroné et si le détail de ses modalités de calcul ne figure pas dans l'évaluation socio-économique, aucun texte ni même la jurisprudence ne l'exige ; la valeur des gains de temps des usagers n'a pas été surévaluée ; la valeur retenue étant proche de celle retenue par les évaluations réalisées lors des deux premières phases du tramway ;

- l'intérêt public du projet ressort tant du dossier d'enquête publique que de la déclaration de projet ; la ligne Tram-Train prend en compte les caractéristiques spécifiques du territoire intercommunal et les prévisions de fréquentation sont justifiées compte tenu notamment de la densification attendue des quartiers desservis au cours des quinze

N°140083

5

prochaines années ; contrairement à ce que soutiennent les requérants le tracé retenu permet de se rapprocher de pôles générateurs de trafic ; le caractère excessif des inconvénients n'est pas démontré par les requérants ; les résultats obtenus au titre du taux de rentabilité interne montrent que le coût de l'opération n'est pas excessif d'autant plus que l'existence de terminus partiels sur la ligne permet d'assurer l'efficacité du réseau en assurant un meilleur taux de remplissage des rames ; le moyen tiré de l'impossibilité de réaliser d'autres projets est inopérant et non fondé, la priorité qui devrait être donnée aux lignes circulaires intra rocade n'étant pas absolue ; le projet présente des avantages incontestables ; il assure une meilleure desserte du territoire, il augmente la part des transports en commun, il présente l'avantage de se réaliser sur des emprises foncières disponibles sans acquisition préalable comme l'a d'ailleurs estimé le commissaire enquêteur ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 23 janvier 2014, présenté par le préfet de la Gironde qui conclut au rejet de la requête ;

Il fait valoir que :

- la requête au fond présentée par l'ASSOCIATION TRANS'CUB n'est pas recevable, à défaut pour le représentant de l'association d'avoir justifié de sa qualité pour agir au nom de l'association ; qu'ainsi, en l'état du dossier, la présente requête qui n'est que l'accessoire de la requête au fond, est irrecevable ;

- l'urgence n'est pas constituée, les travaux sont peu avancés, les requérants se bornant à invoquer le début des travaux sans démontrer en quoi ils constituent un préjudice grave et immédiat à un intérêt public ; ils ne démontrent pas plus en quoi la déclaration d'utilité publique de la ligne Tram-Train cause préjudice à leur situation ou aux intérêts qu'ils défendent ;

- aucun des moyens invoqués ne présente un caractère sérieux ;

- le moyen tiré de l'illégalité par voie d'exception de la délibération du 6 novembre 2009 doit être écarté, à titre principal, comme inopérant, cette délibération ne constituant pas un élément de l'opération complexe dont l'arrêté de déclaration d'utilité publique serait l'aboutissement et, en tout état de cause, cette prétendue irrégularité n'étant pas démontrée comme l'indique la communauté urbaine de Bordeaux dans ses écritures ; il n'y a pas de différence entre le projet soumis à concertation et à enquête publique ; le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ont été effectués conformément aux dispositions de l'article R. 111-14-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; le projet de ligne Tram-Train, s'il ne figure pas dans le schéma de cohérence territoriale, n'est pas pour autant incompatible avec les objectifs dudit schéma ; l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique a porté sur un dossier complet et régulièrement constitué ; qu'en ce qui concerne l'évaluation socio-économique, elle ne repose ni sur des chiffres de fréquentation inexacts ni sur une analyse financière erronée ; le projet présente un intérêt public certain et revêt à l'évidence un caractère d'utilité publique ; le coût financier du projet ne peut être regardé comme excessif par rapport à l'intérêt qu'il présente et aux avantages attendus de sa réalisation ;

N°1400083

6

Vu le mémoire, enregistré le 24 janvier 2014, présenté pour l'ASSOCIATION TRANS'CUB ET AUTRES tendant aux mêmes fins que leur requête par les mêmes moyens ;

Ils ajoutent que :

- l'association a intérêt à agir et son président, réélu chaque année par le conseil d'administration en cette qualité, est habilité en vertu des statuts, à signer la requête en annulation ;

- seuls les travaux de préparation de la plate-forme ferroviaire ont été engagés, les travaux spécifiques à l'implantation de la voie et à ses équipements doivent seulement être engagés à compter du mois de février 2014 ; la requête n'est donc pas tardive ;

- l'exécution de la déclaration d'utilité publique porte gravement atteinte à un intérêt public et aux intérêts défendus par l'association ; la présente requête a pour but d'éviter un usage abusif et dispendieux des fonds publics pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique n'est pas démontrée et la nécessité manifestement inexistante ainsi que de préserver la qualité et le cadre de vie des habitants et des usagers des infrastructures de la communauté urbaine de Bordeaux ;

- les atteintes graves à plusieurs intérêts publics si la suspension intervenait ne sont pas démontrées ; ainsi du retard pris par des travaux illégalement décidés ; les sommes déjà dépensées ne seront pas perdues en cas de validation par le juge du fond de la déclaration d'utilité publique, tandis qu'en cas d'annulation, les sommes dépensées pour l'opération seront limitées à celles engagées ; les conséquences financières sont aujourd'hui moins importantes qu'elles ne seraient en cas d'annulation par le juge du fond ; la gêne ne sera pas amplifiée pour les habitants, la circulation ne sera pas entravée aux abords de la nouvelle ligne, une ligne de bus leur offre une compensation suffisante et des solutions d'attente pourront être prises envers les propriétés riveraines des travaux ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la requête au fond n° 1202096 présentée par l'ASSOCIATION TRANS'CUB ET AUTRES ;

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

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu la décision en date du 2 septembre 2013 par laquelle le président du tribunal a désigné Mme Marie-Pierre Viard, Vice-président, pour statuer sur les demandes de référés ;

N°1400083

7

Après avoir, au cours de l'audience publique du 24 janvier 2014, à laquelle ont été régulièrement convoquées les parties, présenté son rapport et entendu les observations :

- de Me de LAGAUSIE, pour l'ASSOCIATION TRANS'CUB ET AUTRES,
- de Me Thomé, pour la communauté urbaine de Bordeaux,
- de Mme Pireyre, pour le préfet de la Gironde ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 28 janvier 2014, présentée pour l'ASSOCIATION TRANS'CUB ET AUTRES ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :
« *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* » ;

2. Considérant que l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ; que l'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire ;

3. Considérant que lorsque le juge des référés, saisi de conclusions tendant à la suspension d'une décision administrative, recherche si la condition d'urgence est remplie, il lui appartient de rapprocher d'une part les motifs invoqués par le requérant pour soutenir qu'il ait satisfait à cette condition et, d'autre part, la diligence avec laquelle il a, par ailleurs, introduit des conclusions d'annulation ; qu'en l'absence de circonstances particulières tenant, notamment, à l'évolution de la situation de droit ou de fait postérieurement à l'introduction des conclusions d'annulation, ce rapprochement peut conduire le juge des référés soit à tenir la demande en suspension comme abusive au sens de l'article R. 741-12 du code de justice administrative, soit, à tout le moins comme ne satisfaisant pas à la condition d'urgence ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la requête présentée par l'ASSOCIATION TRANS'CUB ET AUTRES tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet de la Gironde du 23 mars 2012 déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la construction de la ligne Tram-Train du Médoc de la 3^{ème} phase du tramway de l'agglomération bordelaise sur le territoire des communes de Bordeaux, Bruges et Blanquefort a été enregistrée au greffe du tribunal le 15 juin 2012 ; que ce n'est que le 10 janvier 2014 que, par la présente requête, les mêmes requérants ont demandé la suspension de cet arrêté ; que, pour justifier ce délai, ils soutiennent que si les travaux de préparation de la plate-forme ferroviaire ont été engagés, les travaux spécifiques à l'implantation de la voie et de ses équipements, qui entraîneraient des conséquences irréversibles, vont être engagés à compter du mois de février 2014 ; que, toutefois, il ressort des pièces du dossier que des travaux importants ont déjà été réalisés sur tout le parcours de la ligne et que l'un des ouvrages d'art prévus, celui enjambant la rocade bordelaise, est en voie d'achèvement ; qu'ainsi, et alors que les arguments invoqués à l'appui de cette

N°1400083

8

demande de suspension pour établir l'urgence de celle-ci ne correspondent pas à des données que les requérants n'auraient pas été à même de connaître ou d'apprécier lors de la présentation de leurs conclusions principales, la condition d'urgence ne saurait être regardée comme satisfaite ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête et d'examiner s'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, les conclusions à fin de suspension de l'exécution de cette décision ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

5. Considérant qu'en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'ASSOCIATION TRANS'CUB ET AUTRES la somme demandée par la communauté urbaine de Bordeaux en remboursement des frais exposés non compris dans les dépens ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête présentée par l'ASSOCIATION TRANS'CUB ET AUTRES est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la communauté urbaine de Bordeaux présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'ASSOCIATION TRANS'CUB, à MM Denis TEISSEIRE, Hervé HARDUIN et Jacques DUBOS, au préfet de la Gironde et à la communauté urbaine de Bordeaux.

Fait à Bordeaux, le 28 janvier 2014

Le juge des référés,

Le greffier,

M.P. VIARD

D. CALEMAR

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,

