

N^{os} 411086, 411154

REPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE MITRY-MORY et autres
ASSOCIATION CONTRE LE PROJET
DE CDG EXPRESS et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Cyrille Beaufile
Rapporteur

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

M. Louis Dutheillet de Lamothe
Rapporteur public

Séance du 12 octobre 2018
Lecture du 22 octobre 2018

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 411086, par une requête et deux nouveaux mémoires, enregistrés le 31 mai 2017 et les 11 juin et 8 octobre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Mitry-Mory, l'association Non au CDG Express et Mme C...D...demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté inter-préfectoral n° 75-2017-03-31-010 du 31 mars 2017 portant modification de l'arrêté inter-préfectoral n° 2008/2250 du 19 décembre 2008 déclarant d'utilité publique le projet de liaison ferroviaire directe CDG Express entre Paris et l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 411154, par une requête enregistrée le 2 juin 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association contre le projet de CDG Express, l'association Pouvoir citoyen et M. B...A...demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le même arrêté.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code des transports ;
- l'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 ;
- la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cyrille Beaufils, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 19 décembre 2008 le préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris, le préfet de la Seine-Saint-Denis et le préfet de Seine-et-Marne ont, après enquête publique, déclaré d'utilité publique le projet de liaison ferroviaire directe CDG Express entre Paris et l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle et fixé à cinq ans le délai pour réaliser les expropriations nécessaires. Ce délai a été prorogé de cinq ans par un arrêté du 2 décembre 2013. Le montage juridique et financier du projet a ultérieurement subi diverses modifications portant sur l'attribution à une société détenue majoritairement par SNCF Réseau et Aéroports de Paris d'une concession de travaux ayant pour objet la conception, le financement, la réalisation ou l'aménagement, l'exploitation ainsi que la maintenance de cette infrastructure et la séparation des missions de gestionnaire d'infrastructure et d'exploitant ferroviaire, ses modalités de financement, incluant en particulier une taxe versée par les voyageurs aériens, hors ceux en correspondance et la réévaluation de son coût, qui a été porté de 780 à 1 410 millions d'euros (valeurs 2014). Compte tenu de ces modifications, une nouvelle enquête publique a été menée du 8 juin au 12 juillet 2016, ayant pour objet, aux termes de l'arrêté d'ouverture, de « *présenter au public les modifications substantielles apportées au projet depuis la déclaration d'utilité publique de 2008* », de « *recueillir les observations du public sur ces modifications* » et de « *se prononcer sur l'utilité publique du projet au regard des modifications apportées* ». Par l'arrêté du 31 mars 2017 attaqué, les mêmes autorités ont déclaré d'utilité publique le projet ainsi amendé et modifié l'arrêté du 19 décembre 2008 en conséquence. La commune de Mitry-Mory et autres, sous le n° 411086, et l'association contre le projet CDG Express et autres, sous le n° 411154, demandent l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté par deux requêtes qu'il y a lieu de joindre pour statuer par une seule décision.

Sur la légalité externe :

2. En premier lieu, le moyen tiré de ce que l'édiction de l'arrêté attaqué aurait dû faire l'objet d'une concertation préalable n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

3. En second lieu, aux termes de l'article L. 1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans sa rédaction en vigueur : « *L'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête (...)* ». Son article L. 121-2 prévoit que : « *L'acte déclarant l'utilité publique ou la décision refusant de la déclarer intervient au plus tard un an après la clôture de l'enquête préalable (...)* ». Enfin, aux termes de son article L. 121-4 : « *L'acte déclarant l'utilité publique précise le délai accordé pour réaliser l'expropriation. Il ne peut excéder cinq ans, si la déclaration d'utilité publique n'est pas prononcée par décret en Conseil d'Etat en application de l'article L. 121-1. (...)* ». Il résulte de ces dispositions combinées que, lorsqu'un projet déclaré d'utilité publique fait l'objet de modifications substantielles durant la période prévue pour procéder aux expropriations nécessaires, sans toutefois qu'elles conduisent à faire regarder celui-ci comme constituant un projet nouveau, il incombe à l'autorité compétente de porter une nouvelle appréciation sur son utilité publique au regard de ces changements et de modifier en conséquence la déclaration d'utilité publique initiale. Une telle modification, qui n'a pas pour effet de prolonger la durée pendant laquelle doivent être réalisées les expropriations, ne saurait toutefois légalement intervenir qu'à la suite d'une nouvelle enquête publique, destinée notamment à éclairer le public concerné sur la portée des changements ainsi opérés au regard du contexte dans lequel s'inscrit désormais le projet. La procédure de cette enquête publique et la composition du dossier sont régies par les dispositions applicables à la date de la décision modifiant la déclaration d'utilité publique. Il appartient donc au maître d'ouvrage, d'une part, de reprendre les éléments du dossier soumis à l'enquête publique initiale en les actualisant pour prendre en compte les modifications substantielles apportées au projet et les évolutions du contexte si ces dernières sont significatives, et, d'autre part, de produire les éléments du dossier soumis à enquête publique nouvellement requis par la réglementation.

4. D'une part, il ressort des pièces des dossiers que les modifications substantielles apportées au projet de liaison ferroviaire CDG Express et les évolutions significatives du contexte économique et social dans lequel il s'inscrit, en particulier en matière de déplacements en Île-de-France et d'évolution démographique et sociale de la région, ont été pris en compte par une actualisation des documents pertinents du dossier d'enquête publique. En particulier, la notice explicative incluant l'appréciation sommaire des dépenses a été mise à jour pour prendre en compte les modifications apportées au montage juridique et financier du projet et à l'estimation des coûts rappelées au point 1. La nouvelle évaluation socio-économique prend notamment en considération, dans l'estimation du bilan économique et social de la ligne, la révision de son coût ainsi que les modalités de financement et le montage juridique nouveaux, y compris l'éventualité d'un financement par une taxe versée par les voyageurs aériens. L'analyse qu'elle présente intègre également l'impact estimé de la mise en service du projet de ligne 17 du réseau de transport public du Grand Paris desservant l'aéroport Charles-de-Gaulle depuis la gare de Saint-Denis-Pleyel, ainsi que les nouvelles données disponibles en matière de démographie, d'emploi, de logement et d'utilisation des moyens de transports dans la région.

5. D'autre part, si les requérants soutiennent que l'étude d'impact figurant dans le dossier d'enquête publique n'aurait pas comporté certaines pièces requises par la

réglementation applicable, il ressort des pièces des dossiers que des éléments relatifs aux principes des modalités de rétablissement des voies, exigés par l'article L. 2123-9 du code général de la propriété des personnes publiques, figuraient dans l'évaluation socio-économique. En outre, contrairement à ce qui est soutenu, un document présentant la compatibilité du projet avec les documents d'urbanisme opposables ainsi qu'avec divers plans, schémas et programmes n'était pas requis par les dispositions de l'article R. 122-5 du code de l'environnement en vigueur à la date de l'arrêté attaqué. Une évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 ne l'était pas davantage en application des dispositions de l'article R. 414-19 du même code, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que le projet, qui ne prévoit pas la création de voies nouvelles à proximité de tels sites, serait susceptible les affecter de manière significative.

6. Enfin, il ne ressort pas des pièces des dossiers que, notamment, les risques de mouvements de terrain ou de sismicité, la présence d'installations classées voisines du projet, les risques liés à certains cours d'eau ou l'état des chemins ruraux auraient connu des évolutions significatives nécessitant la mise à jour des pièces de l'étude d'impact initiale reproduites dans le dossier d'enquête publique. En outre, si l'étude acoustique, fondée sur des mesures datant de 2004, doit être regardée comme obsolète, dans son identification des « points noirs de bruit », au regard de l'évolution des dessertes ferroviaires comme du bâti environnant, il ne ressort pas des pièces des dossiers que, dans les circonstances de l'espèce, et compte tenu notamment des nuisances sonores déjà identifiées lors de la première déclaration d'utilité publique, cette insuffisance de l'étude d'impact ait eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

7. Il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de ce que l'objet de l'enquête publique aurait été irrégulièrement limité aux seules modifications apportées au projet ainsi que de ce que l'arrêté attaqué serait entaché d'illégalité en raison des inexactitudes, omissions ou insuffisances des documents du dossier d'enquête publique doivent être écartés.

Sur la légalité interne :

8. Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

9. L'arrêté litigieux a pour objet, ainsi qu'il a été dit au point 1, de tirer les conséquences de la modification du montage juridique et financier du projet CDG Express, ainsi que de la réévaluation de son coût, sans remettre en cause ses caractéristiques ou ses fonctionnalités. Le législateur a adopté le nouveau régime de cette concession et a approuvé la création d'une taxe affectée à l'infrastructure. Il ne ressort pas des pièces des dossiers que le projet de ligne 17 du réseau ferroviaire du Grand Paris, dont la finalité et les caractéristiques sont au demeurant différentes de celles de la liaison CDG Express, serait de nature à remettre en cause l'intérêt s'attachant à celle-ci. Eu égard aux bénéfices attendus du projet, qui permettra notamment d'améliorer la desserte de l'aéroport international Charles-de-Gaulle, qui est le deuxième aéroport européen, et de le doter d'une liaison directe, rapide et assurant un haut niveau de ponctualité, à l'instar des dessertes d'aéroports internationaux d'autres Etats membres de l'Union européenne, de favoriser le développement économique régional et national, en contribuant à la compétitivité de la région Ile-de-France et de Paris ainsi qu'à la réussite des Jeux Olympiques de 2024 et de s'inscrire, par un mode de transport plus respectueux de l'environnement limitant le recours aux transports routiers, dans le cadre d'un développement

durable, il ne ressort pas des pièces des dossiers que ces modifications seraient de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Mitry-Mory et autres et l'association contre le projet CDG Express et autres ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté qu'elles attaquent. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité de leurs requêtes, celles-ci doivent donc être rejetées, y compris les conclusions présentées par la commune de Mitry-Mory et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes de la commune de Mitry-Mory et autres et de l'association contre le projet CDG Express et autres sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association Non au CDG express, représentante désignée, pour l'ensemble des requérantes sous le n° 411086, à l'association contre le projet CDG Express, première dénommée, pour l'ensemble des requérants sous le n° 411154, à la société du Grand Paris et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.