Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COUR ADM. D'APPEL DE BORDEAUX
26 AVR. 2007
N°.....

CONFIRMATION DE LA TELECOPIE
REÇUE à la COUR LE : 24/04/07

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer

direction générale
des routes

bureau des affaires
juridiques

la Défense, le 24 AVR. 2007

**Le ministre**
**à**
**Monsieur le Président de la**
**cour administrative d'appel de Bordeaux**

**objet :** Instance n° 0603435-6 - Association Aquitaine alternatives et autres c/ Etat
**référence :** R/GR-J n° 04 33 005
**affaire suivie par :** Nadine Kovarik
tél : 01 40 81 19 29, fax : 01 40 81 19 30
mél : nadine.kovarik@equipement.gouv.fr
**P.J** : jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 1er mars 2007

J'ai l'honneur de déférer à la censure de votre Cour le jugement, rendu le 1er mars 2007 et notifié le 6 mars 2007 (instance n° 0603435-6), par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a annulé la décision du ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer du 14 mai 2004 consécutive au débat public organisé à propos de la réalisation d'un contournement autoroutier de Bordeaux.

## Les faits et la procédure

Le projet de grand contournement de l'agglomération de Bordeaux vise d'une part, à rétablir un niveau de service satisfaisant sur l'axe Nord – Sud Atlantique en dissociant le trafic local et le trafic de transit, et d'autre part, grâce à cette dissociation, à faciliter les déplacements internes à la métropole bordelaise.

Compte tenu de ses caractéristiques, ce projet entre dans le champ d'application des dispositions relatives au débat public codifiées dans le code de l'environnement aux articles L 121-1 et R 121-1 et R 121-2.

Conformément à l'article L 121-8 de ce code, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer a saisi la Commission nationale du débat public sur l'opportunité d'organiser un débat public sur ce projet d'aménagement par lettre datée du 28 janvier 2003.

Arche Sud
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 14 91
télécopie :
01 40 81 19 30
mél : GRJ.DR
@equipement.gouv.fr

Il lui a adressé à cette fin un dossier où il était précisé que « *le débat qui pourrait être organisé aurait pour objet d'éclairer les choix que le Gouvernement devra faire sur:*

- *l'opportunité du contournement autoroutier,*
- *le parti, Ouest ou Est, suivant lequel l'étude du projet devra être poursuivie ;*
- *le cas échéant, le cahier des charges du projet quant à la recherche des fonctionnalités et au respect de contraintes particulières* ».

Le 5 mars 2003, la Commission nationale du débat public a décidé d'organiser un débat public sur le projet de contournement de Bordeaux et d'en confier l'animation à une Commission particulière.

Le débat s'est déroulé du 2 octobre 2003 au 15 janvier 2004.

Une séance du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) s'est déroulée pendant le débat public, le 18 décembre 2003.

Le dossier de presse, établi à l'occasion de cette réunion, a mentionné le contournement autoroutier de Bordeaux en soulignant « *l'importance du débat public en cours* » et en émettant le souhait « *qu'il permette un avancement rapide des études ...* ». Le communiqué de presse fait état d'une liste de 50 grands projets « *qui seront réalisés ou engagés d'ici 2012 parmi lesquels :*

...

*. les autoroutes A 19 Artenay – Courtenay, A 45 Lyon – Saint-Etienne, A 32 Nancy – Thionville, ainsi que les contournements autoroutiers d'Arles, de Strasbourg et de Bordeaux.* »

Cette évocation du projet de contournement de Bordeaux par le CIADT au cours du débat public a conduit les membres de la Commission particulière à estimer devoir démissionner avant sa clôture, à l'exception de son Président. Celui-ci a pu rendre le 15 février 2004 le compte rendu du débat au Président de la Commission nationale.

Pour clore le débat public, le Président de la Commission nationale en a établi le bilan le 25 février 2004.

Le 14 mai 2004, conformément à l'article L. 121-13 du code de l'environnement, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer a décidé du principe et des conditions de la poursuite du projet de réalisation d'un contournement autoroutier à Bordeaux. Cette décision a été publiée au Journal officiel du 5 juin 2004.

Par une requête enregistrée le 4 août 2004 au Conseil d'Etat, les associations Aquitaine Alternatives, Sepanso, Bassin d'Arcachon Ecologie et Consommation, Logement et Cadre de Vie Gironde, désignant comme leur représentant unique l'association Aquitaine Alternatives, ont demandé l'annulation pour excès de pouvoir de la décision ministérielle du 14 mai 2004, consécutive au débat public, relative au projet de contournement autoroutier de Bordeaux.

Par décision du 28 décembre 2005, le Conseil d'Etat a écarté sa compétence « *considérant qu'une requête dirigée contre la décision prise par le maître d'ouvrage*

*ou la personne publique responsable du projet en application de l'article L 121-13 du code de l'environnement et de l'article 11 du décret du 22 octobre 2002, qui n'est pas un acte réglementaire, ne relève d'aucune des catégories dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître en premier et dernier ressort en vertu de l'article R 311-1 du code de justice administrative* ; qu' *il résulte des dispositions du même code rappelées plus haut* (article R 312-1 et R 312-7 du code de justice administrative) *que le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le projet objet du litige est compétent pour connaître en premier ressort d'une telle demande* ». En conséquence, le Conseil d'Etat a attribué au tribunal administratif de Bordeaux le jugement des conclusions de la requête de l'association Aquitaine Alternatives.

Devant le tribunal administratif de Bordeaux, l'association « Vive la Forêt », l'association de défense des sites et habitants de Haute-Gironde, l'association « Sauvons Cubzac », le groupement des chasseurs du Blayais – Cubzaguais, l'association « Marcheprime dit non » et l'association « Médocxygène » ont présenté chacune un mémoire en intervention en appui de la requête introduite par les associations Aquitaine Alternatives, Sepanso, Bassin d'Arcachon Ecologie et Consommation, Logement et Cadre de Vie Gironde.

Par un jugement du 1er mars 2007, le tribunal administratif de Bordeaux, admettant les interventions des associations citées ci-dessus, a annulé la décision ministérielle du 14 mai 2004, consécutive au débat public, relative au projet de contournement autoroutier de Bordeaux

*« considérant que le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire institué par le décret susvisé du 21 avril 1995 est une instance collégiale au sein de laquelle se définissent, par arbitrage du Premier ministre sur les dossiers de grands aménagements, des positions gouvernementales qui, lorsqu'elles expriment la claire volonté de réaliser un projet dans un délai qu'elles déterminent, ont le caractère de décisions de gouvernement ;*

*considérant, en l'espèce, que si le communiqué de presse officiel publié à l'issue de la réunion du CIADT du 18 décembre 2003 -communiqué dont il est constant qu'il rend compte exactement de ce qui a été délibéré- le gouvernement « souligne l'importance du débat public en cours sur les conditions de circulation offertes au trafic de transit au droit de l'agglomération bordelaise et souhaite qu'il permette un avancement rapide des études du contournement de Bordeaux », le même document mentionne ensuite le contournement autoroutier de Bordeaux, au même titre que ceux d'Arles et de Strasbourg, parmi les projets dont « le CIADT décide qu'ils seront réalisés en engagés d'ici 2012 » ; que cette déclaration qui proclame ainsi comme prise par le gouvernement, le 18 décembre 2003, une décision dont le principe même est au coeur du débat public qu'elle vient prématurément interrompre, a restreint la liberté d'appréciation du ministre investi du pouvoir de décider et vidé de son sens une procédure de concertation supposée permettre à cette autorité de se prononcer en pleine connaissance de l'opportunité du projet, de ses enjeux et de son accueil par le public ; que par suite et alors même que la décision, essentiellement politique, prise en CIADT ne constitue pas un acte emportant, par lui-même, des effets juridiques, les associations requérantes sont fondées à soutenir que son intervention a entaché la décision ministérielle attaquée d'un vice procédural substantiel ».*

C'est de ce jugement que l'Etat demande à votre Cour de prononcer l'annulation.

Il sera démontré :

- que le jugement du tribunal administratif de Bordeaux est irrégulier car il est entaché d'une contrariété de motifs, considérant que les positions gouvernementales du CIADT « *ont le caractère de décisions du gouvernement* » tout en indiquant que « *la décision, essentiellement politique, prise en CIADT ne constitue pas un acte emportant, par lui-même, des effets juridiques* » ;

- que les juges du fond du tribunal administratif de Bordeaux ont commis une erreur fondamentale d'appréciation sur la portée du communiqué de presse, issu de la réunion du CIADT, en retenant qu'il aurait le caractère d'une décision définitive de réaliser effectivement le contournement autoroutier de Bordeaux ;

- et qu'ils ont également commis une erreur de droit :

  - en estimant que la décision du CIADT « *a restreint la liberté d'appréciation du ministre investi du pouvoir de décider* », alors qu'il est précisé dans l'article L 121-13 du code de l'environnement que seul « le maître d'ouvrage... décide, ... par un acte.. du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au projet soumis au débat public » ;

  - en indiquant que l'intervention du CIADT « *aurait entaché la décision ministérielle attaquée d'un vice procédural substantiel* ».

**Discussion**

La procédure du débat public, instituée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 dite loi « Barnier » et réformée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, est codifiée dans le code de l'environnement aux articles L 121-1 à L 121-15 et R 121-1 à R 121-16.

Cette procédure peut porter sur des projets ou sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement.

Lorsque le débat public concerne un projet, ce qui est le cas en l'espèce, l'alinéa 2 de l'article L 121-1 prévoit que « *celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet* ».

L'article L 121-13 énonce quant à lui que « *lorsqu'un débat public a été organisé sur un projet, le maître d'ouvrage ou la personne responsable du projet décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au projet soumis au débat public. Cet acte est transmis à la Commission nationale du débat public...* »

Il résulte de ces dispositions:

- que le débat public porte sur un projet ;

- que la décision qui suit le débat public ne peut pas être celle qui initie le projet, puisque ce dernier doit nécessairement exister pour que le débat puisse se tenir ; au surplus, l'article L 121-13 qui traite de la décision post-débat indique sans ambiguïté qu'elle porte sur la poursuite du projet, ce qui confirme qu'il existe déjà.

Il s'ensuit que pour réaliser des opérations de l'importance de celle du contournement autoroutier de Bordeaux, et sauf à considérer que l'administration pourrait décider de les lancer de son propre chef, une succession de décisions ministérielles voire interministérielles de natures différentes sont nécessaires, parmi lesquelles figurent notamment celle consistant à initier le projet et celle destinée, à l'issue du débat public, à décider du principe et des conditions de sa poursuite.

En indiquant à tort dans son dernier considérant « *que cette déclaration* [le communiqué de presse publié à l'issue de la réunion du CIADT] *qui proclame ainsi comme prise par le gouvernement, le 18 décembre 2003, une décision dont le principe même est au coeur du débat public qu'elle vient prématurément interrompre, a restreint la liberté d'appréciation du ministre investi du pouvoir de décider et vidé de son sens une procédure ...* » le tribunal a confondu les deux types de décisions, celles qui sont nécessaires pour pouvoir engager le processus de réalisation des projets et celles qui doivent, aux termes du code de l'environnement, sanctionner les débats publics auxquels ils donnent lieu le cas échéant.

Ne pas admettre qu'il existe bien ces deux types distincts de décisions conduirait de fait à devoir annuler toute décision prise en application de l'article L 121-13 au motif qu'elle aurait été précédée d'une décision d'engagement de projet, explicite ou implicite, constitutive d'un vice de procédure.

Cette confusion opérée par le tribunal est d'ailleurs à l'origine de la contrariété de motifs dont le jugement est affecté puisqu'il est conduit, pour les besoins de son raisonnement, à considérer que « *la décision, essentiellement politique, prise en CIADT ne constitue pas un acte emportant, par lui-même, des effets juridiques* », ce qui est bien la reconnaissance que cette décision du 18 décembre 2003 n'est pas une décision de réaliser le projet mais une décision, effectivement de nature politique, destinée à engager ou à confirmer l'engagement du processus destiné à permettre sa réalisation, sans préjudice de l'observation des formalités préalables.

**Sur la régularité du jugement**

En premier lieu, le jugement du tribunal administratif de Bordeaux sera annulé car il est entaché d'une contrariété de motifs.

Aux termes de l'article L 9 du code de justice administrative « *les jugements sont motivés* ».

Il résulte de cet article qu'il appartient au juge d'appel de contrôler à la fois le caractère suffisant de la motivation et la cohérence du jugement dans sa motivation.

Le juge d'appel annule le jugement qui présente des mentions contradictoires qu'il s'agisse de contradiction entre les motifs et entre les motifs et le dispositif (C.E 17.3.1972 – Dame Figaroli, Recueil Lebon p. 224).

En l'espèce, le tribunal administratif de Bordeaux indique dans un considérant que « *le CIADT est une instance collégiale au sein de laquelle se définissent.... des positions gouvernementales, qui lorsqu'elles expriment la claire volonté de réaliser un projet dans un délai qu'elles déterminent, ont le caractère de décisions du gouvernement* ».

Il indique dans le considérant suivant que « *la décision, essentiellement politique, prise en CIADT ne constitue pas un acte emportant, par lui-même, des effets juridiques* » , ce qui revient à dire que ce n'est pas une décision au sens qu'il entend lui donner aux termes de son considérant précédent.

Sa motivation est ainsi entachée de contradiction et le jugement encourt l'annulation pour ce motif.

**Sur la nature de la décision du CIADT du 18 décembre 2003**

En second lieu, le jugement du tribunal administratif encourt la censure de votre Cour, en ce qu'il a commis une erreur fondamentale d'appréciation de la portée du dossier de presse et du communiqué de presse publiés à l'issue du CIADT du 18 décembre 2003.

Il a été exposé précédemment que la réalisation d'un grand projet d'infrastructure de transport nécessite, selon son importance et les formalités auxquelles il est soumis en conséquence, une succession de décisions ministérielles ou interministérielles dont les plus importantes sont notamment :

1. celle qui marque l'intention de réaliser le projet et qui lance le processus de réflexion et d'étude permettant de l'élaborer ; cette intention de réalisation vise d'une part à mobiliser sur un même objectif les administrations compétentes, d'autre part à informer la population et les acteurs socio-économiques ; elle est de l'essence même du rôle du gouvernement dans ce domaine qui doit d'une part fixer des objectifs clairs aux services de l'Etat responsables d'enjeux parfois antagonistes pour qu'ils puissent mener une action efficace et d'autre part communiquer sur son action ;

2. celle qui, le cas échéant et aux termes de l'article L 121-13 du code de l'environnement, décide du principe et des modalités de la poursuite du projet ;

3. celle, enfin, qui déclare les travaux d'utilité publique.

Il sera montré ci-après que la décision du Premier ministre relative au contournement de Bordeaux qu'expriment publiquement le dossier et le communiqué de presse publiés à l'issue du CIADT du 18 décembre 2003, bien que le débat public portant sur ce projet soit alors déjà engagé, est clairement une décision politique d'intention, telle que décrite ci-dessus, et non une décision définitive et sans appel ignorant toutes les formalités légales et réglementaires préalables.

Le dossier de presse lorsqu'il mentionne que « *le Gouvernement souligne l'importance du débat public en cours sur les conditions de circulation offertes au trafic de transit au droit de l'agglomération bordelaise, et souhaite qu'il permette un avancement rapide des études du contournement autoroutier de Bordeaux* » est à cet égard sans aucune ambiguïté.

Le fait de « *souligner l'importance du débat public en cours* » et d'émettre le souhait « *d'un avancement rapide des études* » signifie d'une part que le CIADT n'ignore pas qu'un débat est en cours, mais surtout, et c'est fondamental, que la décision définitive de réaliser effectivement le projet n'est à ce stade pas prise.

Le gouvernement n'aurait pas pris la peine de souligner l'importance du débat public et, surtout, d'émettre le souhait qu'il permette un avancement rapide des études si son intention était de ne pas en tenir compte.

Le souhait exprimé par le gouvernement et l'importance qu'il accorde au débat montrent au contraire que la décision finale n'est pas acquise. Il signifie clairement que les résultats du débat peuvent remettre en cause son intention de principe de réaliser le projet.

S'agissant du communiqué de presse, il ne peut non plus être interprété comme signifiant que le Premier ministre a décidé de manière définitive que le projet serait réalisé. Il marque certes une intention, mais ce n'est pas anormal puisque le gouvernement est dans son rôle de promoteur du projet. C'est le contraire qui serait étonnant.

Pour se convaincre de la signification non décisionnelle de ce communiqué de presse, il suffit de se replacer dans le contexte du CIADT du 18 décembre 2003, de s'arrêter sur les mots utilisés et d'analyser le contenu du texte publié.

Sur le contexte tout d'abord

L'un des objectifs de ce comité de décembre 2003 est de relancer la politique de réalisation d'infrastructures de transport. La réunion interministérielle prend place à l'issue d'un long débat parlementaire nourri par des audits des projets menés notamment par l'inspection des finances, le conseil général des ponts-et-chaussées et la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) à la demande du gouvernement.

Le but poursuivi par celui-ci est ainsi, au terme de ces réflexions, d'arrêter des orientations, de retenir des projets et de communiquer sur la relance qu'il entend impulser. Il est ainsi parfaitement dans son rôle et cette action de communication sur ses intentions ne saurait être interprétée comme signifiant que les projets cités s'affranchissent des procédures légales ou réglementaires auxquelles ils sont soumis.

On est ici dans le domaine de l'affichage d'une politique. La page 3 du communiqué est sur ce point sans ambiguïté : « *le CIADT affiche une nouvelle ambition pour la politique des transports* ».

Sur l'expression et les mots utilisés

« *Le CIADT décide les projets qui seront réalisés ou engagés d'ici 2012* »

Dans cet extrait, le verbe « *décide* » ne constitue en rien la preuve de l'existence d'une réelle décision au sens juridique du terme. On est ici dans le domaine de la communication. Surtout, la suite de la phrase, « *les projets qui seront réalisés ou engagés d'ici 2012 parmi lesquels....* » éclaire la portée réelle du communiqué.

Le fait d'utiliser deux mots distincts, « *réalisés* » et « *engagés* », pour qualifier l'avancement des projets signifie bien que leur réalisation effective n'est pas acquise. Certains seront réalisés, d'autres seront engagés. Le premier de ces deux mots doit en outre se comprendre comme signifiant que parmi les projets concernés certains seront achevés ou en cours de réalisation, tandis que le deuxième, « engagé », signifie, par opposition au premier auquel il est accolé, que le processus global permettant d'aboutir à la réalisation des autres sera amorcé.

En réalité la formule n'est pas précise car sa finalité est de marquer une intention et non une décision formelle, et parce qu'elle utilise le langage de la communication. Elle ne peut être assimilée à une décision produisant des effets juridiques comme l'indique le tribunal administratif.

A cet égard, il doit être rappelé que pour examiner au fond les recours contre les décisions du Premier ministre prises en comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) et relatives au transfert en province d'organismes et de services publics, le Conseil d'Etat a été amené à procéder à une analyse de leur portée pour apprécier si la déclaration, le communiqué de presse, le relevé de conclusions... issus de ces réunions faisaient grief (C.E. Assemblée 3.3.1993 – Comité central d'entreprise de la société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA), Recueil Lebon p. 41).

Pour ce faire, la Haute Assemblée applique minutieusement la jurisprudence qu'elle a dégagée sur la distinction entre d'une part, les mesures qui ne font pas grief : une déclaration d'intention ou une mesure préparatoire et d'autre part, la décision qui fait grief, lorsqu'elle arrête un principe qui produit directement des effets.

C'est ainsi que selon cette jurisprudence, le communiqué rendant public le tracé retenu pour une ligne de TGV, dont l'effectivité dépend d'une déclaration d'utilité publique ultérieure, est une mesure qui ne fait pas grief car il s'agit d'une simple déclaration d'intention du Gouvernement (C.E. 9.12.1988 – Ville d'Amiens et Chambre de commerce et d'industrie d'Amiens et Rouen, Tables Lebon p. 557).

Un tel communiqué a le caractère d'une mesure préparatoire qui se définit comme étant uniquement un élément de la procédure d'élaboration d'une autre décision, par exemple, les décisions prescrivant l'ouverture d'enquête publique avant la déclaration d'utilité publique (C.E. Assemblée 23.7.1974 – Gaulier, Recueil Lebon p. 453).

Dans le cas particulier, la position du Gouvernement qu'exprime le communiqué de presse est de la même espèce. Ce dernier n'a aucune valeur décisionnelle. Il ne saurait être considéré comme la décision définitive de réaliser le contournement de Bordeaux mais comme l'intention de poursuivre le processus engagé tendant à le réaliser sans pour autant priver de leur sens le débat public et la décision qui doit le suivre en vertu de l'article L 121-13 du code de l'environnement.

Sur le contenu du communiqué enfin

Le fait que le CIADT décide que 50 projets seront réalisés ou engagés d'ici 2012, qui devront tous faire l'objet d'une enquête publique et dont la plupart devront même faire l'objet d'une saisine de la commission nationale du débat public, finit de convaincre qu'il ne peut s'agir d'une décision formelle définitive sauf à considérer que le gouvernement a

décidé pour tous ces projets de s'affranchir des procédures auxquelles leur réalisation est soumise et à admettre qu'ils sont d'ores et déjà affectés d'un vice procédural.

La décision en cause du CIADT se distingue ainsi des décisions analysées par le Conseil d'Etat comme des décisions faisant grief (CE Ass., SEITA, précitée ; CE Ass., 4 juin 1993, Association des anciens élèves de l'ENA, req. N°138672, 138878 et 138952 ; CE Ass., 4 juin 1993, Union des groupements d'achats publics, req. n° 135836) par deux éléments : non seulement le Premier ministre n'a pas publié de communiqué spécifique comme il l'a fait dans les affaires SEITA, ENA et UGAP pour annoncer sa décision, mais encore le communiqué de presse du CIADT a bien été suivi par l'adoption des décisions appropriées devant suivre le débat public. Partant, ce communiqué de presse doit être considéré comme une déclaration d'intention analogue à celle analysée par le Conseil d'Etat dans l'affaire Ville d'Amiens mentionnée ci-dessus, et non comme une décision faisant grief.

En conclusion de tout ce qui précède, le dossier de presse et le communiqué de presse ne peuvent en aucun cas être considérés comme exprimant une décision définitive du Premier ministre de réaliser le projet de contournement autoroutier de Bordeaux.

Le jugement du tribunal administratif de Bordeaux encourt en conséquence l'annulation pour avoir dénaturé la portée du communiqué de presse.

**Sur la compétence de l'auteur de la décision consécutive au débat public**

En troisième lieu, le jugement attaqué encourt également la censure de votre Cour pour erreur de droit en retenant que l'intervention du CIADT aurait lié juridiquement le ministre investi du pouvoir de décider après le débat public sur le principe et les conditions de la poursuite du projet.

Il a été longuement montré ci-dessus que le communiqué de presse ne saurait être considéré comme exprimant une décision définitive du Premier ministre de réaliser le projet de contournement autoroutier de Bordeaux.

Il en résulte que le ministre investi du pouvoir de décider après le débat public ne peut pas être lié par une décision qui n'existe pas.

En tout état de cause, si votre Cour devait estimer que le communiqué de presse exprime une décision définitive du Premier ministre, cette décision ne lie pas le ministre investi du pouvoir de décider après le débat public. En effet :

1 – En vertu de l'article L 121-13 du code de l'environnement, seul le maître d'ouvrage responsable du projet est compétent pour se prononcer sur le principe et les conditions de la poursuite du projet et non le CIADT.

Cet article dispose que « *lorsqu'un débat public a été organisé sur un projet, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, dans un délai de 3 mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au projet soumis au débat public...* ».

2 – Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet est le ministre de l'équipement.

Ceci résulte des termes du décret n° 2004-320 du 8 avril 2004 relatif aux attributions du ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, en vigueur au moment de la décision du ministre prise le 14 mai 2004 et consécutive au débat public:
Article 1er : *« le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer prépare et met en oeuvre la politique du Gouvernement dans les domaines de l'équipement [....].*

*I – Au titre de l'équipement, il exerce notamment les attributions suivantes :*

*2° Il élabore et met en oeuvre la politique d'équipement routier et autoroutier ».*

La suite à donner au projet de contournement autoroutier de Bordeaux ne pouvait donc être prise que par ce ministre, lequel n'est pas juridiquement subordonné aux options émanant du CIADT.

Enfin, en jugeant que l'intervention du CIADT a restreint la liberté d'appréciation du ministre investi du pouvoir de décider, le tribunal administratif semble estimer que le ministre a été influencé.

Juridiquement, la circonstance que le ministre a pu être influencé par le CIADT, comme il a pu l'être par l'expression du public lors du débat, ne saurait être considéré comme une cause d'illégalité.

En effet, il n'apparaît aucune illégalité du fait qu'un ministre responsable doive concilier l'expression d'un souhait politique, les missions d'aménagement du territoire dont il est porteur et l'expression du public tel que rapporté dans le bilan du débat.

Il ne pourrait ici y avoir illégalité que s'il apparaissait que le ministre aurait méconnu sa propre compétence et se serait effectivement senti lié, soit par l'expression du public, soit par le communiqué de presse du CIADT.

Or il ne résulte aucunement des pièces du dossier que le ministre a méconnu sa propre compétence. Bien au contraire, les éléments du dossier permettent d'affirmer que le ministre a pris sa décision à l'issue du débat public, à la lumière du bilan qui en a été établi :

- il n'a pas fait référence aux conclusions du CIADT ;
- il prend en compte « *les positions et arguments exprimés lors de ce débat ainsi que la richesse de ses apports, qui ont permis de cerner les enjeux d'ordre environnemental, géographique, économique et d'étalement ubain, attachés à ce projet de contournement* » ainsi que « *la demande d'une vision multimodale de la politique des transports en Aquitaine* » ;
- il décide que « *le projet de contournement autoroutier de Bordeaux sera mis à l'étude en recherchant une solution de passage par l'ouest...., les études d'environnement porteront néanmoins sur les différentes options routières envisagées au cours du débat »... « Les études prendront en compte l'évolution des autres modes de transport (ferroviaire, maritime et aérien).*

C'est donc à tort que les juges du fond ont retenu que la déclaration du CIADT *« a restreint la liberté d'appréciation du ministre investi du pouvoir de décider... »*, une telle interprétation conduisant à donner à une autre autorité que le ministre chargé de l'équipement le pouvoir de décider la suite à donner au projet.

Il résulte de ce qui précède que le jugement du tribunal administratif de Bordeaux sera annulé pour avoir retenu que l'intervention du CIADT a restreint la liberté d'appréciation du ministre.

**Sur le vice de procédure affectant la décision du ministre consécutive au débat public.**

En 4ème lieu, le jugement encourt la censure de votre Cour pour une erreur de droit en ce qu'il a reconnu à tort que l'intervention du CIADT aurait entaché la décision ministérielle attaquée d'un vice procédural substantiel.

La motivation du tribunal administratif de Bordeaux qui invoque un *« vice procédural substantiel »* est ambigüe.

On peut en effet comprendre soit que le vice de procédure tient à ce que le ministre était lié par la décision du gouvernement et ne pouvait plus valablement prendre une décision postérieurement au CIADT, soit que le débat ayant été prématurément interrompu par la démission des membres de la commission particulière, c'est cette interruption qui constituerait le vice de procédure.

Aucune de ces deux interprétations ne saurait être retenue.

1 – Le vice de procédure résultant de l'atteinte à la liberté de décision du ministre

Comme il a été soutenu précédemment, le ministre n'était pas lié par la position du CIADT, quelle qu'en soit la portée.

2 – Le vice de procédure résultant de la démission des membres de la commission

Aucune disposition ne précise le rôle des membres de la commission particulière.

Aux termes de l'article R 121-7- V, *« le président de la commission particulière élabore le compte rendu du déroulement du débat, et l'adresse à la Commission nationale du débat public de telle façon que le bilan dressé par le président de la Commission nationale du débat public puisse, ainsi que le compte rendu, être publié dans le délai de deux mois à compter de la date de la clôture du débat. »*.

En l'espèce, la décision des membres de la commission particulière de cesser d'animer le débat n'a pas eu d'incidence sur la réalité du déroulement du débat.

En effet, les dispositions de l'article R 127-7 du code de l'environnement ont bien été respectées. Le président de la commission particulière a rédigé le compte rendu. Il convient de relever qu'aucune obligation réglementaire ou législative n'impose que les membres de la commission particulière signent ce document.

Par ailleurs, la démission des membres de la commission particulière n'a pas eu pour effet d'interrompre le débat public. En effet, conformément au bilan dressé par le Président de la Commission nationale du débat public, les membres de la commission particulière, le 31 décembre 2003, « *s'estiment fondés à cesser l'animation du débat public* ». Ils ont cependant demandé que le président reste en fonction afin d'établir son compte rendu.

Il ressort donc de ces éléments que l'intention des membres de la commission particulière n'était pas d'interrompre le débat mais seulement de ne plus l'animer. Le président de la commission particulière a d'ailleurs rendu son compte rendu à l'issue de la procédure de débat public.

Au surplus, le fait que les membres de la commission particulière du débat public ont décidé de démissionner en donnant au communiqué de presse du CIADT un sens qu'il n'avait pas ne saurait être constitutif d'un vice de procédure.

En conséquence, il convient de considérer que la procédure du débat public telle qu'organisée par le code de l'environnement a été respectée.

Ainsi, le jugement du tribunal administratif de Bordeaux encourt l'annulation pour avoir retenu un vice de procédure.

L'exposant se doit de souligner l'intérêt d'une instruction aussi rapide que possible de ce recours, le délai pour lancer l'enquête publique, en vertu de l'article L 121-12 du code de l'environnement, étant limité à cinq ans après la décision ministérielle du 14 mai 2004. Or ce délai n'est pas suspendu par l'existence d'une procédure contentieuse.

**Conclusion**

Par ces motifs, l'Etat demande à votre Cour que le jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 1er mars 2007 soit annulé.

**Pour le ministre et par délégation :**
***Le directeur général des routes***

**Patrice PARISÉ**