

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1804591

ASSOCIATION DONGEOISE DES ZONES A
RISQUES ET DU PPRT (ADZRP) et autres

Mme Nathalie Caro
Rapporteuse

M. Pierre Gave
Rapporteur public

Audience du 16 septembre 2021
Décision du 14 octobre 2021

34-02-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nantes,

(8^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires enregistrés les 18 mai 2018, 8 juin 2018, 1^{er} août 2019 et 26 février 2020, l'Association dongeoise des zones à risques et du PPRT (ADZRP), M. A., M. B., Mme B., Mme C., M. C., M. D., M. D., M. D., M. E., M. F., M., M. G., M. G., M. H., Mme H., Mme H., M. C, M. N. M. L., M. M., M. P., Mme P., M. S., M. S. et M. V., représentés par Me Bernard, demandent au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2017/BPEF/128 du 17 novembre 2017 par lequel la préfète de la Loire-Atlantique a déclaré d'utilité publique le projet de contournement ferroviaire des sites industriels de Donges, ainsi que la décision implicite, née le 18 mars 2018, de rejet de leur recours gracieux formé à l'encontre de cette décision ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser aux requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- il n'y a pas eu de concertation suffisante et effective sur l'ensemble du projet dès lors que les modalités de la concertation n'ont pas été définies, conformément à l'article L. 103-3 du code de l'urbanisme, par l'Etat ou la commune de Donges ;
- l'étude d'impact effectuée dans le cadre de la procédure est insuffisante et méconnaît les obligations édictées par l'article R. 122-5 du code de l'environnement ;

- l'enquête publique réalisée dans le cadre de la procédure litigieuse est irrégulière, dès lors, d'une part, que le dossier d'enquête ne contenait pas le coût inhérent à la relocalisation de dix entreprises ainsi qu'à la création d'un nouveau chemin agricole, d'autre part, qu'il présentait une appréciation erronée des dépenses engendrées par le projet ;

- l'opération n'a pas été accompagnée d'un document qui expose régulièrement les motifs et considérations justifiant l'utilité publique de l'opération conformément à l'article L. 122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- le préfet a commis une erreur d'appréciation des conséquences sur l'environnement ;

- le bilan coûts - avantages du projet est en outre, et en tout état de cause, manifestement négatif au regard de son important impact sur l'environnement et du risque industriel lié à la création par la raffinerie Total de nouvelles unités.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 août 2019, le préfet de la Loire-Atlantique conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens invoqués par les requérants ne sont pas fondés.

Par des mémoires enregistrés les 2 août 2019 et 30 juin 2020, SNCF Réseau, représentée par Me Nahmias, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 3 octobre 2018, M. et Mme G. déclarent se désister de leur requête et demandent au tribunal de leur en donner acte.

Par un mémoire enregistré le 1^{er} août 2019, Mme H., représentée par Me Bernard, déclare se désister de sa requête et demande au tribunal de lui en donner acte.

Par une ordonnance du 4 août 2021, la clôture a été prononcée au 20 août 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

- le code de l'environnement ;

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Caro,

- les conclusions de M. Gave, rapporteur public,

- et les observations de Me Bernard, représentant l'association requérante et les autres requérants, ainsi que celles de Me Charzat, substituant Me Nahmias, représentant SNCF Réseau.

Considérant ce qui suit :

1. La ligne ferroviaire existante Nantes-Le Croisic traverse un pôle industriel situé sur le territoire de la commune de Donges, au sein d'un site de 350 hectares, comprenant notamment une raffinerie, un site emplisseur de gaz de pétrole liquéfié et un stockage de carburants, classés site « Seveso seuil haut ». Dans le contexte de la prévention des risques technologiques, notamment de l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques (PPRT) sur la commune de Donges, l'État a initié en 2008, avec Total Raffinage France et SNCF Réseau, une réflexion sur la possibilité de réaliser une déviation de la voie ferrée afin de la sortir de l'enceinte des sites industriels. Après l'organisation d'une consultation publique menée en 2015, SNCF Réseau a sollicité, par courrier du 6 janvier 2017, de la préfète de la Loire-Atlantique l'ouverture d'une enquête publique unique. Par arrêté du 19 mai 2017, la préfète a prescrit l'organisation de ladite enquête publique, qui s'est déroulée du 19 juin au 18 juillet 2017. En août 2017, la commission d'enquête a émis un avis favorable sur l'ensemble des éléments de l'enquête, émettant une seule réserve sur la déclaration d'utilité publique, liée à des précisions devant être apportées sur les modalités d'information et de concertation avec les parties concernées par la poursuite du projet concernant le calendrier, les sujets traités et les supports envisagés, et à laquelle SNCF Réseau a répondu le 9 août 2017. Le projet retenu consiste à procéder à une déviation de la voie ferrée au nord de la ligne existante, sur une distance d'environ 4 km, au niveau de deux routes départementales (la RD4 et la RD100), à implanter une nouvelle halte ferroviaire dans le secteur de Jouy, à proximité du centre de la commune de Donges, à supprimer un passage à niveau (n° 368) et à en déclasser un second (n° 369). Par quatre arrêtés du 17 novembre 2017, à l'issue de la concertation publique et après avis de la commission rendu en août 2017, la préfète de la Loire-Atlantique a déclaré d'utilité publique, au profit de SNCF Réseau, le projet de contournement ferroviaire des sites industriels de Donges (arrêté n° 2017/BPEF/128), a accordé à la SNCF une autorisation au titre de la loi sur l'eau et de dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées (arrêté n° 2017/BPEF/138), a supprimé le passage à niveau n° 368 (arrêté n° 2017/BPEF/134) et a abrogé l'arrêté du 26 décembre 1975 de classement du passage à niveau n° 369 (arrêté n° 2017/BPEF/135). Par suite, l'Association dongeoise des zones à risques et du PPRT (ADZRP) et vingt-six habitants de la commune ont formé, le 17 janvier 2018, un recours gracieux à l'encontre de ces arrêtés. Par la présente requête, ces mêmes requérants demandent l'annulation de l'arrêté déclarant d'utilité publique le projet de contournement ferroviaire des sites industriels de Donges.

Sur les désistements :

2. Par des mémoires enregistrés les 3 octobre 2018 et 1^{er} août 2019, M. et Mme G. ainsi que Mme H. se sont respectivement désistés purement et simplement de leurs requêtes. Rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la mise en œuvre des modalités de concertation :

3. Le respect du droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, énoncé à l'article 7 de la Charte de l'environnement, s'apprécie au regard des dispositions législatives qui en précisent les conditions

et limites, complétées le cas échéant par les mesures d'application de ces dispositions définies par le pouvoir réglementaire.

4. D'une part, aux termes de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable à la date de la mise en œuvre de la concertation : « I. — *Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées : / (...) 3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat. (...)* / II. — *Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par : / 1° Le préfet lorsque la révision du document d'urbanisme ou l'opération sont à l'initiative de l'Etat ; / 2° L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas. (...)* ». Aux termes de l'article R. 300-1 du même code, dans sa version en vigueur à cette même date : « *Les opérations d'aménagement soumises aux obligations prévues au 3° du I de l'article L. 300-2 sont les opérations suivantes : / (...) 2. La réalisation d'un investissement routier dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants ; / (...) 4. La création d'une gare ferroviaire ou routière de voyageurs, de marchandises ou de transit ou l'extension de son emprise, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ; (...)* ».

5. En application de ces dispositions, une concertation a été organisée du 14 septembre au 31 octobre 2015 par SNCF Réseau, dont les modalités ont, en outre, été validées par délibération du conseil municipal de Donges du 9 juillet 2015. Selon les requérants, la concertation aurait été insuffisante en raison de l'absence de définition de ses modalités par la commune ou par l'Etat. Toutefois, les dispositions précitées du II de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, qui s'appliquent aux opérations comprenant un des ouvrages mentionnés à l'article R. 300-1 du même code, impliquent que les objectifs et les modalités de la concertation puissent être définis par l'établissement public compétent lorsque, comme en l'espèce, un tel établissement est à l'initiative de l'opération. Or, les modalités de la concertation ont été définies par SNCF Réseau, maître d'ouvrage de l'opération, qui était alors un établissement public à caractère industriel et commercial, dans un document intitulé « principes et modalités de la concertation ». A cet égard, les requérants ne peuvent utilement se fonder sur les dispositions combinées des articles L. 143-16 et L. 143.17, lesquels concernent l'élaboration des schémas de cohérence territoriale. Par suite, le moyen tiré de ce que l'établissement public SNCF Réseau n'était pas compétent pour définir les objectifs et les modalités de la concertation préalable à l'édition de l'arrêté attaqué doit être écarté.

6. Il ressort, en outre, des pièces du dossier que la concertation organisée par SNCF Réseau, tant auprès du public que des acteurs locaux, a été engagée avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles, dont le choix entre les deux variantes de tracé envisagées ainsi que l'emplacement d'une halte ferroviaire hors des sites industriels, et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération. Elle a également duré pendant une période suffisante pour permettre à l'ensemble des personnes et groupements intéressés d'émettre leur avis et un garant a été chargé de veiller au bon déroulement de la concertation, à la bonne information du public et à la prise en compte de ses avis. Par ailleurs, pour mener cette concertation, le maître d'ouvrage a communiqué au public des informations sur le projet, par une plaquette, des courriers d'information, un site internet dédié, des panneaux d'information, des affiches, des prospectus, des annonces dans la presse. Un dossier a, en outre,

été mis à la disposition du public à la mairie ainsi qu'une carte T, jointe au dépliant d'information, le public pouvant également déposer des observations sur le site internet dédié et plusieurs rencontres ont été organisées, dont une réunion publique tenue le 23 septembre 2015.

7. D'autre part, si les requérants soulignent que les solutions alternatives proposées par les habitants n'ont pas été prises en compte, ils n'assortissent leurs allégations d'aucune précision suffisante permettant d'en apprécier le bien-fondé. Au demeurant, il ressort du bilan de la concertation que les variantes de tracé proposées ont été discutées lors de cette concertation et étudiées par SNCF Réseau, qui précise que la variante proposée en alternative par l'ADZRP a été écartée du fait de son fort impact sur l'environnement et de son coût financier beaucoup plus important. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'absence de concertation préalable doit être écarté.

En ce qui concerne l'insuffisance de l'étude d'impact :

8. Aux termes du I de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable : « *Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine.* ». Aux termes du II de ce même article : « *En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire : / (...) 8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour : / – éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ;/ – compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. / La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur les éléments mentionnés au 5° (...) ».*

9. Les requérants soutiennent, d'une part, que le coût des dispositifs de protection des milieux humides aquatiques liés à la mise en œuvre du projet en zones inondables et humides n'aurait pas été pris en compte dans le chiffrage du projet, d'autre part, que le maintien d'un risque industriel, lié à la question de l'évolution du site de la raffinerie Total, n'est pas abordé, enfin, que le coût de l'opération inhérent à la relocalisation de dix entreprises n'est pas intégré à la réflexion.

10. Une étude d'impact doit être en relation avec l'importance des travaux projetés. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et par suite d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

11. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que l'étude d'impact soumise à l'enquête publique, décrit, après avoir fait une synthèse des études préalables, des principales contraintes du site, des effets du projet et des mesures d'insertion envisagées, le projet lui-même puis analyse l'état initial du site et de son environnement, les effets du projet, ses effets cumulés avec d'autres projets, sa compatibilité avec les documents d'urbanisme opposables et détaille les

mesures envisagées pour les milieux physique, naturel et humain. Dans ce cadre, des mesures de compensation, liées au maintien de la continuité des cours d'eau et d'amélioration des eaux superficielles, ont été proposées. Ainsi, afin d'assurer la transparence hydraulique, il est prévu la création de 17 ouvrages construits au niveau des fossés, de marais et des canaux et, pour les eaux pluviales, l'aménagement de 14 bassins de rétention. S'il est constant que l'estimation des dépenses correspondant aux mesures compensatoires proposées ne figure pas dans l'étude d'impact, le dossier soumis à enquête les fait néanmoins apparaître. Ainsi, l'information relative au coût des dispositifs de protection des milieux aquatiques, portant sur la réalisation des aménagements hydrauliques et de drainage des plateformes, est présente dans la pièce C relative à la présentation et la justification du projet, au sein de la partie intitulée « Estimation sommaire des dépenses », au titre de l'infrastructure ferroviaire pour 43 millions d'euros ainsi qu'au titre des aménagements paysagers et environnements pour 2 millions d'euros, dont l'aménagement de surfaces de compensation de l'impact sur les zones humides et les zones inondables. Si les requérants soutiennent, en deuxième lieu, que le volet hydraulique de ce document repose sur des données financières inexactes ou sous-évaluées, ils n'apportent pas, à l'appui de leurs allégations, d'éléments suffisants permettant de remettre en cause le bien-fondé des conclusions de cette estimation. Par suite, le moyen tiré de ce que l'étude d'impact ne décrirait pas de manière suffisamment précise l'estimation du coût des mesures compensatoires proposées doit être écarté.

12. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa version applicable en l'espèce : *« I. – Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact. / Ces projets sont soumis à étude d'impact en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. (...) / II. – Lorsque ces projets concourent à la réalisation d'un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages et lorsque ces projets sont réalisés de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme. Lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact de chacun des projets doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme. Lorsque les travaux sont réalisés par des maîtres d'ouvrage différents, ceux-ci peuvent demander à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement de préciser les autres projets du programme, dans le cadre des dispositions de l'article L. 122-1-2. / Un programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages est constitué par des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements réalisés par un ou plusieurs maîtres d'ouvrage et constituant une unité fonctionnelle. / III. – Dans le cas d'un projet relevant des catégories d'opérations soumises à étude d'impact, le dossier présentant le projet, comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. (...) / IV. — La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public (...). ».*

13. La seule circonstance qu'un projet de construction présente des liens avec d'autres projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements ne suffit pas à conférer une unité fonctionnelle à l'ensemble de ces projets pour l'application des dispositions précitées du II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dès lors que peut exister un programme d'ensemble composé de

plusieurs projets autonomes. Ainsi, l'étude d'impact ne doit porter sur l'ensemble de ce programme que si les différents travaux, ouvrages et aménagements se conditionnent fonctionnellement les uns les autres et ne peuvent ainsi, par nature, fonctionner indépendamment. Tel n'est pas le cas si chacun des projets comporte une finalité propre ou est autonome. Constitue un projet autonome celui qui, bien que lié à d'autres projets, peut être réalisé indépendamment de ces projets et présente, dans son exploitation, une fonctionnalité propre.

14. En l'espèce, le projet déclaré d'utilité publique consiste à créer une voie ferrée de contournement de la raffinerie de Donges afin de réduire l'exposition de la voie ferrée aux risques industriels. Les requérants soutiennent que l'étude d'impact aurait dû aussi porter sur le projet de modernisation de la raffinerie, qui prévoit l'implantation de nouvelles unités de raffinage et augmente ainsi le risque industriel. Il ressort toutefois des pièces du dossier, et notamment de l'analyse du 15 septembre 2015 du commissariat général au développement durable du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, saisi par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire, que le projet de contournement ferroviaire des sites industriels de Donges et le projet d'implantation de nouvelles installations de raffinage dans la raffinerie Total Raffinage France ont chacun leur fonctionnalité propre et à ce titre, n'étaient pas de nature à constituer un programme de travaux au sens de l'article L. 122-1 du Code de l'Environnement. Le mémoire du maître d'ouvrage daté de mai 2017, qui comprend des éléments d'explications sur ce point, non sérieusement contestés par les requérants, a, par ailleurs, précisé, en réponse à l'avis de l'autorité environnementale, qu'en égard au stade d'avancement des deux projets et considérant leurs délais respectifs de mise en service, il a été décidé d'organiser une enquête publique liée au projet de contournement ferroviaire des sites industriels en 2017 et une enquête publique liée au projet de nouvelles installations de Total Raffinage France en 2018. Dans ces conditions, ces deux opérations doivent être regardées comme des projets autonomes ne constituant pas un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages au sens des dispositions précitées. L'opération de modernisation de la raffinerie n'avait donc pas vocation à être intégrée à l'étude d'impact du projet de contournement. Enfin, en tout état de cause, une note de la société Total sur ce projet de modernisation de la raffinerie de Donges, en réponse à l'autorité environnementale, a été jointe au dossier d'enquête publique. Dès lors, l'insuffisance de l'étude d'impact pour ce motif n'est pas établie.

15. En quatrième lieu, l'appréciation sommaire des dépenses a pour objet de permettre à tous les intéressés de s'assurer que les travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à l'époque de l'enquête, revêtent un caractère d'utilité publique. Cette obligation ne saurait toutefois conduire à inclure dans ce coût celui d'ouvrages distincts, ayant une finalité propre et dont le financement n'est pas nécessairement lié à celui du projet qui fait l'objet de la déclaration d'utilité publique.

16. Les requérants font valoir que le coût de l'impact des éventuelles réimplantations des activités implantées sur le tracé de la déviation ferroviaire et déplacées par le projet aurait dû figurer dans l'étude d'impact, et que l'appréciation sommaire des dépenses de l'opération projetée serait erronée en ce qu'elle aurait sous-évalué les coûts à mettre à la charge du maître de l'ouvrage. Toutefois, la relocalisation des entreprises ne constitue pas une mesure d'évitement, de réduction et de compensation. Par ailleurs, les opérations de déconstruction/reconstruction de bâtiments d'entreprises relèvent du périmètre de responsabilité de ces entreprises et ne résultent pas de dépenses nécessaires à la réalisation de l'opération objet de la déclaration d'utilité

publique. Ces transferts d'entreprises présentent le caractère d'ouvrages distincts ayant leur finalité propre et dont le financement n'est pas nécessairement lié à celui de la déviation ferroviaire. Dans ces conditions, ils n'avaient pas à être inclus dans l'appréciation sommaire des dépenses relatives à l'opération envisagée. Enfin et en tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que l'estimation sommaire des dépenses figurant dans la pièce C comporte une catégorie « maîtrise foncière » regroupant notamment les acquisitions de terrains agricoles ou bâtis nécessaires pour la réalisation des nouvelles infrastructures ferroviaires et routières et intégrant les frais d'éviction ou de transfert des entreprises, évalués à 20,5 millions d'euros d'après l'avis de France Domaine qui était joint au dossier d'enquête. Ces indications sont, en l'espèce, suffisantes, contrairement à ce que soutiennent les requérants, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que SNCF Réseau a pris en compte l'ensemble des coûts relatifs aux acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de l'opération et aux indemnités à verser aux entreprises, indépendamment du coût de démolition du bâti industriel, des éventuels coûts de remembrement industriel et des acquisitions de terrain destinées à la relocalisation des entreprises. Il s'ensuit que cette troisième branche du moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact n'est pas fondée.

17. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact au regard des exigences posées par les dispositions précitées ne peut être accueilli.

En ce qui concerne la régularité de l'enquête publique :

18. En premier lieu, aux termes de l'article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages, l'expropriant adresse au préfet du département où l'opération doit être réalisée, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins :/ 1° Une notice explicative ;/ 2° Le plan de situation ;/ 3° Le plan général des travaux / 4° les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ; /5° L'appréciation sommaire des dépenses.* ». Ces dispositions imposent au dossier soumis à enquête publique, lorsque le projet concerne la réalisation de travaux ou d'ouvrages, de comporter une appréciation sommaire des dépenses. Cette obligation a pour objet de permettre à tous les intéressés d'évaluer les charges pouvant en résulter pour la collectivité ou les usagers et de s'assurer que les travaux ou ouvrages envisagés ont, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à la date de l'enquête, un caractère d'utilité publique.

19. En l'espèce, la présentation du projet effectuée dans la pièce C contient une estimation globale évaluée à 124 millions d'euros aux conditions économiques de 2013, détaillant les différents postes de dépenses en précisant également le coût par type de travaux. D'une part, ainsi qu'il l'a été dit au point 16, les coûts associés à la relocalisation des entreprises situées sur le tracé de la déviation ferroviaire n'avaient pas à figurer dans l'appréciation sommaire des dépenses. D'autre part, si les requérants soutiennent que le coût du nouveau chemin agricole dont la création est prévue par le projet n'a pas été pris en compte, il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'étude d'impact, que le coût de la variante retenue comprenant le chemin agricole, estimé à 134 750 euros, a été intégré dans le calcul du coût du projet litigieux, ainsi que cela ressort de l'étude d'impact. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure d'enquête doit être écarté.

En ce qui concerne l'exposé irrégulier des motifs et considérations justifiant l'utilité publique :

20. Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement : « *L'acte déclarant d'utilité publique l'opération est accompagné d'un document qui expose les motifs et considérations justifiant son utilité publique* ».

21. Ces dispositions, qui exigent que l'auteur de la décision, une fois cette dernière prise, porte à la connaissance du public une information supplémentaire explicitant les motifs et les considérations qui l'ont fondée, ne sauraient être interprétées comme imposant une motivation en la forme de la déclaration d'utilité publique qui serait une condition de légalité de cette dernière. Ainsi les dispositions de cet article ne peuvent être utilement invoquées à l'encontre d'un acte déclarant d'utilité publique une opération.

En ce qui concerne l'utilité publique du projet :

22. Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'est pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation et enfin 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.

S'agissant de l'intérêt général :

23. Le projet en litige, qui consiste à créer une déviation de la voie ferrée actuelle, d'une longueur de 4 km au nord de la RD100, et à déplacer à proximité du bourg de Donges la halte ferroviaire existante, permettra à terme de réduire l'exposition de la voie ferrée aux risques industriels, d'assurer la pérennité des sites industriels attenants et d'améliorer la desserte ferroviaire de Donges. Ce projet répond ainsi à une finalité d'intérêt général comme l'a reconnu la commission d'enquête. Par ailleurs, ce projet s'articule avec celui de l'élaboration du PPR (plan de prévention des risques technologiques) de Donges qui vise la réduction des risques à la source. A cet égard, le fait pour la voie ferrée de contourner les sites industriels de Donges permettra d'améliorer la sécurité des passagers en les éloignant des zones de dangers de la raffinerie ainsi que de sécuriser les transports de marchandises. Le tracé retenu permettra de réduire très fortement l'exposition aux risques industriels et les effets létaux liés aux effets toxiques, grâce à l'éloignement de la voie des installations industrielles.

S'agissant des atteintes à l'environnement :

24. Les requérants soutiennent que l'impact environnemental du projet, constitué par les effets de la construction de la nouvelle voie ferrée sur plusieurs cours d'eau et écoulements, alors que la présence importante de zones inondables et de zones humides dans le périmètre impacté nécessite des dispositifs de protection des eaux avant un rejet au milieu naturel et que les aménagements visant à limiter l'impact du projet ne présentent aucun caractère contraignant, est d'une importance telle que, malgré les objectifs d'intérêt général poursuivis par le projet, ses inconvénients ne permettront pas de regarder l'opération comme dégageant un bilan positif. Il ressort toutefois des pièces du dossier que les effets du projet sur le milieu aquatique ont été étudiés et présentés de façon détaillée dans l'étude d'impact, dans la partie relative à l'analyse du projet en phase de travaux et en phase d'exploitation. En particulier, une étude hydrogéologique complète a été menée sur les différents tronçons de l'infrastructure en déblais, susceptibles de

provoquer un abaissement du niveau moyen de la nappe, permettant de visualiser les impacts de la future infrastructure. Chaque zone humide affectée a également été décrite de manière très précise, par le biais de nombreux tableaux et l'ensemble des ouvrages de rétablissement hydraulique ont été décrits et localisés, en indiquant, le cas échéant, leur fonctionnalité écologique. Il en ressort que le choix du tracé retenu tend à éviter les zones étant encore à plus fort enjeu écologique, comme celles se situant au Nord de Donges sur le tracé alternatif proposé par les requérants, que celles qu'il traverse. De plus, d'importantes mesures de prévention et de compensation, notamment la construction de 17 ouvrages hydrauliques sur un segment de près de 4,5 kilomètres, dont le coût financier n'apparaît pas pour autant excessif, ont été définies. Enfin, les mesures visant à éviter, réduire et compenser les effets environnementaux du projet ont un caractère contraignant dans la mesure elles sont annexées à l'arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique.

25. D'autre part, les requérants soutiennent que le préfet n'a pas suffisamment pris en compte les effets du projet sur les milieux naturels, notamment les amphibiens et les oiseaux, compte tenu de la destruction de deux mares, ainsi que l'absence de garantie sur le choix de restauration du marais sud de Magouëts. Or, dans l'objectif de disposer d'une connaissance complète des systèmes écologiques du secteur de l'étude, le maître d'ouvrage a lancé dès avril 2012 une étude d'inventaire « faune, flore habitats » qui a duré un an, soit la durée d'un cycle biologique, de façon à couvrir l'ensemble des groupes d'espèces à inventorier. En outre, un inventaire détaillé des amphibiens, reptiles, mammifères terrestres, oiseaux, présents ou susceptibles de l'être dans l'aire d'étude, parmi lesquels 120 espèces d'oiseaux, notamment liées aux zones humides, 8 espèces d'amphibiens (notamment crapaud calamite, triton crêté et pélodyte, pour lesquels figure systématiquement, le cas échéant, le statut de protection) a été réalisé. La synthèse des enjeux environnementaux identifie d'ailleurs la présence d'espèces animales protégées à proximité ou dans le secteur de l'opération projetée comme un enjeu fort et la présence d'espèces faunistiques remarquables parmi les enjeux environnementaux. Compte tenu de la sensibilité du site, pour limiter l'impact de l'infrastructure sur les milieux naturels, le projet a prévu la mise en œuvre de plusieurs mesures, telles que la création de mares pour restituer les habitats des amphibiens, la création d'habitats pour les reptiles, la construction de passages pour la faune afin de maintenir les continuités écologiques et la restauration de zones humides. S'agissant du marais sud de Magouëts, une stratégie de restauration retenue consistant en une démarche de compensation globale avec suivi pour garantir la pérennité des mesures, présentée à la page 204 de l'étude d'impact, a été définie. Les requérants ne formulent aucune critique précise à l'encontre de cette stratégie et des mesures qu'elle contient.

26. Ensuite, les requérants soutiennent que, malgré la déviation de la voie ferrée, il persiste un risque industriel lié au projet de modernisation de la raffinerie. Toutefois, alors même que l'évolution du site Total constitue un projet indépendant, celui-ci a été intégré dans la réflexion, suite à la demande notamment de l'autorité environnementale. A cet égard, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'objectif de réduction notable de l'exposition des usagers ferroviaires aux risques industriels, poursuivi par la déviation de la voie ferrée, serait compromis par le projet de modernisation de la raffinerie.

27. Enfin, les requérants font état d'importantes nuisances sonores pour les riverains, générées par le fonctionnement de la future infrastructure dès lors que le nouveau tracé se caractérise par le rapprochement de la ligne ferroviaire des habitations situées au sud du bourg de Donges. Suite aux études acoustiques menées, incluant le volet routier et le volet ferroviaire, des mesures de protection et des mesures compensatoires ont été définies, en fonction des seuils

réglementaires en vigueur, telles que l'installation de murs anti-bruit, la végétalisation future de ces murs, la mise en place d'un suivi acoustique périodique à la suite de la mise en service de la ligne, la réalisation d'études vibratoires concernant les bâtis situés à proximité du projet, avant et après la mise en service de la ligne, ainsi que des propositions de mesures correctives à mettre en place le cas échéant. Les requérants, qui n'énoncent aucune critique précise à l'encontre de ces mesures, ne démontrent pas qu'elles ne permettraient pas de maintenir à un niveau supportable les nuisances sonores susceptibles d'être générées par le projet vis-à-vis des riverains.

S'agissant du coût :

28. Les requérants soutiennent que l'incertitude sur le montant de la dépense, liée à l'absence d'évaluation de certaines dépenses relatives aux dispositifs de protection des eaux ainsi qu'à la relocalisation de dix entreprises, serait de nature à retirer à l'opération son caractère d'utilité publique. Il ressort des pièces du dossier que le coût estimé du projet s'élève à 150 millions d'euros aux conditions économiques de 2018. Comme il a été dit plus haut, cette estimation, qui n'avait pas à intégrer le coût de déconstruction/reconstruction des immeubles situés sur le tracé de la déviation, n'apparaît pas erronée et a permis à tous les intéressés d'évaluer les charges pouvant résulter de la réalisation du projet pour la collectivité ou les usagers ainsi que de s'assurer que les travaux ou ouvrages envisagés ont, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à la date de l'enquête, un caractère d'utilité publique. En l'espèce, alors qu'il n'appartient pas au juge de l'utilité publique de se prononcer sur l'opportunité du tracé retenu mais seulement d'apprécier si, notamment, le coût de celui-ci n'est pas de nature à lui retirer, pour partie au moins, son utilité, il ne ressort pas des pièces du dossier, pour les motifs déjà exposés, que tel serait le cas.

29. Il résulte de ce qui précède que, d'une part, le projet permet d'atteindre les trois objectifs majeurs, rappelés au point 23, définis en lien avec les enjeux territoriaux, environnementaux, sociaux et économiques qu'il comporte, d'autre part, les atteintes portées notamment à l'environnement ne sont pas, eu égard à l'importance de l'opération et des objectifs d'intérêt général poursuivis, compte tenu notamment des mesures prises afin de réduire les effets dommageables de ce projet, de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique.

30. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêté attaqué.

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

31. Ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, le versement aux requérants de la somme qu'ils demandent au titre des frais qu'ils ont exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances particulières de l'espèce, de mettre à la charge des requérants, le versement à SNCF Réseau de la somme réclamée au titre des frais que cette société a exposés et qui sont non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il y a lieu de donner acte des désistements de M. et Mme G. et de Mme H.

Article 2 : La requête de l'Association dongeoise des zones à risques et du PPRT (ADZRP), de M. A., M. B., Mme B., Mme C., M. C., M. D., M. D., M. D., M. E., M. F., M., M. H., Mme H., M. C, M. N. M. L., M. M., M. P., Mme P., M. S., M. S. et M. V. est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par SNCF Réseau au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'Association dongeoise des zones à risques et du PPRT (ADZRP), à de M. A., M. B., Mme B., Mme C., M. C., M. D., M. D., M. D., M. E., M. F., M., M. G., M. G., M. H., Mme H., Mme H., M. C, M. N. M. L., M. M., M. P., Mme P., M. S., M. S., M. V., à la ministre de la transition écologique et à la société SNCF Réseau.

Copie pour information en sera adressée au préfet de la Loire-Atlantique.

Délibéré après l'audience du 16 septembre 2021 à laquelle siégeaient :

M. Martin, président,
M. Labouysse, premier conseiller,
Mme Caro, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 octobre 2021.

La rapporteure,

Le président

N. CARO

L. MARTIN

La greffière,

V. MALINGRE

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique en ce qui la 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,
La greffière,

V. Malingre