



14.11.2023

COMMUNICATION AUX MEMBRES

Objet: Pétition n° 0628/2023, présentée par Stéphanie Mariette, de nationalité française, au nom de STOP LGV Bordeaux Métropole, Pour les Trains du Quotidien, signée par huit autres personnes, sur les incidences environnementales d'un projet de ligne ferroviaire à grande vitesse en France

1. Résumé de la pétition

Les pétitionnaires dénoncent un projet de construction de deux nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse qui supposerait la construction d'environ 327 km de voies et de trois gares à ciel ouvert dans les régions d'Agen, de Montauban et de Mont-de-Marsan (France). Selon eux, ce projet irait à l'encontre des engagements de l'Union et de sa législation en matière de protection de la biodiversité, de réduction des risques climatiques et de protection de la qualité de l'eau. Les pétitionnaires expliquent que ce projet de construction traverserait et endommagerait gravement des habitats portant un intérêt pour l'Union européenne, en contrevenant ce faisant aux dispositions du droit de l'environnement de l'Union et aux engagements pris par cette dernière en faveur de la protection des forêts primaires et anciennes de l'Union, ainsi que de la flore et de la faune sauvages menacées. Les pétitionnaires soulignent qu'aucune étude d'impact sur la modification du microclimat de la zone dans laquelle ces nouvelles lignes devraient être exploitées n'a été réalisée. Les pétitionnaires affirment que ce projet porterait également atteinte à la bonne qualité des ressources en eau potable de la zone concernée ainsi qu'à la protection des aquifères de surface et souterrains, en violation des dispositions de la législation de l'Union y afférente, et que celui-ci serait incompatible avec les engagements de l'Union en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de sobriété énergétique et de promotion de la séquestration naturelle du carbone. Les pétitionnaires expliquent que le projet fait l'objet de discussions depuis de nombreuses années et que les résultats d'une consultation publique ont démontré que seulement 363 contributions sur 14 011 (2,59 %) y étaient favorables. Les pétitionnaires indiquent que, malgré l'avis défavorable de la commission d'enquête publique de 2015, une

déclaration d'utilité publique a été signée et que, après avoir été suspendu par l'État en 2017, le projet a finalement été relancé par le Gouvernement français en 2021. Les pétitionnaires soulignent que le projet, estimé à environ 14 milliards d'euros, a fait l'objet d'une demande de cofinancement auprès de l'Union européenne, laquelle a été rejetée en 2022. Les pétitionnaires demandent à la Commission européenne d'intervenir en vertu des principes de précaution et d'action préventive, qui font partie des piliers fondamentaux de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement sur fondement des dispositions de l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ils appellent également à ce que le projet ne soit pas financé, étant donné qu'une véritable liaison transfrontalière pourrait être réalisée à moindre coût, en améliorant et en modernisant la ligne existante.

2. Recevabilité

Déclarée recevable le 25 juillet 2023. La Commission a été invitée à fournir des informations (article 227, paragraphe 6, du règlement intérieur).

3. Réponse de la Commission, reçue le 14 novembre 2023

Observations de la Commission

Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, du plan d'action «zéro pollution», de la stratégie en faveur de la biodiversité et de celle consacrée à l'adaptation au changement climatique, la Commission est déterminée à peser de tout son poids pour faire mieux respecter dans l'Union européenne les dispositions du droit européen de l'environnement.

Il y a lieu de rappeler que c'est aux instances appropriées à l'échelon national qu'il revient en premier lieu de s'attaquer aux problèmes de conformité de la législation nationale avec le droit de l'Union ou aux manquements à celui-ci, ce qui revêt une importance toute particulière pour les préoccupations soulevées dans la pétition, les incidences sur l'environnement, et partant les mesures visant à réduire au minimum celles-ci et à compenser celles qui ne peuvent être évitées, n'étant pas encore complètement clarifiées.

Au vu de ces éléments, la Commission tient à formuler les observations suivantes:

1. Directive «Habitats»¹ 92/43/CE et directive «Oiseaux»² 2009/147/CE

La Commission n'ignore pas que le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) est susceptible d'avoir des répercussions importantes sur les sites Natura 2000: il en traverserait huit.

Pour respecter la directive «Habitats», le projet doit faire l'objet d'une évaluation appropriée³ de ses incidences sur chacun de ces huit sites Natura 2000, eu égard aux objectifs de conservation desdits sites. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur les sites, les autorités françaises ne devront marquer leur accord sur ce plan ou projet qu'après

¹ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 (JO L 206 du 22.7.1992).

² Directive 2009/147/CE (JOL 20 du 26.1.2010).

³ Article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE du Conseil.

s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité des sites concernés et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, la ligne ferroviaire doit néanmoins être réalisée pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, les autorités françaises doivent prendre toute mesure compensatoire⁴ nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. Elles doivent informer la Commission des mesures compensatoires adoptées.

La pétitionnaire ne mentionne pas de manquement quant à la qualité des évaluations appropriées.

La Commission a déjà reçu une plainte concernant ce projet en 2019 et s'est entretenue à son sujet avec les autorités françaises. Dans ce cadre, la Commission a évoqué le respect des dispositions susmentionnées, la nécessité de mieux étayer les conclusions aboutissant à l'absence d'incidence significative et le besoin éventuel de mesures de compensation.

2. Directive-cadre sur l'eau⁵ 2000/60/CE et directive sur les eaux souterraines⁶ 2006/118/CE:

La pétitionnaire fait valoir que le projet est incompatible avec les exigences du droit européen protégeant les masses d'eau souterraines et superficielles qui sont définies par les directives 2000/60/CE, 2006/118/CE et (UE) 2020/2184.

La trajectoire à suivre et la construction d'un grand nombre d'ouvrages d'art non courants (105 ouvrages spéciaux, principalement des ponts traversant plusieurs cours d'eau) viendraient perturber les débits naturels et l'hydrographie de la zone traversée. Les débits naturels sont indispensables à l'équilibre du fonctionnement des nombreuses zones humides et des écosystèmes connexes. Pendant la construction, des pollutions diffuses résultant de l'infiltration des matières utilisées viendront souiller les eaux superficielles et souterraines. Après la construction, les nouvelles voies généreront une pollution diffuse et constitueront une menace pour les ressources stratégiques en eau potable.

La pétitionnaire affirme que le projet, de par sa trajectoire et le grand nombre d'ouvrages d'art spéciaux qu'il faudra bâtir principalement pour traverser les cours d'eau et les zones humides, sans oublier les travaux nécessaires dans les zones humides et les zones d'écoulement des crues, aura un effet délétère sur l'hydrologie naturelle et pourrait porter atteinte aux écosystèmes associés. Elle fait valoir également que les travaux de construction et l'entretien réalisé à l'aide d'herbicides sont peut-être cause de pollution et que certaines zones protégées pour la production d'eau potable pourraient en pâtir. Ces incidences pourraient tout particulièrement concerner l'aquifère phréatique du plio-quatenaire et les écosystèmes, cours d'eau et lagunes connexes, qui sont nombreux à être classés sites N2000 en raison de leur grande qualité. En outre, les sources d'eau potable de Bellefond, sur la commune de Castres-Gironde, pourraient être mises en péril. Enfin, les fondations du viaduc prévu sur le ruisseau du Gât Mort se trouvent

⁴ Article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE du Conseil.

⁵ Directive 2000/60/CE du Conseil du 23 octobre 2000 (JO L 327 du 22.12.2000).

⁶ Directive 2006/118/CE du 12 décembre 2006 (JO L 372 du 27.12.2006).

dans la zone de protection de ces sources d'eau potable, ce qui pourrait faire augmenter les risques de pollution.

La Commission n'a vu qu'une évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) réalisée en 2014 par les autorités françaises en vue d'une consultation publique. L'EIE énumère les incidences négatives possibles sur l'environnement. L'évaluation n'envisage qu'une seule trajectoire et elle met en évidence la nécessité d'optimiser la conception du projet de manière à en réduire au minimum les incidences sur les cours d'eau et propose des pistes pour y parvenir. Elle précise également que la structure de drainage sera imperméabilisée afin d'empêcher les pollutions diffuses et qu'elle comprendra des bassins propres à permettre une maîtrise suffisante des incidents de transport. Il y est indiqué que les travaux de construction seront effectués dans le respect des précautions environnementales nécessaires et des dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux des bassins hydrographiques (SDAGE) et de celles plus détaillées des schémas locaux qui en sont la déclinaison pour telle ou telle partie du bassin hydrographique. Lors des opérations d'entretien des voies, il ne sera pas fait usage de pesticides dans les zones de protection de l'eau potable et les zones N2000 sensibles. Il est également fait valoir que les mesures de compensation viendront s'inscrire dans un programme portant à la fois sur l'eau et la biodiversité. Ce programme de compensation doit encore être précisé et approuvé avant que les procédures environnementales ne soient achevées.

Si la pétition mentionne expressément un aquifère, elle ne désigne pas explicitement d'autres masses d'eau comme étant menacées et aucune indication n'est apportée quant à leur état actuel. Les raisons d'une détérioration de cet état au regard de la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE (DCE) et la gravité des risques d'une telle détérioration ne sont pas bien précisées. Pour la DCE et la directive sur les eaux souterraines 2006/118/CE, ces précisions sont indispensables pour permettre une réaction pertinente.

La Commission ne dispose pas d'informations officielles suffisantes pour pouvoir formuler des conclusions sur les incidences qui pourraient en résulter sur l'état quantitatif, chimique et écologique des masses d'eau susceptibles d'être touchées.

Il y a lieu de rappeler que, dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE et de la directive sur les eaux souterraines, les recommandations adressées à la France par la Commission doivent être prises en compte dans les troisièmes SDAGE 2022-2027. Elles incluent les éléments suivants:

- «Lutter contre les pénuries d'eau et les captages excessifs dans les districts hydrographiques où ils se traduisent par des pressions importantes et un état quantitatif médiocre.
- Des améliorations continues sont nécessaires en ce qui concerne le contrôle (en particulier opérationnel) des eaux souterraines et les méthodologies de regroupement doivent être clarifiées. La France devrait également assurer une évaluation et une classification appropriées, en tenant compte des liens avec les écosystèmes aquatiques et terrestres dépendants.
- Aux fins de l'application de l'article 4, paragraphe 7, la France doit veiller à ce que les nouveaux projets proposés fassent l'objet d'une évaluation approfondie, conformément aux exigences de la DCE et comme l'a précisé l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-461/13.
- Appliquer le recouvrement des coûts pour les activités d'utilisation d'eau ayant des incidences importantes sur les masses d'eau ou justifier toute dérogation en se fondant sur l'article 9, paragraphe 4. La France devrait présenter de manière transparente la façon dont les coûts

financiers, environnementaux et de ressources ont été calculés et comment la contribution adéquate des différents utilisateurs est assurée. Elle devrait également présenter de manière transparente la politique de tarification de l'eau et fournir un aperçu transparent des investissements estimés et des investissements nécessaires.»

Les troisièmes «plans de gestion de district hydrographique» (dénommés SDAGE en français) adoptés en France ont été communiqués à la Commission, qui est en train de les examiner.

Les troisièmes SDAGE transmis par la France ne font pas mention du Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO). Il importe de souligner que, si ce projet risque de détériorer l'état des masses d'eau ou peut avoir une incidence défavorable sur la réalisation des objectifs environnementaux de la DCE, il doit obligatoirement figurer dans les SDAGE et respecter l'ensemble des dispositions de l'article 4, paragraphe 7, de la DCE, avec notamment la mise en place des mesures d'atténuation qui s'imposent. L'article 4, paragraphe 7, de la DCE ménage des exceptions à l'obligation de rétablir le bon état ou potentiel ou de ne pas le détériorer, en cas de nouvelles modifications ou de nouvelles activités de développement durable, sous réserve de critères stricts. Ces exigences vont au-delà d'une étude d'impact ordinaire. Dans l'arrêt C-461/13, la Cour de justice de l'Union européenne a interprété la notion de détérioration de l'état ou potentiel de la masse d'eau.

Si le GPSO risquait d'empêcher que les masses d'eau concernées parviennent à un bon état, il s'agirait d'une violation de la DCE, sauf application de la dérogation prévue à l'article 4, paragraphe 7, dûment motivée, accompagnée de mesures d'atténuation et inscrite dans les SDAGE.

3. Engagements de l'Union en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)

En France, les trains à grande vitesse utilisent l'électricité comme source d'énergie. Cette électricité est produite à partir de diverses sources, dont l'énergie nucléaire, les énergies renouvelables et les combustibles fossiles. En 2021, en France, près de 70 % de l'électricité provenait de centrales nucléaires⁷. Le gouvernement français prévoit de réduire la part de l'électricité nucléaire et d'accroître l'utilisation des sources d'énergie renouvelables, notamment éolienne et solaire. Quant à la production d'électricité à partir de combustibles fossiles, elle est concernée par le plafonnement des émissions globales du système d'échange de quotas d'émission de l'Union.

Le règlement (UE) 2018/1999 (règlement sur la gouvernance) n'oblige pas les États membres à adopter des mesures particulières, et il ne les en empêche pas non plus. Il impose toutefois aux États membres de présenter à la Commission des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat exposant les politiques et mesures destinées à permettre la réalisation des objectifs sectoriels. Les États membres peuvent apporter, à tout moment, des modifications et des adaptations à leurs politiques nationales.

En France, l'empreinte carbone du transport ferroviaire à grande vitesse de personnes est, de manière générale, très inférieure à celle des autres modes de transport de passagers, tels que les

⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20221221-4>

avions ou les voitures fonctionnant aux carburants fossiles⁸, notamment en raison du taux d'occupation élevé. C'est pourquoi, dans l'ensemble, l'exploitation des trains à grande vitesse en France est susceptible d'être compatible avec les engagements de l'Union en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais aussi avec le plan national français en matière d'énergie et de climat. Au bout du compte, la construction des infrastructures ferroviaires à grande vitesse contribue bel et bien aux émissions de gaz à effet de serre. Mais, les nouvelles infrastructures ferroviaires pourront rapidement donner lieu à des réductions nettes des émissions de GES si l'intensité des GES dans la construction de la ligne est faible⁹. Il existe différents moyens de réduire ces émissions et de rendre les lignes ferroviaires à grande vitesse plus respectueuses du climat et de l'environnement. Une méthode consiste à accroître l'efficacité énergétique des réseaux ferroviaires à grande vitesse.

Le principe de «primauté de l'efficacité énergétique» met l'accent sur l'importance d'accorder une attention prioritaire aux mesures d'efficacité énergétique dans l'élaboration de la politique énergétique et la prise des décisions d'investissement¹⁰. En suivant ce principe, les réseaux ferroviaires à grande vitesse peuvent être conçus et exploités de manière à diminuer le plus possible la consommation d'énergie et à réduire les émissions de GES. Une autre stratégie est de faire appliquer les principes de l'économie circulaire dans la construction et l'exploitation des infrastructures ferroviaires à grande vitesse. L'économie circulaire vise à réduire les déchets au minimum et à utiliser les ressources avec la plus grande efficacité en faisant durer les produits et les matériaux le plus longtemps possible¹¹. En outre, une bonne résilience aux changements climatiques est indispensable à la réalisation des objectifs d'atténuation des incidences du dérèglement climatique, les orientations techniques pour la prise en compte des enjeux climatiques pouvant être utiles à cet égard¹².

4. Cofinancement du projet par l'Union européenne

La pétitionnaire affirme que le cofinancement de l'Union a été refusé en 2022, sans autre précision quant au type de financement demandé. La Commission n'a connaissance que de la seule demande *22-FR-TG-AFSB Améliorations ferroviaires dans le sud du nœud urbain de Bordeaux sur la partie française du corridor atlantique, étape 1 des travaux*. La demande a été adoptée par le comité du mécanisme pour l'interconnexion en Europe le 21 juin 2023. Lors de l'élaboration de la convention de subvention, l'exhaustivité en matière de conformité environnementale sera toutefois contrôlée, les renseignements nécessaires n'ayant pas tous été fournis.

Conclusion

C'est aux États membres qu'il revient principalement de s'assurer de l'application de la législation de l'Union et du respect de celle-ci. C'est ainsi que la Commission a souligné que «[l]e juge national est le juge de droit commun de l'UE et peut, en tant que tel, faire respecter le droit de l'UE, contribuant efficacement à sa mise en œuvre effective dans les cas particuliers

⁸ Rapport n° 19/2020 de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), graphique ES.1: <https://www.eea.europa.eu/publications/transport-and-environment-report-2020> et visualisation des données de l'AEE: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/specific-co2-emissions-per-tonne-2#eea-comments>

⁹ Rapport n° 19/2020 de l'AEE, rapport 2020 sur les transports et l'environnement, «Train or plane?» (Train ou avion?), <https://www.eea.europa.eu/publications/transport-and-environment-report-2020>

¹⁰ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-first-principle_en

¹¹ <https://circulareconomy.europa.eu/platform/fr/la-commission-europeenne>

¹² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.373.01.0001.01.FRA

[...] en vue d'obtenir une protection contre des mesures nationales incompatibles avec le droit de l'UE ou une compensation financière pour le préjudice causé par de telles mesures»¹³.

La Commission n'en continuera pas moins à prendre toutes les mesures qui conviennent pour la bonne mise en œuvre de la législation de l'Union en matière d'environnement, y compris dans le cadre des enquêtes et procédures en manquement au titre des directives en question, conformément aux compétences que lui confèrent les traités.

¹³ Communication de la Commission intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats» (C/2016/8600, JO C 18 du 19.1.2017, p. 10-20).