

**Recours pour excès de pouvoir**  
**Mémoire introductif d'instance**

**POUR :**

**- Monsieur Daniel Ibanez,**

**- Raymond**

**- Monsieur André**

**- Monsieur Jacques**

**- « Vivre et Agir en Maurienne »** Association selon les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, sise à Villarbernon 73140 Saint Michel de Maurienne, représentée par sa présidente Madame Annie Collombet

**- « France Nature Environnement Savoie »** Association selon les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, sise au 26 passage Sébastien Charléty 73000 CHAMBÉRY, représentée par son président Monsieur Marc Peyronnard

**- Madame Magali Romaggi** Conseillère régionale Auvergne Rhône-Alpes, Conseil régional Auvergne Rhône-Alpes, 1 esplanade François Mitterrand CS 20033 - 69269 Lyon cedex 02

**- Madame Fabienne Grebert** Conseillère régionale Auvergne Rhône-Alpes, Conseil régional Auvergne Rhône-Alpes, 1 esplanade François Mitterrand CS 20033 - 69269 Lyon cedex 02

**CONTRE :**

- La décision de rejet implicite intervenue le 28 février 2022 par laquelle Madame la Ministre de la transition écologique, Monsieur le Ministre chargé des transports, ont refusé de retirer la mesure de nature, de portée réglementaire du 3 décembre 2012 autorisant la circulation de tous types de véhicules dans la galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus exclusivement réservée aux véhicules de secours. (*Pièce N°1*)

**Parties :**

- Ministre de la transition écologique et solidaire, 246, boulevard Saint-Germain 75007 Paris

- Ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, 246, boulevard Saint-Germain 75007 Paris

## **I. Les faits**

Par un courrier recommandé avec accusé de réception enregistré par la ministre de la transition écologique et le ministre chargé des transports le 30 décembre 2021 (*Pièce N°2*), les requérants ont demandé à la ministre de la transition écologique le retrait de la décision de nature, de portée réglementaire du 3 décembre 2012 du ministre délégué chargé des transports (*Pièce N°3*) par laquelle il a décidé le changement de destination de la galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus, déclarée d'utilité publique par arrêté du Préfet de la Savoie datée du 26 juin 2008 (*Pièce N°4*), en y autorisant la circulation de tous types de véhicule dans le sens Italie France.

La ministre de la transition écologique s'est abstenue de répondre dans le délai de deux mois qui lui est imparti.

L'absence de réponse de la ministre de la transition écologique s'apprécie comme un refus implicite d'abroger les mesures réglementaires de changement de destination de la galerie déclaré d'utilité publique comme étant exclusivement destinée aux véhicules de secours et d'évacuation des personnes.

Le refus implicite de la ministre de la transition écologique est donc intervenu le 28 février 2022.

Ce refus implicite de la ministre de la transition écologique méconnaît l'autorité de la chose jugée par le tribunal administratif de Grenoble par sa décision N°0803907 du 10 avril 2012, décision définitive n'ayant pas été frappée d'appel (*Pièce N°5*).

C'est ce refus implicite, d'abroger une mesure de nature, de portée réglementaire alors qu'elle méconnaît les dispositions de la déclaration d'utilité publique et l'autorité de la chose jugée, qui est attaqué, ensemble la mesure de nature, de portée réglementaire du 3 décembre 2012 que la ministre a refusé de retirer, autorisant la circulation de tous types de véhicules dans la galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus exclusivement réservée aux véhicules de secours (*Pièce N°1*).

## **II. Recevabilité**

### **A) Délai de recours.**

La lettre adressée par les requérants a été enregistrée le 30 décembre 2021 par la ministre de la transition écologique et le ministre chargé des transports.

Le 28 février 2022 le délai de réponse de la ministre de la transition écologique était échu.

Les requérants introduisent leur requête pour excès de pouvoir moins de deux mois après le refus implicite de la ministre de la transition écologique qui date du 28 février 2022.

La requête est déposée dans la forme et les délais imposés par la loi à l'intérieur du délai de deux mois à compter du refus implicite de la ministre.

### **B) Qualités donnant intérêt à agir.**

L'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) n'autorise l'atteinte au droit de propriété qu'en cas de « nécessité publique ».

*« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »*

Par ailleurs, l'article 2 de la DDHC précise :

*« Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. »*

Ces droits fondamentaux donnent qualité à agir à tout citoyen ou toute association dès lors que l'atteinte à la propriété n'est pas démontrée par la « nécessité publique » ou l'utilité publique.

Dans le cas de l'espèce, l'arrêté préfectoral du 26 juin 2008 (**Pièce N°4**) portant déclaration d'utilité publique du « *projet de construction de la galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus* » précise dans son annexe, en fait une lettre de SFTRF datée du 3 avril 2008, « *les motifs et considérations justifiant le caractère d'utilité publique de l'opération...* »

Cette « motivation » est une obligation légale définie à l'article L.11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique en vigueur à la date de l'arrêté préfectoral du 26 juin 2008 pour les opérations « *ayant une incidence sur l'environnement* » (devenu L.122-1) :

*« 3. L'acte déclarant l'utilité publique est accompagné d'un document qui expose **les motifs et considérations justifiant le caractère d'utilité publique de l'opération.** »*

L'annexe précitée, au visa de laquelle a été signé l'acte administratif de déclaration d'utilité publique, présente « *plusieurs solutions* » imaginées au premier semestre 2001 qui n'ont pas été retenues pour motiver l'utilité publique :

*« - abris creusés depuis le tunnel routier et reliés à la gaine air frais avec diverses modalités de réduction du trafic pendant la phase chantier,  
- galerie de sécurité parallèle au tunnel routier, avec plusieurs sections d'excavation,  
- solutions mixtes avec une galerie de sécurité aux deux extrémités de l'ouvrage et des abris connectés à la gaine air frais dans la partie centrale,  
**- second tube accueillant l'un des deux sens de circulation.***

*... Ces différentes solutions auraient entraîné des gênes insupportables pour la circulation internationale.*

*C'est donc la solution de creusement des abris depuis un galerie parallèle au tunnel routier qui a été retenue par la Commission Intergouvernementale sur proposition du Comité de Sécurité. »*

Il ressort de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique que la « *nécessité publique légalement constatée* » ne peut en aucun cas être fondée sur la mise en service d'un « *second tube accueillant l'un des deux sens de circulation* » sauf à méconnaître « *les motifs et considérations* » ayant justifié l'utilité publique déclarée par le Préfet de la Savoie le 26 juin 2008.

Par ailleurs, le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion de rappeler dans sa Décision n° 2021-891 QPC du 19 mars 2021 que l'article 7 de la Charte de l'environnement est impératif :

*« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».*

Le creusement de la galerie de sécurité au tunnel routier du Fréjus est un projet qui a une incidence sur l'environnement. Cela ressort de l'arrêté préfectoral du 26 juin 2008 déclarant cette opération d'utilité publique en ce qu'il vise expressément les articles L.122-1 et suivants du code de l'environnement.

Il ressort tant de l'arrêté préfectoral du 26 juin 2008 que des éléments matériels que le creusement de la galerie de sécurité déclaré d'utilité publique a été soumis à la consultation du

public avec une destination exclusive de circulation des véhicules incendies et d'évacuation des personnes.

C'est donc dans ce cadre limité et cette destination exclusive que la population a été consultée.

C'est également en fonction de cette destination pour des véhicules de secours que la décision publique de déclaration d'utilité publique a été publiée avec l'annexe précisant « *les motifs et considérations justifiant l'utilité publique* ».

Le changement de destination de l'opération ou même le changement d'usage de l'ouvrage, ce qui est le cas de l'espèce, constitue une décision publique à l'élaboration de laquelle la population n'a pas pu participer en méconnaissance du principe constitutionnel de l'article 7 de la Charte de l'Environnement. Cette mesure de nature, de portée réglementaire ayant un caractère exécutoire qui se concrétise matériellement dans les rapports du maître d'ouvrage devait obligatoirement faire l'objet d'une consultation du public.

Il est donc de l'intérêt de chaque usager de l'infrastructure de service public et de chaque association, à qui la décision modifiant sans consultation préalable les usages de l'infrastructure publique fait grief, de défendre le droit constitutionnel de participer à l'élaboration des décisions publiques en saisissant le juge administratif dès lors qu'il se trouve menacé par des procédures mettant en avant des caractéristiques justifiant l'utilité publique qui sont par la suite méconnues par la mise en œuvre d'autres usages et destinations.

Ces principes fondamentaux reconnus aux usagers du service public renforcent la qualité et l'intérêt à agir des requérants.

En dernier lieu, le projet est porté par la Société Française du Tunnel Routier du Fréjus (SFTRF), société détenue par un établissement public et financier défini aux articles R.1512-2 et suivants du code des transports, dénommé Fonds pour le Développement d'une Politique Intermodale des Transports dans le Massif Alpin (FDPITMA) à hauteur de 99,94%.

Il ressort d'une convention tripartite (*Pièce N°7*) que le promoteur de l'opération (SFTRF) est financé par des fonds publics provenant notamment d'une subvention annuelle d'environ 20 millions d'euros versée par le fonds public FDPITMA.

Dans ces conditions, les usagers et associations requérantes ont intérêt à agir afin de suivre l'emploi des tarifs publics et des subventions publiques accordées à une société qui détourne de sa destination une opération déclarée d'utilité publique ayant une incidence sur l'environnement alors qu'ils n'ont pu participer à l'élaboration de la décision publique.

Dans le cas de l'espèce, les subventions participant au financement de la construction de la galerie de sécurité, le détournement de l'usage reconnu d'utilité publique est à l'origine d'un détournement du financement obtenu par voie de subventions publiques et accordé antérieurement à la décision à caractère réglementaire prise par un ministre n'ayant pas la compétence.

**Monsieur Daniel Ibanez** réside en Savoie, est un usager du service public des infrastructures routières et du tunnel routier du Fréjus, concédé conjointement à la SFTRF et la SITAF. Il produit sa carte d'abonnement SFTRF / SITAF démontrant sa qualité d'usager régulier du tunnel routier du Fréjus (*Pièce N°10*).

Le financement de la galerie de sécurité est réalisé par des versements sous forme de subventions du FDPITMA au profit de la SFTRF comme cela ressort de la convention tripartite entre l'ATMB, le FDPITMA et la SFTRF. (*Pièce N°7*)

Toutefois ce financement provient également des péages comme cela ressort du rapport d'activité 2012 de la SFTRF et de la déclaration du Directeur Général qui s'y trouve :

*« La SFTRF se doit donc d'être vigilante face à cette baisse des trafics, qui malgré la hausse des tarifs décidée pour le financement de la galerie, conduit à une baisse de ses recettes en 2012 de -2%. »*

L'origine du financement public de la galerie de sécurité tant par des fonds publics que par les augmentations des péages supérieures à l'inflation est prouvée par le rapport annuel 2008 de la SFTRF (*Pièce N°9*), maître d'ouvrage de la galerie de sécurité :

*« Le financement de la galerie de sécurité qui était une perspective 2009 est devenu un objectif atteint à la date de rédaction du rapport d'activité puisque les ministres français et italien ont signé le 24 février 2009 un accord assurant le financement de la galerie par une augmentation des tarifs de 5 fois 3,5 % à compter du 1er janvier 2010 et par une contribution publique de chacun des deux états de 50 millions d'euros. »*

Monsieur Daniel Ibanez est donc directement intéressé à agir contre une utilisation des « surpéages » qu'il verse pour être officiellement affectés au financement d'une galerie de sécurité et se trouvent donc, du fait de la mesure de nature, de portée réglementaire autorisant la circulation de tous types de véhicules, détournés de leur objet officiel. Monsieur Daniel Ibanez a intérêt et qualité à agir au titre du préjudice financier qu'il subit du fait de surpéages dont il s'est acquitté pour la construction d'une galerie de sécurité.

Par ailleurs, en application des dispositions de l'article 7 de la charte de l'environnement et la décision du Conseil Constitutionnel n°2021-891 QPC du 19 mars 2021, Monsieur Daniel Ibanez a intérêt et qualité à agir du fait de la méconnaissance de son droit fondamental à participer à l'élaboration d'une décision publique ayant une incidence sur l'environnement.

Il a donc intérêt et qualité pour demander à la ministre de la transition écologique de retirer la décision de nature, de portée réglementaire prise le 3 décembre 2012 en ce qu'elle détourne de leur destination les sommes versées pour financer une galerie de sécurité déclarée d'utilité publique.

**Monsieur Raymond** réside en Isère, est un usager du service public des infrastructures routières et du tunnel routier du Fréjus, concédé conjointement à la SFTRF et la SITAF.

En cette qualité, Monsieur Raymond Avrillier dispose de la qualité et de l'intérêt à agir puisque l'infrastructure dite « galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus » est bien une infrastructure publique concédée à une société dont l'actionnaire est un établissement public et financier et dont les dirigeants sont nommés par le gouvernement.

**Monsieur André** réside en Savoie. La galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus a fait l'objet d'une enquête préalable à déclaration d'utilité publique sur le territoire de la commune de Modane selon les termes de l'arrêté préfectoral du 26 juin 2008 qui rappelle qu'une modification du plan local d'urbanisme a été prise par le conseil municipal de Modane pour lever la réserve émise par le commissaire enquêteur. (*Pièce N°4*).

En sa qualité de résident de la commune de Modane ce dont il atteste par la production de sa taxe d'habitation (*Pièce N°II*), Monsieur André Duplan est directement intéressé par les délibérations du conseil municipal de sa commune d'autant plus lorsqu'elles actent une modification du plan local d'urbanisme à la seule fin de permettre la construction d'une galerie de sécurité au tunnel routier du Fréjus.

La qualité de résident de la commune de Modane et contribuable de ladite commune lui donne

qualité à agir alors que la destination de la galerie de sécurité déclarée d'utilité publique est détournée pour transformer l'ouvrage en galerie de circulation en méconnaissance tant des dispositions de la déclaration d'utilité publique que de l'autorité de la chose jugée par le Tribunal Administratif de Grenoble.

Monsieur André Duplan est également un usager du service public des infrastructures routières et du tunnel routier du Fréjus, concédé conjointement à la SFTRF et la SITAF, il verse des « surpéages » pour utiliser le tunnel routier du Fréjus qui sont manifestement détournés de leur objet de financement d'une galerie de sécurité par l'autorisation de circulation de tous types de véhicules.

**Monsieur Jacques** réside en Savoie. La galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus a fait l'objet d'une enquête préalable à déclaration d'utilité publique sur le territoire de la commune de Modane selon les termes de l'arrêté préfectoral du 26 juin 2008 qui rappelle qu'une modification du plan local d'urbanisme a été prise par le conseil municipal de Modane pour lever la réserve émise par le commissaire enquêteur. (*Pièce N°4*).

En sa qualité de résident de la commune de Modane ce dont il atteste par la production de sa taxe d'habitation (*Pièce N°12*), Monsieur Jacques Bertoli est directement intéressé par les délibérations du conseil municipal de sa commune d'autant plus lorsqu'elles actent une modification du plan local d'urbanisme à la seule fin de permettre la construction d'une galerie de sécurité au tunnel routier du Fréjus.

La qualité de résident de la commune de Modane et contribuable de ladite commune lui donne qualité à agir alors que la destination de la galerie de sécurité déclarée d'utilité publique est détournée pour transformer l'ouvrage en galerie de circulation en méconnaissance tant des dispositions de la déclaration d'utilité publique que de l'autorité de la chose jugée par le Tribunal Administratif de Grenoble.

Monsieur Jacques Bertoli est également un usager du service public des infrastructures routières et du tunnel routier du Fréjus, concédé conjointement à la SFTRF et la SITAF, il verse des « surpéages » pour utiliser le tunnel routier du Fréjus qui sont manifestement détournés de leur objet de financement d'une galerie de sécurité par l'autorisation de circulation de tous types de véhicules.

**« Vivre et Agir en Maurienne »**, association de défense de l'environnement produit ses statuts qui l'autorisent à l'article 11 à ester en justice ainsi que la décision de son conseil d'administration du 22 avril 2022 qui mandate le co-président pour représenter l'association dans la présente procédure. (*Pièce N°13 et N°14*)

Les statuts de « Vivre et Agir en Maurienne » du 9 octobre 2020 précisent qu'elle « *a pour objet de préserver et d'améliorer l'environnement et la qualité de vie en Maurienne en liaison avec les organisations existantes. Considérant la Maurienne comme territoire de la planète, l'association s'associera aux actions de défense de l'environnement, qu'elles soient régionales, nationales ou mondiales.* »

L'association « Vivre et Agir en Maurienne » était requérante dans un dossier n°0803907 devant le Tribunal Administratif de Grenoble pour obtenir l'annulation de l'arrêté du Préfet de la Savoie daté du 26 juin 2008 déclarant d'utilité publique l'opération de creusement d'une galerie de sécurité au tunnel routier du Fréjus.

Les associations requérantes soutenaient que les dimensions de la galerie de sécurité démontraient à elles seules que la destination réelle de cette opération consistait à construire une nouvelle voie de circulation et non une galerie de sécurité comme allégué par le maître d'ouvrage et le Préfet de la Savoie.

Dans sa décision n°0803907 du 10 avril 2012 le Tribunal Administratif de Grenoble a rejeté la demande d'annulation des associations requérantes en ce que la galerie de sécurité permettrait l'acheminement rapide et commode de secours par la possibilité de croisement des camions d'intervention incendie et des véhicules d'évacuation des personnes à une vitesse de 40 kilomètres par heure et qu'en regard aux effets bénéfiques attendus en matière de sécurité et d'évacuation des usagers et des personnels qui en résultera.

Le Tribunal considérait également qu'il ne ressortait pas du dossier que la galerie de sécurité permettrait la circulation de tous types de véhicules pour écarter les moyens soulevés par les associations.

Les statuts de l'association « Vivre et Agir en Maurienne », modifiés en assemblée générale le 9 octobre 2020 prévoient à l'article 11 :

*« L'Assemblée Générale donne pouvoir permanent au Conseil d'Administration de mandater le président ou en cas d'empêchement, tout autre membre du Conseil d'Administration, d'engager toute action en justice au nom de l'association, tant en demande qu'en réponse, de signer tout recours en son nom et de la présenter ou de se faire représenter par n mandataire de son choix à l'audience des juridictions. »*

L'association « Vivre et Agir en Maurienne » dispose donc de la qualité et de l'intérêt pour agir devant le Tribunal Administratif en raison de la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée mais également de la méconnaissance de la destination et de l'usage de l'opération déclarée d'utilité publique par le Préfet de la Savoie à savoir, une galerie de sécurité et non un deuxième tube de circulation.

**« France Nature Environnement Savoie »**, association de défense de l'environnement produit ses statuts qui l'autorisent à l'article 8 à ester en justice ainsi que la décision de son conseil d'administration du 22 avril 2022 qui décide de se joindre à la présente procédure. *(Pièce N°15 et N°16)*

Les statuts de « France Nature Environnement Savoie » du 7 mai 2019 précisent qu' « Elle a pour but la protection de la nature et de l'environnement dans toutes ses composantes sur le territoire du département de la Savoie. Cela concerne notamment le patrimoine naturel (milieux, espèces et ressources naturelles), les sites urbanisés, industriels ou agricoles, les paysages, etc. »

L'association « France Nature Environnement Savoie » était requérante dans un dossier n°0803907 devant le Tribunal Administratif de Grenoble pour obtenir l'annulation de l'arrêté du Préfet de la Savoie daté du 26 juin 2008 déclarant d'utilité publique l'opération de creusement d'une galerie de sécurité au tunnel routier du Fréjus.

Les associations requérantes soutenaient que les dimensions de la galerie de sécurité démontraient à elles seules que la destination réelle de cette opération consistait à construire une nouvelle voie de circulation et non une galerie de sécurité comme allégué par le maître d'ouvrage et le Préfet de la Savoie.

Dans sa décision n°0803907 du 10 avril 2012 le Tribunal Administratif de Grenoble a rejeté la demande d'annulation des associations requérantes en ce que la galerie de sécurité permettrait l'acheminement rapide et commode de secours par la possibilité de croisement des camions d'intervention incendie et des véhicules d'évacuation des personnes à une vitesse de 40 kilomètres par heure et qu'en égard aux effets bénéfiques attendus en matière de sécurité et d'évacuation des usagers et des personnels qui en résultera.

Le Tribunal considérait également qu'il ne ressortait pas du dossier que la galerie de sécurité permettrait la circulation de tous types de véhicules pour écarter les moyens soulevés par les associations.

L'association « France Nature Environnement Savoie » a réuni son conseil d'administration le 24 avril 2022 qui a délibéré à l'unanimité pour « *se joindre au recours contre le refus implicite de la Ministre de la transition écologique de retirer la décision de nature, de portée réglementaire d'ouverture à la circulation de la galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus.* ». (**Pièce N°16**)

L'association « France Nature Environnement Savoie » dispose donc de la qualité et de l'intérêt pour agir devant le Tribunal Administratif en raison de la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée mais également de la méconnaissance de la destination et de l'usage de l'opération déclarée d'utilité publique par le Préfet de la Savoie à savoir, une galerie de sécurité et non un deuxième tube de circulation.

L'article L.4221-1 du code général des collectivités territoriales définit les compétences des conseils régionaux :

*« Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.*

*Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et **l'aménagement et l'égalité de ses territoires**, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. »*

Par ailleurs, L'article L.4221-3 du code général des collectivités territoriales précise :

*« Le conseil régional délibère en vue d'émettre des avis sur les problèmes de développement et **d'aménagement de la région au sujet desquels il est obligatoirement consulté.** »*

**Madame Magali Romaggi** est conseillère régionale en exercice au sein du Conseil Régional Auvergne Rhône Alpes. (**Pièce N°17**)

L'ouvrage étant détourné de sa destination déclarée d'utilité publique sans que les conseillers régionaux n'aient été consultés donne à chacun des membres du conseil régional la qualité à agir et l'intérêt à ce que la destination déclarée d'utilité publique et la chose jugée soient respectées.

Par ailleurs, le détournement d'usage de la galerie de sécurité par l'autorisation de circulation de tous types de véhicules concerne bien une opération d'aménagement en région Auvergne Rhône-Alpes et dans le cas de l'espèce un problème d'aménagement.

De la qualité de conseillère régionale résulte la qualité et l'intérêt à agir pour que, tant la déclaration d'utilité publique que l'autorité de la chose jugée soient respectées.

**Madame Fabienne Grebert** est conseillère régionale en exercice au sein du Conseil Régional Auvergne Rhône Alpes. (*Pièce N°18*)

L'ouvrage étant détourné de sa destination déclarée d'utilité publique sans que les conseillers régionaux n'aient été consultés donne à chacun des membres du conseil régional la qualité à agir et l'intérêt à ce que la destination déclarée d'utilité publique et la chose jugée soient respectées.

Par ailleurs, le détournement d'usage de la galerie de sécurité par l'autorisation de circulation de tous types de véhicules concerne bien une opération d'aménagement en région Auvergne Rhône-Alpes et dans le cas de l'espèce un problème d'aménagement.

De la qualité de conseillère régionale résulte la qualité et l'intérêt à agir pour que, tant la déclaration d'utilité publique que l'autorité de la chose jugée soient respectées.

### **C) Compétence du Juge de l'excès de pouvoir.**

Le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler dans sa décision N° 442620 que :

*« 1. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices. »*

La déclaration à caractère réglementaire du ministre délégué aux transports signée le 3 décembre 2012, que la ministre de la transition écologique a décidé de ne pas retirer, a bien « des effets notables sur les droits », en édictant une mesure réglementaire qui autorise l'ouverture à la circulation d'une galerie de sécurité, initialement prévue comme strictement réservée aux véhicules incendie et aux véhicules d'évacuation des personnes, au moyen d'un « second tube accueillant l'un des deux sens de circulation » expressément exclu des « motifs et considérations justifiant l'utilité publique. » signée par le Préfet de la Savoie le 26 juin 2008.

Le refus d'annuler une mesure à caractère réglementaire irrégulière et ayant des effets notables est bien de la compétence du Juge de l'excès de pouvoir et est recevable en la forme.

### III. Discussion

**A/ La décision attaquée est un refus de retirer une décision de nature, de portée réglementaire prise par un ministre n'ayant pas la compétence pour prendre cette décision.**

La ministre de la transition écologique a refusé de retirer la décision de nature, de portée réglementaire suivie d'effets prise par le ministre délégué aux transports le 3 décembre 2012.

Pourtant, le ministre délégué chargé des transports était incompétent pour prendre la décision de nature, de portée réglementaire du 3 décembre 2012 attaquée à deux titres au moins.

**Premièrement**, les attributions du ministre délégué chargé des transports ont été définies par le décret n°2012-805 du 09 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports et de l'économie maritime. (*Pièce N°9*) ; il est le seul signataire de la décision réglementaire datée du 3 décembre 2012 déclarant l'ouverture à la circulation de la galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus.

Il résulte du décret fixant la liste des attributions qui lui sont confiées qu'il ne disposait le 3 décembre 2012, lors de la signature de la décision de nature, de portée réglementaire, d'aucun pouvoir ni délégation lui permettant de modifier la destination de galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus et décider d'autoriser dans ladite galerie la circulation de tous types de véhicules.

La décision de nature, de portée réglementaire du 3 décembre 2012 ne fait état d'aucune délégation de pouvoir autorisant le ministre délégué chargé des transports et de l'économie maritime à signer une telle mesure.

**Deuxièmement**, la décision de nature, de portée réglementaire à caractère exécutoire signée par le ministre délégué aux transports le 3 décembre 2012 l'a été conjointement avec le vice-ministre des infrastructures et des transports italien.

Dans le cas de l'espèce, le ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie ne dispose, au titre du décret n°2012-805 du 09 juin 2012, d'aucune compétence en matière d'engagement international.

Il s'agit en l'espèce d'un engagement à portée internationale.

Dès lors, la décision réglementaire du 3 décembre 2012 est irrégulière en ce qu'elle est prise par un ministre délégué qui ne dispose ni de la compétence en matière réglementaire ni de la compétence pour engager la France dans le domaine international.

Le ministre délégué chargé des transports, signataire de la décision à caractère réglementaire a méconnu les limites de ses attributions définies par décret.

Le refus implicite de la ministre de la transition écologique et du ministre chargé des transports de retrait de cette décision attaquée est également irrégulier en ce qu'il méconnaît l'irrégularité de la décision réglementaire pour incompétence du signataire.

**B/ La décision attaquée méconnaît les obligations nées de 1) la déclaration d'utilité publique et de 2) l'autorité de la chose jugée définitivement.**

#### ***1) La déclaration d'utilité publique***

Il ressort des éléments du dossier que la Déclaration d'Utilité publique du 26 juin 2008 porte sur le projet de construction d'une galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus.

L'arrêté déclarant d'utilité publique la construction d'une galerie de sécurité, signée par le Préfet de la Savoie le 26 juin 2008 (*Pièce n°4*) comporte une annexe, à savoir un courrier du

maître d'ouvrage (SFTRF) daté du 3 avril 2008 par lequel il déclare que plusieurs solutions ont été envisagées mais n'ont pas été retenues, parmi lesquelles la création d'un « *second tube accueillant l'un des deux sens de circulation.* »

Il ressort de l'arrêté préfectoral du 26 juin 2008 déclarant d'utilité publique la construction d'une galerie de sécurité et de son annexe, que la destination de l'ouvrage à construire ne peut être la circulation de tous types de véhicules et se trouve limitée à la circulation des services publics de secours.

Il est également indiqué que la création d'un « *second tube accueillant l'un des deux sens de circulation* » est expressément exclue.

Dès lors le refus implicite de la ministre de la transition écologique de retirer la décision de nature, de portée réglementaire du ministre délégué chargé des transports signée le 3 décembre 2012 est irrégulière en tant qu'elle ne tire pas les conséquences de la méconnaissance de la destination de l'ouvrage justifiée par des motifs et considérations excluant l'usage décidé le 3 décembre 2012.

## **2) L'autorité de la chose jugée**

Des associations ont saisi le tribunal administratif de Grenoble en demandant l'annulation de l'arrêté déclarant d'utilité publique la construction d'une galerie de sécurité, signé par le Préfet de la Savoie le 26 juin 2008, au motif que la dimension de la galerie de sécurité déclarée d'utilité publique permettrait la circulation de tous types de véhicules.

Le tribunal administratif de Grenoble, par sa décision n°0803907 du 10 avril 2012 *Vivre en Maurienne et autres (Pièce n°5)* a rejeté leur demande en considérant que ladite galerie devait permettre

*« l'acheminement rapide et commode des secours par la possibilité de croisement des camions d'intervention incendie et des véhicules d'évacuation des personnes à une vitesse de 40 kilomètres par heure ».*

Par ce jugement, le tribunal administratif ajoute :

*« considérant en second lieu qu'en se bornant à soutenir que la galerie de sécurité du tunnel a été conçue en vue de créer les conditions pratiques du doublement du trafic routier du tunnel, alors que les pièces du dossier de l'enquête publique n'envisagent nullement une telle hypothèse, les requérants n'établissent pas l'existence d'un détournement de pouvoir. »*

En cela, le tribunal administratif de Grenoble a repris les motifs avancés par le préfet de la Savoie dans son mémoire daté du 22 octobre 2008 (*Pièce N°6*) :

*« En l'espèce, l'arrêt attaqué déclare d'utilité publique la construction d'une galerie de sécurité parallèle au tunnel routier, reliée à lui par plusieurs rameaux de communication et destinée à acheminer les secours et à permettre l'évacuation des usagers et des personnels en cas d'incendie. »*

Le représentant de l'Etat ajoutait :

*« Dans les faits, l'Etat entend souligner à nouveau que les requérants commettent une confusion entre le diamètre intérieur de la galerie de sécurité de 8 mètres avec la largeur de la plateforme de circulation des véhicules de sécurité qui n'est que de 6,60 mètres. »*

*« les requérants se limitent à des spéculations sur les intentions supposées du maître d'ouvrage, voire de l'Etat, sans apporter le moindre élément précis, concordant et objectif susceptible de constituer une présomption sérieuse à l'appui de leurs allégations... »*

Ainsi, il ne fait aucun doute que tant la Déclaration d'Utilité Publique du 26 juin 2008 et son annexe, que l'autorité de la chose jugée faisant droit aux moyens avancés par le représentant de l'Etat en Savoie, ont déterminé que l'utilisation de la galerie de sécurité est exclusivement réservée aux véhicules incendie et aux véhicules d'évacuation des personnes.

Il est fixé réglementairement que cette galerie de sécurité ne peut être utilisée comme un « *second tube accueillant l'un des deux sens de circulation* » de tous types de véhicules.

### **C/ Une décision règlementaire qui produit ses effets devant être qualifiée d'acte exécutoire.**

Le ministre délégué chargé des transports a méconnu les termes de la Déclaration d'Utilité Publique du 26 juin 2008 et l'autorité de la chose jugée (TA Grenoble, n°0803907 du 10 avril 2012 *Vivre en Maurienne et autres*).

En toute connaissance de cause le ministre délégué a en effet décidé, par l'acte du 3 décembre 2012 contesté, que :

*« à l'issue des travaux pour doter le tunnel du Fréjus d'une galerie de sécurité, ce nouvel ouvrage sera, ... ouvert à la circulation ... »*

Cette décision de nature, de portée règlementaire du ministre délégué chargé des transports produit ses effets comme cela ressort du rapport annuel 2012 de la Société Française du Tunnel Routier du Fréjus (SFTRF) exploitante de la partie française du tunnel routier du Fréjus (*Pièce N°8*) qui mentionne :

*« La galerie de sécurité.*

*Lors du sommet franco-italien du 3 décembre 2012, ... La galerie de sécurité du tunnel du Fréjus, en cours de construction, sera ouverte à la circulation... »*

Cette information est d'ailleurs confirmée en 2021 sur le site de la SFTRF [https://www.sfrtf.fr/fr/il4-sfrtf\\_p55-le-second-tube.aspx](https://www.sfrtf.fr/fr/il4-sfrtf_p55-le-second-tube.aspx) comme en atteste la copie d'écran produite (*Pièce N°8*)

The screenshot shows a web browser window with the URL [https://www.sfrtf.fr/fr/il4-sfrtf\\_p55-le-second-tube.aspx](https://www.sfrtf.fr/fr/il4-sfrtf_p55-le-second-tube.aspx). The page content includes a navigation menu with items like 'La SFTRF', 'Le tunnel', 'L'autoroute', 'Itinéraires et services', 'Info Trafic', and 'Tarifs & Gabarit'. The main heading is 'Le second tube'. The text on the page states: 'Suite à la directive européenne de 2004 sur la sécurité des tunnels, la construction d'un second tube a été engagée fin 2009, afin de se conformer à l'obligation de disposer d'abris de secours espacés de 500 m maximum pour l'ensemble des tunnels du réseau transeuropéen. Le principal objectif de cette opération consistait à porter le nombre d'abris du tunnel du Fréjus de 11 à 34 par la réalisation de rameaux reliés en moyenne tous les 400 m au second tube. Dans ces rameaux sont intégrés les abris de secours d'une surface supérieure aux 50 m2 (norme réglementaire). Lors du sommet franco-italien qui s'est tenu à Lyon le 3 décembre 2012, la mise en circulation de cette galerie a été décidée par les deux gouvernements. Le second tube sera ouvert à la circulation à une seule voie (sens Italie-France), tandis que le tunnel actuel sera simultanément exploité lui aussi à une seule voie (sens France-Italie). Ce chantier fait partie des travaux de sécurisation qui ont été menés depuis 2000 dans ce tunnel. Le second tube sera financé essentiellement par l'utilisateur avec une augmentation progressive des tarifs du péage tunnel étalée sur plusieurs années, cette augmentation ayant commencé en 2010. L'achèvement du creusement du tube, au moyen d'un tunnelier, a été célébré le 17 novembre 2014 et la mise en service n'interviendra pas avant la mi-2022, compte tenu de l'importance des équipements à déployer dans le second tube et dans l'ensemble des stations techniques réparties sur la longueur de son tracé.'

Il est donc établi par la documentation officielle, que tant la déclaration d'utilité publique du 26 juin 2008 que le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 12 avril 2012 devenu définitif sont méconnus par la décision de nature, de portée règlementaire du ministre délégué chargé des transports, contestée, qui produit irrégulièrement ses effets.

### **En l'espèce :**

La décision ministérielle réglementaire du 3 décembre 2012 est irrégulière en tant qu'elle méconnaît les restrictions imposées par la Déclaration d'Utilité Publique du 26 juin 2008 et qu'elle constitue un changement substantiel de la Déclaration d'utilité publique du 26 juin 2008 par une autorisation de la circulation de tous types de véhicules d'une part, et une modification substantielle de la destination de la galerie de sécurité d'autre part.

En outre la décision ministérielle réglementaire du 3 décembre 2012 est irrégulière en tant qu'elle méconnaît l'autorité de la chose jugée définitivement par le tribunal administratif de Grenoble par sa décision N°0803907 du 10 avril 2012.

La décision ministérielle réglementaire du 3 décembre 2012 est également irrégulière en tant qu'elle méconnaît les obligations qu'impliquent les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'Environnement par l'absence de participation du public à l'élaboration de cette décision réglementaire de changement de destination de la galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus.

Le refus de la ministre de la transition écologique de retirer la décision réglementaire du 3 décembre 2012 est irrégulier en tant qu'il méconnaît les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'Environnement par l'absence de participation du public à l'élaboration de cette décision réglementaire de changement de destination de la galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus.

Le refus de la ministre de la transition écologique de retirer la décision réglementaire du 3 décembre 2012 est irrégulier en tant qu'il méconnaît l'obligation résultant de la publication de l'arrêté du 26 juin 2008, déclarant d'utilité publique les travaux d'une galerie de sécurité destinée à la circulation des seuls véhicules incendies et véhicules d'évacuation des personnes.

Le refus de la ministre de la transition écologique de retirer la décision réglementaire du 3 décembre 2012 est également irrégulier en tant qu'il méconnaît l'autorité de la chose jugée définitivement par le Tribunal administratif de Grenoble par sa décision N°0803907 du 10 avril 2012.

### **IV. Frais irrépétibles**

Les requérants ont pris en charge des frais de secrétariat, courrier, documentation, photocopies, de déplacements, afin d'engager le recours gracieux et le présent recours pour excès de pouvoir.

Il serait manifestement inéquitable de laisser à la charge des requérants les frais qu'ils ont dû exposer pour faire valoir le droit et leurs droits en justice. Ils sont donc bienfondés à demander, en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative le versement par la ministre de la transition écologique d'une somme de 1 000,00 euros chacun.

**Par ces moyens**  
**et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office,**  
**Plaise au Conseil d'Etat**

- Annuler la décision de rejet implicite de la ministre de la transition écologique et du ministre chargé des transports de retirer la décision réglementaire du 3 décembre 2012 autorisant la circulation de véhicules autres que les véhicules incendie et véhicules d'évacuation des personnes dans la galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus.
- Annuler la décision réglementaire du ministre délégué chargé des transports datée du 3 décembre 2012 autorisant la circulation de véhicules autres que les véhicules incendie et véhicules d'évacuation des personnes dans la galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus.
- Mettre à la charge de la ministre de la transition écologique la somme de 1 000,00 euros au titre des frais irrépétibles engagés par chaque requérant.

Le 15 avril 2022

**Daniel Ibanez**

**André Duplan**

**Vivre et Agir en Maurienne**

**Magali Romaggi**

**Raymond Avrillier**

**Jacques Bertoli**

**France Nature Environnement Savoie**

**Fabienne Grebert**

## Bordereau des pièces jointes

- 1) Lettre à la ministre de la transition écologique et au ministre chargé des transports enregistrée en date du 30 décembre 2021
- 2) Accusés de réception le 30 décembre 2021 des courriers par la ministre de la transition écologique et le ministre délégué aux transports
- 3) Décision de nature, de portée règlementaire du 3 décembre 2012 sous forme de déclaration commune signée par le ministre délégué chargé des transports
- 4) Arrêté du Préfet de la Savoie du 26 juin 2008 de Déclaration d'utilité publique de la construction d'une galerie de sécurité au tunnel routier du Fréjus
- 5) Tribunal Administratif de Grenoble, Décision N°0803907 du 10 avril 2012
- 6) Mémoire du Préfet de la Savoie daté du 22 octobre 2008 déposé dans le dossier TA Grenoble N°0803907
- 7) Rapport annuel SFTRF 2012
- 8) Décret n°2012-805 du 09 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports et de l'économie maritime
- 9) Rapport annuel SFTRF 2008
- 10) Carte d'abonnement SFTRF / SITAF de Daniel Ibanez
- 11) Justificatifs Monsieur André;
- 12) Justificatifs Monsieur Jacques;
- 13) Justificatifs Association Vivre et Agir en Maurienne statuts ;
- 14) Justificatifs Association Vivre et Agir en Maurienne Extrait Conseil d'administration ;
- 15) Justificatifs Association France Nature Environnement Savoie statuts ;
- 16) Justificatifs Association France Nature Environnement Savoie Extrait Conseil d'administration ;
- 17) Justificatifs Madame Magali Romaggi Conseillère Régionale AURA ;
- 18) Justificatifs Madame Fabienne Grebert Conseillère Régionale AURA ;