

## **Plan**

### **Chapitre 1 – Les faits**

### **Chapitre 2 – Recevabilité**

### **Chapitre 3 – Légalité externe**

Section 1 – Information trompeuse et absence d’avis de la Commission nationale du débat public (CNDP)

Section 2 – Insuffisances du débat public antérieur

Section 3 – Manquement aux règles d’accessibilité et d’intelligibilité

Section 3 – Manquement des commissaires enquêteurs aux principes d’impartialité et d’indépendance

Section 4 – Nomination de commissaires enquêteurs non disponibles

Section 5 – Non-respect du caractère européen du projet

Section 6 – Absence de constitution des commissions communales ou intercommunales d’aménagement foncier

### **Chapitre 4 - Sur la légalité interne**

Section 1 – En droit, sur la notion d’utilité publique

Section 2 – Discussion sur la notion d’utilité publique

I – L’absence de saturation des infrastructures existantes

II – Les capacités offertes par la rénovation de la ligne existante

III – Un coût manifestement sous-évalué

IV – L’insuffisance de l’évaluation multicritère

V – La constitution de fait de réserves foncières

## **Chapitre 1**

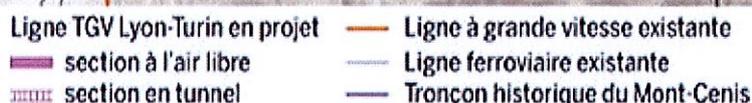
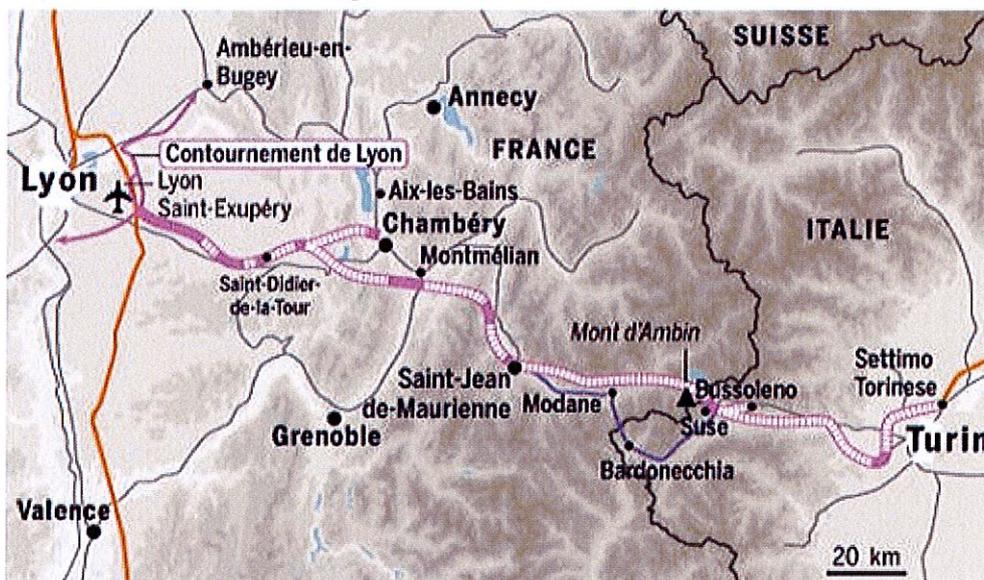
### **Les faits**

1. Les faits, qui seront détaillés dans le corps du recours, étape par étape, doivent ici être synthétisés car il est indispensable de mesurer les enjeux de l'affaire, avant d'examiner les moyens de légalité externe. En effet, si les irrégularités doivent être analysées de manière neutre et objective, l'analyse des conséquences suppose de prendre en compte le contexte pour apprécier si cette irrégularité est de nature à entraîner l'annulation de la décision. Les requérants n'entrent pas, à ce stade, dans la discussion sur les faits, et les faits seront rapportés comme ils ressortent du référé de la Cour de comptes du 1<sup>o</sup> août 2012.

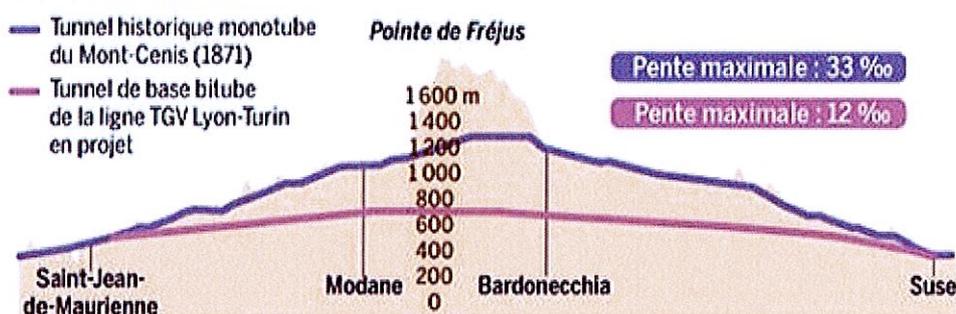
#### **A – Le projet Lyon-Turin**

2. La présente affaire concerne la déclaration d'utilité publique (DUP), en vue de réaliser l'itinéraire d'accès au tunnel franco-italien de la liaison ferroviaire Lyon-Turin, entre Lyon-Saint-Exupéry et Saint-Jean-de-Maurienne.
3. Ce projet est porté par Réseau Ferré de France qui en est le maître d'ouvrage.
4. L'enquête publique s'est déroulée, après prolongation, du 16 janvier 2012 au 19 mars 2012.
5. Le projet de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin, confié à la société Lyon-Turin ferroviaire, s'inscrit dans l'axe prioritaire n°6 du réseau transeuropéen des transports. Il est le projet le plus coûteux de ce plan européen en raison des options retenues pour le franchissement des Alpes.
6. Le choix technique est en effet un tunnel de très grande longueur, alors que pour d'autres tronçons, d'autres Etats ont opté pour une modernisation des lignes existantes.
7. Comme l'a relevé la Cour des Comptes dans son référé du 1<sup>er</sup> août 2012, « des solutions techniques alternatives moins coûteuses ont été écartées sans avoir toutes été complètement explorées de façon approfondie ». Pour la Cour, ce projet ambitieux ne répond pas aux exigences de rigueur nécessaires à une opération de cette ampleur et de cette complexité.

## Un chantier titanesque



### COUPE DES DEUX TUNNELS



► Pour un convoi de 1600 tonnes, empruntant le trajet Saint-Jean-de-Maurienne - Suse

Par la ligne historique, empruntant le tunnel du Mont-Cenis, pente maximale de 33 ‰

1 3 locomotives

Par le tunnel de base, pente maximale de 12 ‰

2 1 locomotive

SOURCE : LA TRANSALPINE  
INFOGRAPHIE LE MONDE

## B – L'analyse de la Cour de comptes

8. Dans un communiqué intitulé : « Des coûts qui augmentent, des estimations de trafic excessivement optimistes et des financements incertains », la Cour de comptes a ainsi résumé son analyse :

« Dans un référentiel du 1<sup>er</sup> août 2012, la Cour constate que les coûts prévisionnels sont en forte augmentation. L'estimation du coût global est en effet passée, en euros courants, de 12 Md€ en 2002 à 26,1 Md€ (données de la direction générale du Trésor). Cette augmentation est

due notamment au renforcement des règles de sécurité et au changement de tracé de la partie commune. La Cour considère que la certification par un tiers extérieur des coûts prévisionnels de la partie commune est devenue indispensable.

« Par ailleurs, les prévisions de trafic établies dans les années 1990, qui envisageaient la poursuite d'une forte croissance, ont été fortement remises en cause depuis. Le risque de saturation des infrastructures existantes n'est aujourd'hui envisagé qu'à l'horizon 2035.

« Enfin, associée à une faible rentabilité socioéconomique, la mobilisation d'une part élevée de financements publics se révèle très difficile à mettre en œuvre dans le contexte actuel. La Cour relève à ce propos qu'aucun financement n'est prévu dans le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France pour 2013 ».

9. La Cour a formé les recommandations suivantes :

« Nonobstant le caractère international du projet, son ancienneté et sa complexité, la Cour rappelle ses préconisations, formulées en juillet 2012, de réexamen systématique, des dépenses d'investissement et elle recommande en conséquence :

- de ne pas fermer trop rapidement l'alternative consistant à améliorer la ligne existante ;
- si le projet doit être poursuivi, d'étudier les mesures éventuellement contraignantes de report du trafic transalpin de la route vers la voie ferrée.

10. Dans son référé, la Cour des Comptes fournit des indications factuelles est chiffrées précises, et explicites :

- Le projet initial a été établi, en 1993, « pour une ligne mixte à grande vitesse au gabarit d'autoroute ferroviaire, d'une capacité de 40 millions de tonnes de fret ». Or, ce chiffre correspond « à un quadruplement du trafic ferroviaire constaté sur ligne du Mont-Cenis en 2001 », lors de la signature de l'accord franco-italien concernant la liaison ferroviaire Lyon-Turin ;
- rappelant qu'en 1991 le rapport Legrand estimait que « les flux transalpins de poids lourds seraient multipliés par 2,5 entre 1987 et 2010 », alors que « de fait, depuis 1999, les trafics de marchandises ont diminué dans les Alpes françaises » ;
- toutes les études recommandaient pourtant de différer le projet », et la Cour des Comptes cite le rapport du Conseil général des Ponts et chaussées sur la politique des transports terrestres dans les Alpes (1998), la conférence intergouvernementale relative au projet n décembre 2000 et le rapport d'audit des grands projets d'infrastructures de ce même Conseil général et de l'inspection générale des finances (février 2003) ;
- pour la Cour, « le pilotage de cette opération ne répond pas aux exigences de rigueur nécessaires dans la conduite d'un projet d'infrastructure de cette ampleur et de cette complexité » ;

- la Cour relève le décalage entre les réalités économiques, et « une dynamique propre » du projet, soulignant que ce dynamisme doit beaucoup à la « grande implication des collectivités territoriales », qui sont « fortement représentées dans les instances décisionnelles de ce projet » ;

### **C – Le décret attaqué**

11. Ce décret, qui se prononce sur une des opérations d'équipement d'une importance et d'un coût exceptionnel, propre à remettre en cause de très nombreux droits individuels et collectifs, n'est pas motivé, et on relève que le premier ministre l'a pas visé le référé de la Cour des comptes.

12. Le décret est ainsi rédigé :

« Article 1

« Sont déclarés d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation de l'itinéraire d'accès au tunnel franco-italien de la liaison ferroviaire Lyon – Turin entre Colombier-Saugnieu (Rhône) et Chambéry (Savoie) ainsi que des aménagements localisés à Montmélian et Francin, d'une part, et entre Avressieux (Savoie) et Saint-Jean-de-Maurienne (Savoie), d'autre part, conformément aux plans annexés au présent décret.

« Article 2

« Les expropriations nécessaires devront être réalisées dans un délai de quinze ans à compter de la publication du présent décret.

« Article 3

« Le maître d'ouvrage devra, s'il y a lieu, remédier aux dommages causés aux exploitations agricoles dans les conditions prévues par les articles L. 123-24 à L. 123-26, L. 352-1, R. 123-30 à R. 123-38 et R. 352-1 à R. 352-14 du code rural et de la pêche maritime.

« Article 4

« Le présent décret emporte mise en compatibilité des documents d'urbanisme, conformément aux plans et documents annexés au présent décret:

- de la commune de Colombier-Saugnieu dans le département du Rhône ;
- des communes d'Aoste, Bourgoin-Jallieu, Cessieu, Chamagnieu, Chapareillan, Fitialieu, Frontonas, Grenay, La Tour-du-Pin, La Verpillière, L'Isle-d'Abeau, Romagnieu, Ruy-Montceau, Saint-Didier-de-la-Tour, Saint-Jean-de-Soudain, Saint-Marcel-Bel-Accueil, Saint-Victor-de-Cessieu, Satolas-et-Bonce, Sérézin-de-la-Tour, Vaulx-Milieu, Villefontaine et zones d'aménagement concerté de Chesnes Nord et de Chesnes Ouest dans le département de l'Isère ;
- des communes d'Avressieux, Belmont-Tramonet, Chambéry, Détrier, Laissaud, La Motte-Servolex, Les Marches, Les Mollettes,

Sainte-Hélène-du-Lac, Saint-Etienne-de-Cuines, Saint-Genix-sur-Guiers, Saint-Jean-de-Maurienne, Saint-Rémy-de-Maurienne, Saint-Thibaud-de-Couz, Verel-de-Montbel et Voglans dans le département de la Savoie.

## Chapitre 2

### Recevabilité

13. Le décret du 23 août 2013 attaqué, qui a été publié le 25 août 2013, ouvre un délai de recours jusqu'au 25 octobre, et le délai est respecté.
14. L'intérêt à agir des personnes morales est apprécié au regard de leur objet social (CE, 25 septembre 1996, Groupement interprofessionnel de Seine-et-Marne). Il en va de même pour les associations de défense des expropriés, qu'elles soient constituées par les intéressés eux-mêmes pour la défense de leurs propres intérêts, ou qu'il s'agisse d'une association de personnes qui ne sont pas directement visées, mais dont le rôle est de défendre les expropriés (CE, 3 février 1971, *Assoc. pour la sauvegarde des sites corses*).
15. Le présent recours entre dans l'objet social de l'association TGV AUCUN AVENIR A LAISSAUD.
16. Les personnes agissant à titre individuel demeurent sur le tracé visé par la DUP (*pièces jointes n°2*), et ils ont intérêt à agir dès lors que les liaisons régionales renforcées par le projet initial de liaison Lyon-Montméliant-Saint Jean de Maurienne en connexion « Dauphiné-Savoie » avec Grenoble et Annecy ont été abandonnées, que les travaux envisagés seraient de nature à entraîner des nuisances sur leurs conditions de vie et que le projet sollicite l'engagement de fonds publics, spécialement des fonds du conseil régional dont ils sont les contribuables.
17. Par sa délibération n° 12.06.105 du 9 février 2012, « enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique des itinéraires d'accès français à la liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin », le conseil régional Rhône-Alpes a décidé :

« La contribution de la Région Rhône-Alpes est enfin d'ordre financier, avec des engagements significatifs pour d'une part la réalisation des études, d'autre part la réalisation des infrastructures d'accès français, conformément aux engagements pris dans le cadre des protocoles 2002 et 2007. » (page 5/12)

Le soutien financier de la Région aux accès français :

De nombreuses collectivités rhônalpines, à travers les protocoles de 2002 et 2007, se sont engagées à participer au financement, aux côtés de l'Etat et de RFF, des infrastructures d'accès au tunnel de base.

La Région Rhône-Alpes y prend une part significative puisqu'elle

assumait, dans ce cadre, 70% des 924 millions d'euros (C.E. de janvier 2007) pris en charge par les collectivités, soit 647 M€

La révision du protocole de 2007, sur la base de la nouvelle configuration du projet et des nouvelles estimations, a été inscrite par le Président Jean-Jack Queyranne à l'ordre du jour de la Conférence des Exécutifs du 10 novembre 2011 : la Région se propose de porter le dispositif, considérant que la signature d'un accord confirmant l'engagement de tous les partenaires constituerait un signal fort de soutien des territoires à ce projet stratégique pour la France et pour l'Europe. » (p. 12/12)

18. Les contribuables de la Région Rhône-Alpes ont donc qualité leur donnant intérêt à agir.

### **Chapitre 3 – Légalité externe**

#### **Section 1 – Information trompeuse et absence d'avis de la Commission nationale du débat public (CNDP)**

##### **A – Faits**

19. Dans le dossier d'enquête publique Lyon-Turin (document E1, p. 15), il est affirmé :

Suite à la publication au Journal Officiel, en 1996, des caractéristiques principales du projet de liaison ferroviaire à grande vitesse Lyon-Turin, sur avis de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), et conformément à l'article 2 de la loi du 2 février 1995, le projet n'a pas fait l'objet de la nouvelle organisation d'un nouveau débat public tel qu'introduite par la loi 2002-276. Cependant, le processus continu de consultation des acteurs et d'information du public a permis d'assurer une information pluraliste, d'enrichir le projet initial et d'améliorer son insertion territoriale.

20. Cette allégation ne fournit pas la preuve et la copie des documents dont il est affirmé qu'ils existent.

21. Après consultation du site et de la liste des avis de la CNDP, et après contact téléphonique avec la Commission nationale du débat public, les requérants ont eu la confirmation que l'« avis de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) » mentionné n'existe pas.

##### **B – En droit**

22. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité transforme la Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995

par la loi dite « Barnier », en autorité administrative indépendante et en élargit le champ de compétence.

23. La commission est notamment chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et des personnes privées dès lorsqu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.
24. La liste des projets soumis à la commission est fixée par le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 : il s'agit notamment de la création d'autoroutes ou de voies express, de lignes ferroviaires, de voies navigables, de la création ou de l'extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes ou d'infrastructures portuaires, de la création de lignes électriques, de gazoducs, d'oléoducs, de la création d'une installation nucléaire, de barrages hydroélectriques.
25. S'agissant des grands projets nationaux d'infrastructure, une circulaire du ministère de l'équipement en date du 15 décembre 1992 prévoit une procédure complète de consultation et de concertation, préalable à la constitution du dossier d'enquête publique. Elle s'applique aux lignes ferroviaires à grande vitesse, aux autoroutes et voies rapides à deux fois deux voies d'une certaine longueur et, le cas échéant, à d'autres grands projets. Elle prévoit qu'une première phase de débat doit être organisée par les préfets concernés dès la conception du projet et, en tout cas, avant les études de tracé. Cette phase doit permettre aux élus régionaux et locaux, aux forces sociales, économiques et associatives, ainsi qu'aux citoyens de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux et environnementaux du projet. A l'issue de cette phase, c'est au gouvernement qu'il revient d'arrêter les grandes orientations qui sont formalisées dans un cahier des charges rendu public et à partir duquel les études de tracé sont engagées. Parallèlement à celles-ci, est réalisée une synthèse des perspectives régionales et locales d'aménagement et de développement afin de favoriser l'intégration de l'infrastructure dans les territoires concernés et la valorisation de ceux-ci.

### **C – Discussion**

26. Le dossier d'enquête public comporte donc, sous réserve d'instruction, des informations trompeuses qui n'ont pas permis au public et aux institutions consultées d'émettre un avis éclairé, et aux autorités administratives de décider en connaissance de cause.
27. Il s'agit en l'occurrence d'un élément déterminant dans la sincérité du débat. L'enquête publique et le décret du 23 août 2013 attaqué sont donc irréguliers
28. Cette irrégularité est de nature à prononcer le retrait du décret du 23 août 2013 et de tous les actes subséquents.

## **Section 2 – Insuffisances du débat public antérieur**

### **I – Insuffisance du débat préalable antérieur (Années 1993/1994)**

#### **A – Faits**

29. La DUP attaquée s'inscrit dans un contexte qui est celui, masqué par l'administration, de l'existence de deux projets liés mais distincts, à savoir celui présenté à la concertation des années 1993-1995 et celui ayant fait l'objet de l'enquête publique de 2012 et du décret du 23 août 2013 attaqué.

#### **1/ Le projet de 1993-1995**

30. Ce projet ressort des éléments suivants :

- le colloque dénommé « débat sur l'intérêt économique et social du projet » du 28 mai 1993 organisé par le préfet de Région à Eurexpo à Lyon,
- le cahier des charges du 7 février 1994,
- la décision ministérielle du 7 février 1994,
- la décision ministérielle du 14 avril 1995.

#### **a/ Le colloque d'Eurexpo du 28 mai 1993**

31. Lors du colloque d'Eurexpo, 28 mai 1993, le Préfet de Région a expliqué qu'il s'agissait de définir les caractéristiques générales du projet :

*Pour cela, ce grand projet a fait l'objet de travaux au plan international. Les deux Gouvernements français et italien se sont réunis à plusieurs reprises. Un Comité de Pilotage franco-italien se réunit régulièrement, non pas pour arrêter le projet, puisque nous en discutons aujourd'hui, mais pour fixer les conditions générales, orienter les études, pour se préparer à suivre l'évolution de ce dossier.*

*Dossier d'enquête publique de 2012, pièce C, p. 222*

32. L'aspect financier est évoqué dans des termes très larges, mais qui font référence aux évaluations multicritères de la circulaire Bianco du 15 décembre 1992. Le coût est estimé, de manière très sommaire, en fonction des deux scénarios envisagés (autoroute ferroviaire incluse ou non) entre 2,866 Milliards € et 3,109 Milliards €.

## SUR LE PLAN ECONOMIQUE

Chaque scénario a été chiffré et sa rentabilité financière et socio-économique a été chiffrée.

Les principaux résultats sont, pour quelques scénarii :

Pour le scénario de base :

Coût : 18,8 GF  
TRI : 7,1 %  
Rentabilité pour la collectivité : 11,4 %

Pour le même scénario, mais en réservant dans le tunnel le gabarit pour l'autoroute ferroviaire :

Coût : 20,4 GF  
TRI : 6,7 %  
Rentabilité pour la collectivité : 10,8 %

Pour le scénario de base avec des tarifs routiers augmentant de 0,5 % par an, le taux de rentabilité interne passe à 7,6 %.

Ces chiffres, du fait du résultat des enquêtes dans le domaine voyageurs et du phasage, sont plus favorables que ceux présentés lors de l'élaboration du Schéma Directeur.

*Pièce C, p. 131*

33. Pour mémoire le projet présenté à l'enquête publique du 16 janvier au 19 mars 2012 l'a été avec une évaluation de 7,7 Milliards € ce qui représente une augmentation du coût sans actualisation du montant de l'inflation d'environ 4,6 Milliards €.

### **b/ Les documents du 7 février 1994 (décision ministérielle et cahier des charges)**

34. Les caractéristiques principales ont été prises en compte par deux documents daté du 7 février 1994, à savoir le cahier des charges et un courrier du Ministre de l'équipement au Président du conseil d'administration de la SNCF, reconnu par l'administration comme ayant valeur de décision ministérielle.
35. Ce projet repose sur la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse en deux parties, entre Lyon et Montmélian puis entre Montmélian et Turin, avec

une gare « TGV Dauphiné Savoie » proche de Montmélian. Dans le projet, cette gare joue un rôle décisif pour la ligne Lyon-Turin elle-même, mais aussi pour réorganiser l'ensemble des dessertes régionales. Cela justifie le choix de l'implantation de cette gare, centrale au niveau du « sillon alpin » de Valence jusqu'à Genève, avec pour intérêt affiché une consommation de terres limitée et des impacts environnementaux réduits.

36. La nouvelle gare est conçue pour refonder la desserte des agglomérations et des vallées, de Grenoble à Genève:

- **créer un nouvel aménagement du territoire régional avec le développement du site multimodal de Satolas et l'implantation d'une gare TGV à proximité de Montmélian, au carrefour des grandes vallées alpines, et d'un axe privilégié vers l'Italie.**

*Pièce C, p. 182 : « Enjeux socio-économiques »*

37. La dimension régionale et alpine est proclamée :

**Ce projet, complété par l'aménagement ferroviaire du sillon alpin entre Aix-les-Bains, Annecy et Genève, permettra enfin d'apporter à cette dernière ville une amélioration significative de sa desserte pour l'ensemble des destinations françaises et européennes indiquées ci-dessus.**

*Pièce C, p. 181 « Augmenter l'accessibilité des Alpes du Nord »*

**La complémentarité avec la desserte régionale (TER) devra être également recherchée et développée pour diffuser les effets du TGV, notamment, depuis la gare "Savoie-Dauphiné" vers les gares du sillon alpin.**

*Pièce C, p. 182 « Contribuer à l'amélioration des liaisons ferroviaires à l'intérieur de la région Rhône-Alpes ».*

**Et quand nous nous retrouverons, nous ne parlerons pas simplement du LYON - MONTMELIAN, mais du LYON - MONTMELIAN - frontière italienne- TURIN dans une perspective européenne. Notre reprise de travail sera éclairée, enrichie. Nous n'avons pas un projet prêt et qu'on va ressortir le moment venu pour le plaisir de débattre. Nous avons bien compris que ce débat aujourd'hui est important. Il faut donc qu'il se passe**

*Pièce C, p. 223*

38. Les caractéristiques principales du projet, annoncées lors de la rencontre du 28 mai 1993 à Eurexpo Lyon, sont définies par le cahier des charges du 7 février 1994, au sein duquel on lit :

### III - LES CHOIX EFFECTUES A L'EGARD DES SOLUTIONS ET MODES ALTERNATIFS

Dans son rapport remis en novembre 1991, Maurice LEGRAND considérait que la saturation des infrastructures actuelles des tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus interviendrait à l'horizon 2010 et que les études sur de nouvelles traversées alpines entre la France et l'Italie devaient être entreprises sans attendre.

Sur la base des conclusions de ce rapport, le ministre des transports français et le ministre des travaux publics italien ont décidé, au cours de leur réunion du 25 janvier 1993 que pour les Alpes du Nord, la priorité devait être donnée au transport des marchandises par fer et considéré, en conséquence, que le doublement d'un des deux tunnels routiers existants ou la création d'un nouveau franchissement routier n'était pas nécessaire.

La liaison ferroviaire Lyon-Turin avec tunnel mixte a donc été ainsi confirmée.

#### III.1 - Caractéristiques techniques du projet

##### **a) Section Lyon-Montmélian**

Les caractéristiques de tracé et de projet de cette section devront permettre la circulation à très grande vitesse.

La L.G.V. Lyon-Montmélian devra pouvoir constituer une tranche fonctionnelle, indépendante des autres sections. A cette fin, elle sera raccordée :

##### **- côté Lyon :**

- . à la L.G.V. Sud-Est vers le Nord, au Sud de la gare de Satolas,
- . à la L.G.V. Sud-Est vers le Sud,
- . à la Ligne Lyon-Saint André le Gaz, afin de permettre des circulations en provenance ou à destination de Lyon (Part-Dieu ou Perrache),

##### **- côté Montmélian :**

- . à la L.G.V. transalpine vers Turin,
- . à la ligne Chambéry - Montmélian ou Grenoble - Montmélian, vers Chambéry, ainsi que vers la nouvelle gare du secteur de Montmélian, puis vers la Maurienne et la Tarentaise,
- . à la ligne Grenoble-Montmélian vers Grenoble.

*Pièce C, p. 183*

#### **b) Section Montmélian-Turin (partie française)**

Les caractéristiques de tracé et de profil de cette section devront permettre la circulation à très grande vitesse. La vitesse pourra toutefois être réduite pour tenir compte de contraintes topographiques majeures.

Cette section sera raccordée :

- à l'ouest :
  - . à la L.G.V. Lyon-Montmélian,
  - . à la ligne Grenoble-Montmélian vers la gare de Montmélian et, au delà, vers Chambéry. La possibilité d'un raccordement à la ligne Grenoble-Montmélian vers Grenoble sera réservée.
- à proximité de Saint-Jean de Maurienne :
  - . à la ligne Saint-Pierre d'Albigny-Modane vers Modane.

Entre la Combe de Savoie et Saint-Rémy-de-Maurienne, la L.G.V. franchira le massif de Belledonne en tunnel.

#### **c) Aménagement de la ligne Grenoble-Montmélian**

Simultanément à la réalisation de la section Lyon-Montmélian, la ligne existante devra faire l'objet des aménagements suivants :

- électrification et modernisation,
- relèvement de la vitesse maximale.

#### **d) Gare TGV "Savoie-Dauphiné"**

Une gare nouvelle sera créée au voisinage de Montmélian. Elle devra être accessible aux trains classiques et aux TGV.

Elle comportera des installations permettant :

- pour les T.G.V. et rapides express, la possibilité d'arrêt et de passage sans arrêt ;
- pour les trains d'intérêt régional, la possibilité de desservir l'ensemble des directions (Chambéry et au-delà, Tarentaise, Maurienne, Grenoble), en correspondance avec les T.G.V., ou à des fins strictement régionales.

Elle devra être conçue pour assurer les correspondances entre trains dans les meilleures conditions pour les voyageurs.

Elle devra être mise en service dans le cadre de l'aménagement Lyon-Montmélian-Grenoble (points a et c).

### **e) Autoroute Ferroviaire**

Le maître d'ouvrage devra définir les points d'échange rail-route côté français dans le cas d'une éventuelle autoroute ferroviaire.

*Pièce C, p. 184*

39. La décision ministérielle du 7 février 1994 confirme que ce projet est centré sur la création de la gare « Dauphiné Savoie » comme outil central de la desserte régionale, avec de forts enjeux d'aménagement du territoire pour ce secteur appelé « Combe de Savoie ».

**Après examen de l'ensemble des études préliminaires de la section Lyon-Montmélian et des bilans et comptes-rendus des différentes consultations, je décide de retenir les fuseaux A, B1 et B2, D, F et H modifié.**

**Les principales caractéristiques du projet sont les suivantes :**

**Le projet concerne les départements du Rhône, de l'Isère et de la Savoie.**

**A partir de la ligne à grande vitesse Paris - Sud-Est au Sud de la gare de Satolas, le fuseau s'inscrit vers l'Est dans la plaine du Catelan puis dans la vallée du Laval. Il traverse ensuite le plateau des Terres Froides, la vallée du Guiers et la falaise de Dullin, passe au Sud du lac d'Aiguebelette, traverse les massifs de l'Épine et de la Chartreuse et se raccorde à la ligne Chambéry - Grenoble au Sud de Chambéry.**

**La longueur totale de ligne nouvelle est de l'ordre de 110 km, dont 25 km environ de raccordements.**

**A l'origine de la ligne, deux variantes de raccordements vers Lyon et vers le Sud de la ligne à grande vitesse Paris - Sud-Est sont possibles.**

**A son extrémité Est, le fuseau retenu permet l'étude de différentes variantes de tracé et d'implantation de la gare T.G.V. Dauphiné-Savoie.**

*Pièce C, p. 194*

40. La gare « Dauphiné Savoie » est précisément située dans la Combe de Savoie, à mi-distance de Grenoble (35 kms environ), Chambéry (24 kms environ) et Albertville (40 kms environ).

**- en créant une gare "Savoie-Dauphiné" à proximité de Montmélian, assurant une complète articulation entre réseau TGV et réseau classique, notamment TER, pour un développement équilibré du sillon alpin vers le Nord et vers le Sud, et une desserte en profondeur de la région du Chablais et des vallées alpines de l'Arve, de la Tarentaise et de la Maurienne ;**

- créer un nouvel aménagement du territoire régional avec le développement du site multimodal de Satolas et l'implantation d'une gare TGV à proximité de Montmélian, au carrefour des grandes vallées alpines, et d'un axe privilégié vers l'Italie.

*Pièce C, p. 182 : « II Les enjeux d'aménagement »*

- C'est enfin la création exemplaire d'une gare SAVOIE-DAUPHINE à proximité de MONTMELIAN. Bien intégrée dans une zone favorable au développement économique, cette gare est située à un carrefour routier et autoroutier et à une étoile ferroviaire. Elle est donc conçue pour jouer parfaitement son rôle de complémentarité entre le T.G.V. et le Transport Express Régional mais aussi avec les trains classiques et avec les transports routiers. Son label particulier sera la réalisation de toutes les correspondances quai à quai.

Cette gare par sa nature, sa conception et sa position, est donc exemplaire à la fois pour diffuser la grande vitesse et pour permettre les correspondances dans des conditions optimum de complémentarité, qu'il s'agisse du Nord de la HAUTE SAVOIE, de GRENoble, d'ANNECY, de CHAMBERY ou d'AX LES BAINS.

*Pièce C, p. 227, Josiane Beaud Chargée de mission SNCF*

41. A partir de cette gare du secteur de Montmélian, se redéfinissent les trafics régionaux, nationaux et européens.

**Ce projet revêt de ce point de vue une triple dimension européenne, nationale et régionale, cette dernière s'appuyant notamment sur les gares lyonnaises (Part-Dieu et Satolas) et la future gare nouvelle du secteur de Montmélian, sans oublier la desserte en centre-ville des principales agglomérations du sillon alpin et la nécessaire articulation avec les transports régionaux.**

*Pièce C, p. 193*

42. Le site de Montmélian est « à l'évidence ... un site d'avenir ».

C'est GENEVE au Nord, GRENoble et VALENCE au Sud. Le secteur central de cet axe qui nous concerne au premier point est le secteur le plus faible. C'est sur ce site que se situent les plus grandes opportunités de développement économique. D'ores et déjà d'importantes négociations sont menées sur le plan industriel autour du site de MONTMELIAN qui, à l'évidence, paraît un site d'avenir.

*Pièce C, p. 226*

### **c/ Décision ministérielle du 14 avril 1995**

43. La décision ministérielle du 14 avril 1995 confirme la décision précédente du 7 février 1994 notamment en ce qui concerne le rôle central de la gare nouvelle dans le secteur de Montmélian en précisant les options d'implantation.

Cette dernière décision exclut du fuseau délimitant la zone d'étude deux des variantes et demande à la SNCF de poursuivre les études d'avant-projet sommaire sur la base d'un débouché du tunnel sous la Chartreuse au nord à Apremont, tout en approfondissant, pour le cas où cette option ne serait finalement pas retenue, l'étude de la solution avec débouché au sud et gare à Laissaud.

Pièce C, p. 196

44. Le projet inclut la desserte d'Annecy et des aménagements conséquents permettent de desservir cette agglomération :

Les études préliminaires de l'aménagement ferroviaire du sillon alpin entre Montmélian et Genève comprendront l'étude d'une ligne nouvelle entre Aix-les-Bains, Annecy et Genève, conformément au schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse, de ses raccordements au réseau existant et des aménagements à apporter à celui-ci, notamment entre Montmélian et Aix-les-Bains et dans le Nord de la Haute-Savoie. Les études fonctionnelles pourront au besoin se situer dans un champ plus large, notamment en ce qui concerne l'articulation du projet avec l'axe Lyon-Turin.

## 2/ Le projet de 2012

45. Le projet objet du décret du 23 août 2013 attaqué et soumis à enquête publique en 2012 est, à partir d'une base commune, substantiellement modifié par rapport à celui qui a fait l'objet du cahier des charges du 7 février 1994, et des décisions ministérielles du 7 février 1994 et 14 avril 1995, comme le montre le tableau ci-dessous :

Principales Caractéristiques du cahier des charges du 7/2/1994 et des décisions ministérielles visées au décret attaqué	Modifications substantielles du projet soumis à l'enquête publique du 16/01 au 19/03/2012.	Conséquences substantielles
Gare TGV Dauphiné Savoie	Disparition totale	Disparition du projet d'aménagement territorial et des conséquences socio-économiques de la Combe de Savoie. Eloignement des gares régionales Grenoble et Albertville. Disparition totale du concept de rayonnement à partir du pôle d'échange et de développement de Montmélian.
Tunnel de « Chartreuse » à un tube	Passage à deux tubes. Phasage pour passage à deux tubes.	Augmentation substantielle du coût de réalisation. Doublement du cubage de déblais à entreposer. Augmentation substantielle des surfaces affectées au stockage des déblais. Augmentation des délais de réalisation. Disparition de la fonction voyageurs dans

		la première phase. Doublement du drainage des eaux souterraines par le percement des tunnels.
Tunnel « Belledonne à un tube »	Passage à deux tubes	Augmentation substantielle du coût de réalisation. Doublement du cubage de déblais à entreposer. Augmentation substantielle des surfaces affectées au stockage des déblais. Augmentation des délais de réalisation. Disparition de la fonction voyageurs dans la première phase. Doublement du drainage des eaux souterraines par le percement des tunnels
Aménagement ferroviaire Montmélian Genève	Disparition totale	Maintien de la desserte d'Annecy et sa région par une ligne ferroviaire à voie unique. Augmentation du trafic routier de voitures pour les déplacements du quotidien.
Néant	Création d'une nouvelle ligne ferroviaire avec tunnel bi-tubes Lyon-Chambéry.	Augmentation substantielle du coût de réalisation. Doublement du cubage de déblais à entreposer. Augmentation substantielle des surfaces affectées au stockage des déblais. Augmentation des délais de réalisation. Disparition de la fonction voyageurs dans la première phase. Drainage des eaux souterraines par le percement des tunnels.
Construction de la section Lyon Montmélian prioritaire pour rentabiliser les infrastructures Montmélian-Saint Jean de Maurienne et le Tunnel de base	Report de la construction de ce tronçon après celle de la nouvelle liaison Lyon-Chambéry et le tunnel de base	

46. L'appréciation socio-économique et environnementale du projet est substantiellement modifiée :

- les territoires traversés par le nouveau tracé Lyon-Chambéry ne sont pas inclus dans les fuseaux retenus par les décisions ministérielles des 7/2/1994 et 14/4/1995 ;
- ces territoires n'ont pas fait l'objet du « débat sur l'intérêt économique et social du projet » du 28 mai 1993 à Eurexpo à Lyon ;
- la disparition du projet de nouvelle gare centrale dans le dispositif projeté en Combe de Savoie a des conséquences majeures sur les perspectives de développement socio-économiques, la création d'une gare TGV dans le centre de Chambéry ne pouvant être comparées avec celle d'un développement consécutif à l'installation d'une nouvelle gare en Combe de Savoie desservant Grenoble, Chambéry, Albertville et Annecy.
- le doublement des tunnels, fut-il imposé par la réglementation européenne

en matière de sécurité, et la création de nouveaux tunnels, ont des conséquences environnementales majeures ;

- les conséquences financières par l'augmentation des coûts, sont de nature à évaluer le projet selon une appréciation multicritère de façon substantiellement différente ;
- les conséquences environnementales par les tarissements de sources et augmentation des surfaces de stockage de déblais issus des tunnels, sont de nature à évaluer le projet selon une appréciation multicritère de façon substantiellement différente ;
- les conséquences socio-économiques, par l'augmentation du nombre d'exploitations agricoles touchées par le nouveau projet ou de nouveaux territoires traversés, bouleverse l'appréciation multicritère ;

47. Toutes ces modifications et nouvelles constructions font du projet objet du décret de déclaration d'utilité publique le 23 août 2013, un nouveau projet.

### **3/ L'absence de débat public sur les caractéristiques principales du nouveau projet**

48. L'annexe 2 de la pièce C du document d'enquête publique (page 189) établit la liste de ce qui est désigné comme « décisions ministérielles » :

#### **LISTE DES DECISIONS MINISTERIELLES RELATIVES AU PROJET LYON-TURIN**

- o **3 septembre 1993**
- o **7 février 1994**
- o **14 avril 1995**

49. La décision du 3 septembre 1993 est en fait un courrier de la Direction Régionale de l'Équipement signé par le Préfet de la Région Rhône Alpes et adressé au ministre de l'Équipement, dont l'objet est, à propos d'une « Ligne à Grande Vitesse (LGV) Lyon-Turin », des « études préliminaires de la section Lyon-Montméliant ».

*République Française*  
*Préfecture de région Rhône-Alpes*

*Direction Régionale  
de l'Équipement*

*Ref.*

MGL74

*Lyon 6*

3 Septembre 1993

n° 6299

Monsieur le Ministre de l'Équipement,  
des Transports et du Tourisme  
Direction des Transports Terrestres  
Cabinet et D.T.T.  
Arche de la Défense  
Paroi Sud  
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX 04

**Objet : L.G.V. LYON-TURIN**  
**Etudes préliminaires de la section "LYON-MONTMÉLIAN"**

50. Aussi, les deux seules décisions ministérielles sont celles du 7 février 1994 et du 14 avril 1995, et ce sont d'ailleurs les deux seules visées par le décret du 23 août 2013 attaqué :

« Vu les décisions des 7 février 1994 et 14 avril 1995 par lesquelles le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme a arrêté les principales caractéristiques du projet de liaison transalpine, respectivement entre Lyon et Montmélian et entre Montmélian et l'Italie ».

51. Ces courriers figurent dans le dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du projet « accès alpins Lyon Chambéry Turin », en annexe de la pièce C : notice explicative, p. 193 et 195.

## **B – En droit**

### **1/ Le régime du débat préalable**

52. Les textes législatifs et réglementaires ont évolué en trois temps.

#### **a/ Avant la loi n° 95-101 du 2 février 1995**

53. Avant la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, s'appliquaient les règles nées de l'analyse générale et rappelées par la circulaire n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures signée du ministre

de l'équipement, du logement et des transports adressée aux préfets de région, et préfets de département, dite circulaire Bianco.

54. Cette circulaire demande de définir les principales caractéristiques du projet, et de les soumettre à un débat préalable :

« La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 a affirmé les notions d'efficacité économique et sociale et la nécessaire évaluation multicritères des projets. Mais elle n'a pas précisé l'organisation du débat démocratique.

« C'est pourquoi j'ai décidé de préciser les conditions d'un débat transparent et démocratique pour la conception et la réalisation des grandes infrastructures décidées par l'Etat.

« Une première phase de débat sur les grandes fonctions de l'infrastructure envisagée doit être organisée dès la conception du projet et en tout cas en amont des études de tracé. Cette phase permettra aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux du projet. Elle doit préciser les interrogations et les divergences.

« A l'issue de cette phase, c'est au Gouvernement qu'il revient d'arrêter les grandes orientations qui seront formalisées dans un cahier des charges rendu public. »

55. La circulaire détaille les notions « d'efficacité économique et sociale » et la nécessaire « évaluation multicritères des projets ».

56. L'efficacité économique » s'apprécie notamment par le coût d'un projet, la circulaire soulignant que l'organisation du débat démocratique « permettra aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux du projet ».

57. Les appréciations de « l'efficacité économique et sociale » et les enjeux environnementaux constituent dès lors les aspects majeurs de la définition de l'utilité publique.

58. La circulaire, signée par le ministre compétent et définissant des consignes précises, s'impose à l'administration (*CE 28 mars 1997, Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne, n° 170856*).

#### **b/ A partir de la loi n° 95-101 du 2 février 1995**

59. La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, en son article 1, pose le principe de participation (*Code rural, article L. 200-1*) :

« - le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses. »

**60.** Aux termes du deuxième alinéa de l'article 2 :

« Il est créé une commission dite « Commission nationale du débat public ».

« Cette commission peut être saisie conjointement par les ministres dont dépendent les projets pouvant donner lieu à débat public et par le ministre chargé de l'environnement ainsi que, pour les projets des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, par le ministre chargé des collectivités locales après consultation desdites collectivités territoriales.

« La Commission nationale du débat public peut aussi être saisie par au moins vingt députés ou vingt sénateurs ainsi que par les conseils régionaux territorialement concernés par le projet.

« Les associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 252-1 du code rural, exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, peuvent demander à la commission de se saisir d'un projet tel que défini au premier alinéa. ».

**61.** Aux termes du dernier alinéa de ce même article 2 :

« Un décret en Conseil d'Etat précise, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article, et notamment le stade d'élaboration du projet avant lequel le débat peut être organisé, les conditions de nomination du président et des membres de la commission et les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage peut être appelé à contribuer au financement du déroulement du débat public. »

**62.** Les modalités sont définies par le décret n° 96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement.

**63.** Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 10 mai 1996 :

« Il concerne l'ensemble des opérations présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement, afin de permettre un débat public, avant la mention au Journal officiel, ou la publication régulière de la décision fixant les principales caractéristiques du projet et, en tout état de cause, avant l'arrêté prescrivant l'enquête publique.

« L'annexe au présent décret précise, pour les opérations principalement concernées, le stade d'élaboration du projet avant lequel le débat public peut être organisé. »

64. L'annexe visée à ce décret du 10 mai 1996 est reproduite ci-dessous :

A N N E X E

TYPE D'OPÉRATION		STADE AU-DELÀ DUQUEL LE DÉBAT PUBLIC ne peut plus être organisé
Créations d'autoroutes ou de routes express, de lignes ferroviaires, de voies navigables ou mise à grand gabarit de canaux existants.	Coût du projet supérieur à 4 milliards de francs ou longueur du projet supérieure à 80 km.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent ou publicité régulière de la délibération de la collectivité compétente déterminant les principales caractéristiques du projet.

65. Il résulte de ces dispositions que la loi n° 95-101 du 2 février 1995 ouvre, outre les procédures de participation du public fixées par la circulaire Bianco n°92-71 du 15 décembre 1992, la possibilité d'une saisine de la commission nationale du débat public nouvellement instituée, et édicte le principe de participation du public concernant les projets ayant une incidence sur l'environnement.

**c/ A partir de loi n° 2002-276 du 27 février 2002**

- **Régime**

66. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, complétée par le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la commission nationale du débat public, ont imposé l'obligation d'organiser un débat public préalable par la commission nationale du débat public (*Code de l'Environnement, art. L.110-1, L.121-1 à L.121-15, R.121-1 à R.121-12*).

- **Domaine d'application**

67. Le domaine d'application de ces textes est défini au paragraphe c) de l'article 1 du « Chapitre Ier du décret du 22 octobre 2002: Publicité des projets et saisine de la Commission nationale du débat public » du « Titre Ier : Organisation du débat public » :

« Lorsqu'ils répondent aux conditions prévues aux articles 2 et 3 du présent décret, sont soumis aux dispositions du présent titre les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées entrant dans les catégories d'opérations et de projets d'investissements suivantes :

« 1° (...) c) Création de lignes ferroviaires (...) »

68. Aux termes de l'article 2 du décret du 22 octobre 2002:

« La liste des catégories d'opérations relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement dont la Commission nationale du débat public est saisie de droit en application du I de l'article L. 121-8 du code de l'environnement est fixée en annexe au présent décret.

« Le maître d'ouvrage ou, lorsque celui-ci n'est pas désigné, la personne publique responsable du projet saisit la Commission nationale du débat public en lui adressant le dossier prévu au deuxième alinéa du I de l'article L. 121-8 du code de l'environnement. »

69. L'annexe du décret applique le régime du I de l'article L.121-8 du code de l'environnement à « c) Création de lignes ferroviaires » dont le coût du projet est « supérieur à 300 M euros ou longueur du projet supérieure à 40 km ».

70. L'article 17 du décret du 22 octobre 2002 traite des « Dispositions transitoires et finales » dans les termes suivants:

« Le présent décret ne s'applique pas :

« 1° Aux projets d'aménagement ou d'équipement qui ont fait l'objet d'un débat public en application de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 ;

« 2° Aux projets qui ont fait l'objet, avant la publication du présent décret, d'une fixation de leurs caractéristiques principales par mention ou publication régulière dans les conditions prévues par l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 96-388 du 10 mai 1996.

71. Le projet objet du décret du 23 août 2013 attaqué est la création de lignes ferroviaires d'un coût supérieur à 300 millions d'euros et d'une longueur supérieure à 40 km, et même d'un coût supérieur à 4 milliards de francs et d'une longueur supérieure à 80 km, et les dispositions précitées s'appliquent.

## **2/ Le principe de participation**

72. En application de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, la protection de l'environnement s'inspire d'un certain nombre de principes au rang desquels figure le principe de participation qui confère à chacun l'accès aux informations relativement à l'environnement et qui conduit à associer le public au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur celui-ci (*CE, 11 janvier 2008, n° 292493, Publié*).

73. Le principe de participation joue pleinement dès lors que des dispositions législatives ont organisé les modalités d'une telle participation, ce qui est le cas pour une enquête publique (*CE, 26 juin 2013, n° 360466, Tables*).

74. De plus, la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 a autorisé la ratification de la

convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, et le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 a publié cette convention.

75. L'article 6 de cette convention stipule :

« 2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus (...)

« 3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

« 4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. »

76. Le débat doit respecter les stipulations de l'article 6 qui impose d'insérer les différentes étapes de la procédure de participation du public dans des délais raisonnables (*CE, 28 décembre 2005, n° 277128, Publié ; CE, 11 janvier 2008, n° 292493, Publié ; CE, Ass. 12 avril 2013, n° 342409, Publié*).

### **3/ La nécessité d'une approche globale**

77. L'unicité de l'opération implique qu'il ne soit pas procédé de manière séparée à l'appréciation de l'utilité publique des différents ouvrages qui la composent (*Conseil d'État, Ass. 12 avril 2013, n° 342409, Publié*).

78. Pour être compatible avec les stipulations du paragraphe 2 de l'article 6 de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, les documents doivent être suffisamment détaillés. Tel est le cas lorsque l'étude présente de manière détaillée les dimensions et les caractéristiques des différents types de pylônes qui seront mis en place, ainsi que leur effet sur le paysage, avec une série de montages photographiques qui, bien qu'ils ne couvrent pas la totalité du tracé, mettent le public en mesure d'apprécier les modalités d'insertion des pylônes, de la nappe de fils et des autres ouvrages dans les paysages (*Conseil d'État, Ass. 12 avril 2013, n° 342409, Publié*).

79. Conformément aux exigences résultant du 3° de l'article R. 122-3 du Code de l'environnement, l'étude d'impact doit décrire les raisons pour lesquelles le projet soumis à l'enquête a été retenu et elle ne peut, sans irrégularité, s'abstenir de présenter les solutions alternatives, dont il ressort que leur réalisation n'a jamais été envisagée par le maître d'ouvrage (*Conseil d'État, Ass. 12 avril 2013, n° 342409, Publié*).

#### **4/ Le principe d'une étude complète, précise et sérieuse**

80. L'étude doit permettre l'information suffisante du public pour qu'il apprécie les conséquences du projet. C'est ainsi qu'a été annulée la déclaration d'utilité publique pour la réalisation d'une déviation routière franchissant un cours d'eau, l'étude d'impact ayant seulement mentionné que l'évacuation des eaux de ruissellement était un point critique et que la déviation récupérerait ses propres eaux alors que, compte tenu du risque d'inondation de la zone traversée, l'insuffisance de cette étude sur l'écoulement des eaux de pluie revêtait un caractère substantiel (*CE, 11 décembre 1996, Asso. de défense de l'environnement orangeois ; CE, 9 décembre 1996, Association Roya-expansion-nature*)
81. Vicie la procédure pour insuffisance, l'étude d'impact concernant l'élargissement d'une autoroute qui ne comporte ni une analyse du trafic en matière de pollution atmosphérique, ni aucun élément sur les incidences prévisibles du projet en la matière, qui ne pouvaient être regardées comme inexistantes ou négligeables (*CAA Paris, 16 mars 2000, Asso. de défense et de sauvegarde de l'environnement de la Pomponnette*).
82. Pour des travaux d'infrastructures routières, le Conseil d'Etat tient compte de l'insuffisance d'évaluation des pollutions atmosphériques (*CE, 23 juin 1997, Ville de Vaucluse*).
83. Si les erreurs matérielles portent sur une information essentielle ou sont suffisamment importante pour priver le public de l'information nécessaire à la compréhension du projet, le juge conclut à l'irrégularité de la procédure (*CE, 26 février 2003, Commune de Juilly ; CE, 26 septembre 2001, Association « circulons autrement » ; a contrario : CE, 22 octobre 2003, Tanis et Association « au pays d'en haut »*).

#### **C – Discussion**

##### **1/ Annulation des décisions ministérielles de 1994 et 1995 pour absence de débat préalable**

84. Le décret du 23 août 2013 attaqué a été pris sur la base de décisions ministérielles, les deux décisions des 7 février 1994 et 14 avril 1995 :

« Vu les décisions des 7 février 1994 et 14 avril 1995 par lesquelles le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme a arrêté les principales caractéristiques du projet de liaison transalpine, respectivement entre Lyon et Montmélian et entre Montmélian et l'Italie ».

85. Or, ces décisions, non publiées au *Journal officiel*, n'ont pas été soumises à un débat préalable alors qu'elles étaient soumises aux dispositions de la circulaire n° 92-71 du 15 décembre 1992, dite circulaire Bianco.

86. Cette circulaire est pleinement applicable aux autorités administratives, car elle émane d'une autorité agissant dans son domaine d'attribution, et qu'elle fixe des règles précises, immédiatement applicables.

87. La seule phase préalable a été la conférence d'Eurexpo, qui ne peut en aucune manière se substituer à une enquête préalable ouverte au public. Ainsi, le projet de 2013 est fondé sur deux décisions ministérielles qui n'ont pas été débattues.

88. De telle sorte, les requérants demandent l'annulation de ces deux arrêtés, ce qui, dans la mesure où il s'agit de fixer les axes principaux du projet Lyon-Turin, entraînera l'annulation de tous les actes subséquents, et en particulier du décret du 23 août 2013, attaqué.

## **2/ Annulation du décret du 23 août 2013 pour absence de débat préalable au regard de la loi du 27 février 2002**

89. En tant qu'éléments définissant les caractéristiques du projet, les décisions des 7 février 1994 et 14 avril 1995, en ce qu'elles sont visées par le décret de DUP attaqué relèvent des dispositions de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, complétée par le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 (Code l'environnement, Art. L.110-1, L.121-1 à L.121-15 et R.121-1 à R.121-12).

90. Le projet objet du décret du 23 août 2013 attaqué présente un fort enjeu socio-économique et a un impact significatif sur l'environnement, s'agissant de la création de lignes ferroviaires d'un coût supérieur à 4 milliards de francs et d'une longueur supérieure à 80 km, ce qui est un des critères d'application de la loi. Dans la mesure où le projet de 2013 reposait sur des décisions de 1994 et 1995 qui n'avaient pas été soumises à débat préalable, l'autorité administrative aurait du rouvrir le débat sur ces arrêtés ministériels reconnus comme éléments définissant les caractéristiques du projet.

91. Le décret du 23 août 2013, tout comme l'enquête publique ayant conduit à ce décret, ont donc été arrêtés sans que soit publiée de décision fixant les principales caractéristiques du projet, en violation des textes précités, et spécialement les articles L.121-1 et suivants et du 4° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

92. Le décret du 23 août 2013 est entaché d'illégalité pour avoir été pris en méconnaissance de l'obligation d'un débat préalable. Cette irrégularité est de nature à prononcer le retrait du décret du 23 août 2013 et de tous les actes subséquents.

## II – Sur la réalité de deux projets distincts entre 1993 et 2012

### A – Faits

93. S'il existe, globalement, un projet « Lyon-Turin », l'analyse des documents montre que les projets de 1993/1994 résultant du cahier des charges du 7 février 1994 confirmé par les décisions ministérielles des 7 février 1994, du 14 avril 1995, et celui présenté à l'enquête publique entre le 16 janvier et le 19 mars 2012 qui a fait l'objet du décret le déclarant d'utilité publique le 23 août 2013 sont notablement différents.

#### > Bretelle « Chambéry-Nord »

Apparue en cours de phase d'Avant-projet Sommaire, cette variante est située en majeure partie hors du fuseau d'étude et concerne territorialement le département de la Savoie.

Elle émane d'une réflexion portant sur une nouvelle articulation entre l'axe ouest-est et le Sillon Alpin et a été examinée sous son aspect fonctionnel uniquement.

Elle se caractérise par une dissociation des dessertes de Chambéry, Aix-les-Bains et Annecy par rapport aux hypothèses de tracés sortant en Combe de Savoie.

Elle permet par un raccordement aux lignes existantes, envisageable au nord de Chambéry, d'améliorer notablement les temps de parcours vers le Sillon Alpin nord.

Elle a en revanche l'inconvénient de majorer les temps à destination de l'Italie et pénalise également fortement la desserte de Grenoble.

Dans cette configuration, les correspondances entre les missions nationales ou régionales et les missions internationales peuvent se réaliser par l'aménagement d'une des gares existantes, soit celle de Chambéry, soit celle de Montmélian centre.

*Pièce C, p 36*

94. Les détails, qui ont été donnés ci-dessus, peuvent être synthétisés :

- la disparition de l'outil central d'échange et de développement que devait être la gare « Dauphiné Savoie » pour la région de Montmélian,
- la conservation des nuisances environnementales pour la Combe de Savoie qui est transformée en couloir de passages condamnant son développement socio-économique, nuisances sans aucun autre avantage pour tout ce secteur ainsi que le Dauphiné et la Savoie ;
- l'impact environnemental avec un tunnel supplémentaire à double tube pour la desserte directe Lyon – Chambéry, notamment par les déblais de ce nouveau tunnel et les emprises foncières supplémentaires ;
- l'éloignement pour l'agglomération de Grenoble et celle d'Albertville

pour la liaison voyageurs.

95. De plus, le contexte socio-économique a profondément évolué pendant cette période de vingt ans:

- les aménagements qui ont été réalisés depuis 1994, notamment du fait de l'organisation des jeux olympiques d'Albertville en 1998, mais également par la desserte autoroutière de la Maurienne à partir de 2000 ;
- la forte croissance démographique du sillon alpin consécutive à une importante diffusion de l'habitat périurbain ;
- la baisse structurelle depuis 1994 des échanges et des transits de marchandises au niveau mondial, national et régional ;
- les améliorations techniques en matière ferroviaire, tant au niveau des infrastructures existantes que du matériel roulant ;
- la situation économique et financière de l'Europe, de la France et de l'Italie.

## **B – En droit**

96. C'est au juge qu'il revient d'apprécier si les modifications apportées ont entraîné des changements tels qu'une nouvelle enquête et de nouvelles consultations sont nécessaires (*Conseil d'Etat, 25 octobre 2002, n° 225090*), et il en est ainsi si le projet remet en cause l'économie d'ensemble d'un projet (*Conseil d'Etat, 18 février 1998, contentieux, n° 178423, Tables*).

## **C – Discussion**

97. Le décret du 23 août 2013 attaqué a été publié sans qu'un débat public préalable ait été organisé par la commission nationale du débat public, alors que le projet est un nouveau projet substantiellement modifié par rapport à celui envisagé dans les années 1993/1994.

98. Cette modification substantielle du projet dans ses caractéristiques principales et dans son appréciation multicritère devait faire l'objet d'une nouvelle évaluation permettant d'en apprécier l'intérêt économique et social, l'impact en matière d'aménagement du territoire, les enjeux économiques, sociaux et environnementaux du projet.

99. Toute décision postérieure à l'arrêté du cahier des charges du 7 février 1994, modifiant substantiellement le projet arrêté doit obligatoirement faire l'objet d'un nouveau débat.

100. Malgré les modifications substantielles du projet et de ses caractéristiques principales, n'ont pas été respectées les dispositions de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité fixant l'obligation d'un débat public organisé par la commission nationale du débat public, et le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002. La commission nationale du débat public n'a pas organisé le débat public imposé par les articles L.121-1 et suivants du code de l'environnement.

101. Cette irrégularité est de nature à prononcer le retrait du décret du 23 août 2013 et de tous les actes subséquents.

### **III – La méconnaissance du principe de participation du public à l'élaboration des décisions ayant des incidences sur l'environnement**

#### **A – Faits**

102. Le projet Contournement Ferroviaire de l'Agglomération Lyonnaise Nord (CFAL Nord) a fait l'objet d'un débat public conformément aux dispositions de la loi 95-101 du 2 février 1995 et du décret 96-388 du 10 mai 1996.

103. Ce projet était présenté comme appartenant au programme Lyon-Turin et comme en constituant son extrémité ouest.

**En raison de cette double fonctionnalité Nord / Sud et France / Italie, le CFAL Nord appartient à deux programmes :**

- **le programme Nord-Sud constitué du CFAL Nord et du CFAL Sud**
- **le programme Lyon-Turin, dont il constitue l'extrémité ouest.**

Enquête publique CFAL Nord « Volume 5 - Pièce E - Etude d'impact » le document E3 « Définition du programme et appréciation de ses impacts » page

4

104. Le rapport des Commissaires enquêteurs remis aux Préfets le 19 septembre 2011 indique à la page 4/78 :

Ce débat public sur les contournements ferroviaire et autoroutier de l'agglomération lyonnaise s'est déroulé du 15 octobre 2001 au 15 février 2002. Son compte-rendu et son bilan ont été respectivement établis le 14 et le 25 mars 2002. C'est donc un délai de près de dix ans qui sépare le débat public organisé par la CNDP et l'enquête publique.

105. Le CFAL Nord a fait l'objet d'un débat public mais l'enquête publique était dissociée du contournement autoroutier de Lyon.

106. L'appartenance au Lyon Turin constitue la majeure partie de ce projet CFAL Nord, et le financement apporté par le Lyon Turin est évalué par RFF à 997 millions € comme indiqué dans le Pièce C de l'enquête publique des accès français page 19.

## Coûts d'investissement

Les coûts d'investissements en infrastructure sont présentés dans le tableau suivant.

Lignes	Coût
<b>Lignes d'accès côté français</b>	<b>11 378</b>
CFAL (part concernée par les trafics transalpins) <sup>2</sup>	997
Grenay - Chambéry par Dullin L'Epine	4 145
1er tube Chartreuse et belledonne	2 952
2ème tube Chartreuse et belledonne	2 129
Travaux LGV entre Grenay et Avressieux	1 155
<b>Section internationale</b>	<b>10 480</b>
<b>Lignes d'accès côté italien</b>	<b>2 220</b>
<b>TOTAL</b>	<b>24 078</b>

Coûts d'investissement (M€ CE 2009)

107. La commission d'enquête du CFAL Nord a rappelé dans son rapport du 19 septembre 2011 à la page 12/78 que :

Le coût du projet CFAL Nord est estimé pour la section nord à 1,5 milliard d'euros, dont 138 millions pour l'ensemble des mesures d'insertion et des mesures compensatoires du projet.

### **B – En droit**

108. S'appliquent :

- la circulaire 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures signée du ministre de l'équipement, du logement et des transports adressée aux préfets de région, et préfets de département, dite circulaire Bianco
- les dispositions de la loi 95-101 du 2 février 1995 et du décret 96-388 du 10 mai 1996,
- la convention d'Aarhus adoptée le 25 juin 1998 par la Commission Economique, ratifiée par la loi n° 2002-285 du 28 février 2002.

109. Cette concertation relève d'abord du droit européen

110. La directive 85-337 CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation de certains projets publics et privés visait à encourager la participation du public ou des organismes concernés afin de permettre à l'autorité compétente d'apprécier les effets probables sur l'environnement d'un projet. La transposition de cette

directive, engagée par plusieurs lois, a été assurée par le décret du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques.

*111.*Dès 1993, un rapport de la Commission européenne sur l'application de la directive a relevé que les évaluations de projets et la consultation du public soient effectuées à un stade déjà trop avancé du processus décisionnel, ce qui a conduit à l'adoption de la directive 97-11 CE du 3 mars 1997, qui complète la directive 85-337.

*112.*L'article 5 de cette directive définit le contenu minimal de l'étude d'impact. Doit désormais y figurer une esquisse des principales solutions de substitution examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement.

*113.*Par ailleurs, l'article 9 prévoit que les motifs et considérations ayant fondé la déclaration d'utilité publique doivent être mis à la disposition du public, et la jurisprudence doit contrôler la réalité de cette motivation obligatoire, qui doit exposer de manière précise et crédible les raisons justifiant le projet, ainsi que les précautions prises pour en effacer ou en atténuer les inconvénients.

*114.*Par ailleurs, la directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, adoptée le 27 juin 2001, complète la directive de 1985 s'agissant des niveaux décisionnels antérieurs et supérieurs aux projets, ce qui a conduit la jurisprudence à reconnaître pleine force à la convention sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite convention d'Aarhus, du 25 juin 1998.

*115.*Son article 6 fait obligation aux parties de mettre en place une procédure de participation du public au processus de décision relative :

- aux autorisations des activités énumérées par une liste concernant notamment le secteur de l'énergie (raffineries, centrales nucléaires...), la production et la transformation de métaux, l'industrie minérale, chimique, ou la gestion des déchets ou de traitement des eaux ;
- aux autorisations d'activités non énumérées à l'annexe de la convention, mais qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

*116.*Cet article fait notamment obligation à chaque partie de prévoir des « délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public (...) et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement », de faire en sorte que « la participation commence au début de la procédure, c'est à dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles, et que le public peut exercer une réelle influence », et de s'assurer que « les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération ».

*117.*Enfin l'article 6 fait obligation aux parties, après l'intervention de la décision,

d'en communiquer au public le texte « assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée », ce qui revient à instituer une véritable obligation de motivation des décisions.

*118.* Lorsque des dispositions législatives ont été prises pour assurer la mise en œuvre des principes énoncés à l'article 7 de la Charte de l'environnement, aux termes duquel 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, la légalité des décisions administratives s'apprécie par rapport à ces dispositions (*Conseil d'État, Ass. 12 avril 2013, n° 342409, Publié*).

## **C – Discussion**

### **1/ L'absence de débat sur le projet**

*119.* Le projet des accès français devait lui aussi faire l'objet d'un débat public. Les motifs conduisant les Ministres de l'Environnement et des Transports à demander l'organisation d'un débat public justifiaient autant la nécessité d'un débat public pour les accès français au Lyon-Turin.

*120.* Le projet tel que déclaré d'utilité publique par le décret du 23 août 2013 attaqué n'a jamais fait l'objet même simplement d'une procédure de participation du public lors de l'élaboration du nouveau projet, et préalablement à la fixation de ses nouvelles principales caractéristiques, telle qu'imposée par la convention d'Aarhus adoptée le 25 juin 1998 par la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies, ratifiée par la France par la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la Convention d'Aarhus, et par la circulaire 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures signée du ministre de l'équipement, du logement et des transports adressée aux préfets de région, et préfets de département, dite circulaire Bianco.

*121.* L'absence d'organisation de ce débat public méconnaît les disposition légales et réglementaires visées par le décret du 23 août 2013 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux du projet des accès français au Lyon-Turin.

*122.* Le décret du 23 août 2013 est donc entaché d'illégalité car il méconnaît l'obligation de participation du public lors de l'élaboration d'un nouveau projet.

### **2/ L'absence de sincérité concernant l'étude économique**

*123.* Le cahier G de l'étude socio-économique, pièce essentielle à la justification de l'engagement de fonds publics, était curieusement non disponible sur le site internet dédié au dossier d'enquête publique "lyon-turin.fr".

*124.* Ce dossier capital -le cahier G de l'étude socio économique - contenait des

données surréalistes ou volontairement biaisées.

125. En effet trois prospectives économiques sont présentées. La plus négative, dite du "choc permanent" prévoit quand même une croissance moyenne du PIB de 1,4% par an sur les 53 prochaines années, en France ce qui laisse perplexe lorsque l'on voit l'évolution de l'économie depuis 2007 : - 0,1 % en 2008, -3,1% en 2009, +1,7 % en 2010, + 2% en 2010 et 0% en 2012 selon la banque mondiale (<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>).

Les prévisions de trafics, établies à partir de la dernière année statistiquement connue (CAFT 2004 pour le trafic marchandises, 2006 pour les trafics internationaux de voyageurs, 2008 pour les trafics nationaux de voyageurs et 2009 pour les trafics régionaux de voyageurs), permettent d'apprécier l'impact du programme Lyon-Turin sur les trafics voyageurs et marchandises.

Afin de tenir compte des effets de la crise économique et financière, trois scénarios macro-économiques contrastés, proposés par la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission Européenne<sup>7</sup>, ont été pris en compte : un scénario central dit « décennie perdue », présenté dans le cadre de ce dossier et deux scénarios alternatifs dits « choc permanent » et « rebond », présentés en tests de sensibilité.

Ces scénarios se différencient par les hypothèses de croissance du PIB.

Pays / Paese	Croissance annuelle moyenne du PIB / Crescita annuale media del PIL					
	E0 : Choc permanent		E1 : Décennie perdue		E7: Rebond	
	2007-2025	2026-2060	2007-2025	2026-2060	2007-2025	2026-2060
France	1,29%	1,54%	1,45%	1,80%	1,93%	1,80%
Belgique	1,46%	1,49%	1,57%	1,69%	2,09%	1,69%
Allemagne	1,04%	0,77%	1,15%	1,03%	1,51%	1,03%
Espagne	2,29%	1,11%	2,45%	1,37%	2,92%	1,37%
Italie	1,02%	1,03%	1,18%	1,29%	1,60%	1,29%
Luxembourg	3,03%	1,86%	3,16%	2,16%	3,68%	2,16%
Pays-Bas	1,34%	1,16%	1,45%	1,41%	1,76%	1,41%
Autriche	1,60%	1,29%	1,78%	1,54%	1,97%	1,54%
Portugal	1,32%	1,47%	1,48%	1,73%	1,85%	1,73%
Royaume-Uni	1,61%	1,80%	1,77%	2,00%	2,29%	2,00%
Union Européenne	1,56%	1,26%	1,70%	1,50%	2,16%	1,51%
Suisse	0,93%	1,30%	1,04%	1,50%	1,51%	1,50%
Pays de l'Est - Nord	2,90%	0,69%	3,05%	0,92%	3,65%	0,92%
Pays de l'Est - Sud	3,15%	1,14%	3,32%	1,38%	3,94%	1,37%

*Les trois scénarios de croissance du PIB*

<sup>7</sup>DG ECFIN, *The 2009 Ageing Report : Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, décembre 2008 ; DG ECFIN (2009) *2009 Ageing Report : Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States*, avril 2009.

126. Dans le dossier de la DUP le scénario médian dit "décennie perdue" de

croissance du PIB a été retenu, sans aucune justification autre que le fait d'être le scénario médian :

- les taux de croissance du PIB annoncés de 1,45 % d'ici 2025 puis de 1,80% de 2026 à 2060, ne sont pas réellement justifiés ;
- plus grave s'agissant d'un projet de transports, sensible aux prix des énergies fossiles notamment, les prévisions des prix des transports aériens et en voiture légère sont estimés stables de 2006 à 2035 avec un prix du baril de pétrole fixé à 65€ en 2020 et 86€ en 2035. Sachant qu'en 2011, il a fluctué entre 75 et 90 € et que ces 10 dernières années il a été multiplié par 4 !
- L'autorité environnementale avait demandé une mise à jour de ces données, ce qui n'a pas été le cas.
- Ce projet est présenté par ses promoteurs comme un moyen majeur de diminuer le nombre de camions circulant dans les alpes et d'améliorer la qualité de l'air dans les vallées et stations alpines. Or le dossier de la DUP dit l'inverse. En effet, il prévoit une croissance forte du nombre de camions sur les routes alpines (+720 000 PL en 2035 soit + 50 % des Poids Lourds par rapport à 2004, voir p 64 du cahier G de l'enquête publique).

127.Cette irrégularité est de nature à prononcer le retrait du décret du 23 août 2013 et de tous les actes subséquents.

### **Section 3 – Manquement aux règles d'accessibilité et d'intelligibilité**

#### **I – Méconnaissance de l'égalité des citoyens quant à l'information de l'ouverture de l'enquête publique.**

##### **A – Faits**

128.L'information du public a été réalisée par voie d'affichage et de publication légale dans les journaux, comme indiqué à l'article 5 de l'arrêté interpréfectoral du 30 novembre 2011 fixant les modalités de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique du projet « Liaison Ferroviaire Lyon-Turin Itinéraires d'accès au tunnel franco-italien »

**Article 5** : Un avis relatif à l'organisation de l'enquête publique sera publié en caractères apparents, par la préfecture de la Savoie, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et rappelé entre le 16 janvier 2012 et le 23 janvier 2012 inclus, dans les journaux régionaux suivants diffusés dans chacun des départements :

- Pour le RHÔNE : LE PROGRES (Edition du Rhône) et LE TOUT LYON.
- Pour l'ISERE : LE DAUPHINE LIBERE (Edition de l'Isère) et LES AFFICHES.

- Pour la SAVOIE : LE DAUPHINE LIBERE (Edition de la Savoie), L'ESSOR SAVOYARD et LA MAURIENNE.

En outre, le même avis sera publié en caractères apparents avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 dans deux journaux à diffusion nationale, à savoir LE MONDE et LE FIGARO.

Cet avis sera également affiché, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et pendant toute la durée de l'enquête, aux lieux habituels pour les communications officielles, dans chacune des mairies précitées, en sous-préfectures de La-Tour-du-Pin, de Vienne, de Saint-Jean-de-Maurienne, en préfectures de l'Isère et de la Savoie et en direction des territoires du Rhône.

L'accomplissement de cette formalité incombe respectivement aux maires, aux sous-préfets et aux préfets concernés et devra être certifié par eux.

En outre, dans les mêmes conditions de délai et de durée, RFF procédera à l'affichage du même avis sur les lieux ou en un lieu situé au voisinage des aménagements, ouvrages ou travaux projetés et visible de la voie publique. Il lui reviendra d'attester l'accomplissement de cette formalité.

*129.* De même, la prolongation de l'enquête publique jusqu'au 19 mars 2012 a fait l'objet de publications dans la presse, comme l'indique le rapport des commissaires enquêteurs à la page 38 :

Les avis de prorogation ont été publiés dans les journaux suivants :

- LE PROGRES (Rhône) du 23 février 2012,
- LES PETITES AFFICHES LYONNAISES du 27 février au 1<sup>er</sup> mars
- LE DAUPHINE LIBERE (Isère) du 23 février 2012,
- LES AFFICHES DE GRENOBLE ET DU DAUPHINE du 24 février 2012,
- LE DAUPHINE LIBERE (Savoie) du 23 février 2012,
- L'ESSOR SAVOYARD du 23 février 2012,
- LA MAURIENNE du 23 février 2012.

## **B – En droit**

### **1/ Sur l'accessibilité du dossier**

*130.* S'applique le régime du principe de participation, exposé aux points 72 s. et 109 s.

*131.* Aux termes de l'article L. 123-9 du Code de l'environnement :

« Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions.

« Il reçoit le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête publique.

« Il peut recevoir tous documents, visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après information préalable des propriétaires et des occupants par les soins de l'autorité compétente, entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées.

« Il peut organiser, sous sa présidence, une réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage. Lorsque l'enquête publique porte sur une demande d'autorisation concernant une installation figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8, cette réunion est obligatoire à la demande du maire de la commune sur le territoire de laquelle sera sise l'installation ou du président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme ou de développement économique dont le périmètre comprend le territoire de la commune sur lequel sera sise l'installation.

« Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-15, le maître d'ouvrage communique au public les documents existants que le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête juge utiles à la bonne information du public. En cas de refus de communication opposé par le maître d'ouvrage, sa réponse motivée est versée au dossier de l'enquête.

« Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête se tient à la disposition des personnes ou des représentants d'associations qui demandent à être entendus. »

132. Le dossier soumis à enquête doit être accessible au public « durant le déroulement de l'enquête publique » (*TA Strasbourg 19 juin 1990, Association Lindenkuppel c/ Préfet du Rhin, RJE 1991, n°2 p.221*).

## **2/ Sur les droits de personnes atteintes d'un handicap**

### **a/ Le droit de l'ONU**

133. La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, qui a été approuvée au nom de la Communauté européenne le 26 novembre 2009 (*Décision 2010/48/CE du Conseil, JO 2010, L 23, p. 35*) énonce, à son considérant e) que « le handicap résulte de l'interaction entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».

134. Selon son article 1<sup>er</sup>, la Convention a pour objet de « promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque ».

135. Le même article donne cette définition du handicap : « Par personnes

handicapées, on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».

136. L'article 2, quatrième alinéa, définit comme aménagement raisonnable « les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induite apportés », le but restant d' « assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ».

## **b/ Le droit de l'Union**

137. La référence est la directive 2000/78 du Conseil du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (*JOCE L 303, p. 16*).

138. Le considérant 6 est très éclairant sur les intentions et les buts recherchés :  
« (6) La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs reconnaît l'importance de la lutte contre les discriminations sous toutes leurs formes, y compris la nécessité de prendre des mesures appropriées en faveur de l'intégration sociale et économique des personnes âgées et des personnes handicapées. [...] »

139. L'article 2 de la directive définit le concept de discrimination » dans les termes suivants :

« 1. Aux fins de la présente directive, on entend par 'principe de l'égalité de traitement' l'absence de toute discrimination directe ou indirecte, fondée sur un des motifs visés à l'article 1<sup>er</sup>.

« 2. Aux fins du paragraphe 1:

« a) une discrimination directe se produit lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable, sur la base de l'un des motifs visés à l'article 1<sup>er</sup>;

« b) une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une religion ou de convictions, d'un handicap, d'un âge ou d'une orientation sexuelle donnés, par rapport à d'autres personnes, à moins que:

« i) cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires, ou que

« ii) dans le cas des personnes d'un handicap donné, l'employeur ou toute personne ou organisation auquel s'applique la présente

directive ne soit obligé, en vertu de la législation nationale, de prendre des mesures appropriées conformément aux principes prévus à l'article 5 afin d'éliminer les désavantages qu'entraîne cette disposition, ce critère ou cette pratique. »

140. L'article 5 traite des aménagements raisonnables pour les personnes handicapées :

« Afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement à l'égard des personnes handicapées, des aménagements raisonnables sont prévus. Cela signifie que l'employeur prend les mesures appropriées, en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou pour qu'une formation lui soit dispensée, sauf si ces mesures imposent à l'employeur une charge disproportionnée. Cette charge n'est pas disproportionnée lorsqu'elle est compensée de façon suffisante par des mesures existant dans le cadre de la politique menée dans l'État membre concerné en faveur des personnes handicapées. »

### **c/ L'interprétation de la Directive au regard du droit de l'ONU**

141. Lorsque des accords internationaux sont conclus par l'Union européenne, les institutions de l'Union sont liées par de tels accords et, par conséquent, ceux-ci priment les actes de l'Union (*TFUE, art. 216, paragraphe 2, TFUE, arrêt du 21 décembre 2011 ; CJUE, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, point 50 ainsi que jurisprudence citée*).

142. De même, n'est pas contestable la primauté des accords internationaux conclus par l'Union sur les textes de droit dérivé commande d'interpréter ces derniers, dans la mesure du possible, en conformité avec ces accords (*CJUE, 22 novembre 2012, Digitalnet e.a., C-320/11, C-330/11, C-382/11 et C-383/11, point 39 ainsi que jurisprudence citée*).

143. Il ressort de la décision 2010/48 que l'Union a approuvé la convention de l'ONU. Par conséquent, les dispositions de cette Convention font partie intégrante, à partir de l'entrée en vigueur de celle-ci, de l'ordre juridique de l'Union (*CJUE, 30 avril 1974, Haegeman, 181/73, Rec. p. 449, point 5*).

144. L'appendice à l'annexe II de cette décision prévoit d'ailleurs que, concernant l'autonomie et l'inclusion sociale, la directive 2000/78 figure parmi les actes de l'Union ayant trait aux questions régies par la convention de l'ONU.

145. Ainsi, la directive 2000/78 doit faire l'objet d'une interprétation conforme à la Convention.

146. La notion de «handicap» n'est pas définie par la directive 2000/78 elle-même, et la Cour a jugé que cette notion doit être entendue comme visant une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de la personne concernée à la vie sociale (*CJUE, 11 juillet*

2006, *Chacón Navas c. Eurest*, C-13/05, point 43 ; CJUE, 11 avril 2013, n° C-335/11 et C-337/11).

147. Un traitement désavantageux fondé sur le handicap ne va à l'encontre de la protection visée par la directive 2000/78 que pour autant qu'il constitue une discrimination au sens de l'article 2, paragraphe 1, de celle-ci (*Arrêt Chacón Navas*, point 48). En effet, une personne handicapée doit être protégée contre toute discrimination.

#### **d/ En droit interne**

148. Le juge national doit examiner si l'autorité publique a omis de tenir compte d'éléments pertinents qui concernent, en particulier, les personnes handicapées. A cet égard, il faut avoir à l'esprit le fait que les personnes atteintes d'un handicap ont des besoins spécifiques liés à la protection que requiert leur état (*CJUE, Odar*, points 68 et 69).

149. L'adaptation de ces dispositions communautaires a fait l'objet de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

150. Au titre de l'article 1 de cette loi :

« Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, sa religion, ses convictions, son âge, son handicap, son orientation ou identité sexuelle ou son sexe, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable.

« Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés.

151. Il ne s'agit pas du droit subjectif des personnes atteintes d'un handicap, mais d'une exigence générale, personne ne devant être exclu, ce que recherche la loi étant expression complétée de l'avis de la population (*Conseil d'Etat, 25 juin 2003, n° 244733*).

152. Le juge, lors de la contestation d'une décision dont il est soutenu qu'elle serait empreinte de discrimination au sens de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, doit attendre du requérant qu'il soumette au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer une atteinte au principe de l'égalité de traitement des personnes. Il incombe alors au défendeur de produire tous ceux permettant d'établir que la décision attaquée repose sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. La conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si la décision contestée devant lui a été ou non prise pour des motifs entachés de discrimination, se détermine au vu de ces échanges contradictoires (*Conseil d'État, 10 janvier 2011, n° 325268, Publié*).

## **C – Discussion**

153. Les modalités d'information sur l'ouverture de l'enquête méconnaissent ces dispositions protectrices des droits de personnes.

154. La seule publication dans la presse écrite ou par voie d'affichage méconnaît les droits fondamentaux des personnes souffrant de handicap visuel comme ceux des personnes à mobilité réduite. Il n'y a là aucune fatalité, car les moyens radiophoniques ou télévisuels permettent de garantir l'égalité des citoyens sans discrimination liées au handicap.

155. Il est inacceptable que la partie la plus vulnérable de la population soit écartée de l'enquête publique.

156. Cette méconnaissance entraîne l'annulation de l'arrêté interpréfectoral du 30 novembre 2011 et du décret du 23 août 2013 attaqué.

## **II – Méconnaissance de l'égalité des citoyens pour la consultation des documents du dossier de l'enquête publique**

### **A – Faits**

157. Les documents mis à la disposition du public dans les mairies l'ont été sous la forme de documents papier imprimés au format A3.

158. Il était également possible de consulter par téléchargement électronique certains documents de l'enquête publique en se rendant sur le site internet : <http://www.lyon-turin.info/telechargements>, mais « seuls des extraits du dossier sont consultables en ligne », comme l'indiquait le site.

### **B – En droit**

159. S'applique le régime du principe de participation, exposé aux points 72 s. et 109 s. et les dispositions de l'article L. 123-9 du Code de l'environnement.

160. Les règles garantissant l'égalité de droit des personnes atteintes d'un handicap ont été rappelées ci-dessus, aux points 133 s.

## **C – Discussion**

161. Il résulte des faits exposés ci-dessus que seule une partie des documents pouvait être consultée sur le site. Ainsi les personnes alitées ou à mobilité réduite, devant rester à domicile, ne pouvaient avoir qu'un accès partiel aux documents.

162. De même, les personnes souffrant de handicap visuel pouvaient grossir les textes téléchargés sur Internet, mais ne pouvaient pas accéder à la totalité du dossier.

163. Il n'y a là aucune fatalité car Réseau Ferré de France utilise pour ses publications financières la technologie « e-accessible » permettant de prendre connaissance des documents par voie d'écoute :

### **2012**

**Rapport d'activité et de développement durable 2012 (version interactive e-accessible)**

Télécharger le rapport d'activité et de développement durable 2012 - cahier 1 (PDF, 905 Ko)

Télécharger le rapport d'activité et de développement durable 2012 - cahier 2 (PDF, 500Ko)

Télécharger le rapport d'activité et de développement durable 2012 - cahier 3 (PDF, 626 Ko)

Télécharger le rapport d'activité et de développement durable 2012 - cahier 4 (PDF, 741 Ko)

Télécharger le rapport d'activité et de développement durable 2012 - cahier 5 (PDF, 513 Ko)

**Rapport financier 2012 (version interactive e-accessible)**

Télécharger le rapport financier 2012 (PDF, 1.6 Mo)

**Attestation de présence des Commissaires aux comptes sur les informations sociales, environnementales et sociétales figurant dans le rapport de gestion (PDF, 153 Ko)**

**Rapport du Président du Conseil d'administration (PDF, 238 Ko)**

**Annexe au rapport du Président du Conseil (PDF, 35 Ko)**

### **2011**

**Rapport d'activité et de développement durable 2011 (version interactive e-accessible)**

Télécharger le rapport d'activité et de développement durable 2011 (PDF, 2.2 Mo)

**Rapport financier 2011 (version interactive e-accessible)**

Télécharger le rapport financier 2011 (PDF, 1.8 Mo)

**Rapport du Président du Conseil d'administration (PDF, 174 Ko)**

**Annexe au rapport du Président du Conseil (PDF, 24 Ko)**

164. Depuis 2011, les versions interactives e-accessibles sont disponibles et permettent d'écouter les documents pour les personnes n'étant pas en mesure de les lire (voir copie d'écran du site <http://www.rff.fr/fr/investisseurs/publications-financieres>).

165. L'inaccessibilité des documents d'enquête publique mis à la disposition du

public aux personnes mal-voyantes constitue une discrimination à leur encontre et une méconnaissance des dispositions fondamentales et constitutionnelles en matière d'égalité des droits des citoyens. Cette méconnaissance doit être sanctionnée par l'annulation du dossier mis à la disposition du public pour l'enquête préalable.

166. Cette méconnaissance entraîne l'annulation de l'arrêté interpréfectoral du 30 novembre 2011 et, partant, du décret du 23 août 2013 attaqué.

### **III – Sur l'accessibilité des lieux pour la consultation du dossier d'enquête publique**

#### **A – Faits**

167. L'arrêté interpréfectoral du 30 novembre 2011 n'a adopté aucune directive particulière en matière d'accessibilité. De fait, plusieurs communes dont la mairie ne répond pas aux normes d'accessibilité ont donné accès aux documents dans des salles situées en étage (Notamment : Sainte Hélène du Lac, Francin, Chapareillan).

168. Dans ces communes, les personnes à mobilité réduite ont été privées d'accès à ces documents, ce qui est discriminatoire.

#### **B – En droit**

169. S'applique le régime du principe de participation, exposé aux points 72 s et 109 s, et les dispositions de l'article L. 123-9 du Code de l'environnement.

170. Les règles garantissant l'égalité de droit des personnes atteintes d'un handicap ont été rappelées ci-dessus, aux points 133 s.

#### **C – Discussion**

171. L'arrêté interpréfectoral du 30 novembre 2011, en ne prenant pas de mesures spécifiques garantissant les règles d'accessibilité, a accepté *de facto* une discrimination au détriment des personnes à mobilité réduite.

172. Cette méconnaissance doit être sanctionnée par l'annulation de l'enquête publique pour discrimination, en méconnaissance des dispositions fondamentales et constitutionnelles en matière d'égalité des droits des citoyens

173. Cette méconnaissance entraîne l'annulation de l'arrêté interpréfectoral du 30 novembre 2011 et, partant, du décret du 23 août 2013 attaqué.

### **IV – Sur l'illisibilité des documents de l'enquête**

#### **A – Faits**

174. Les documents présentés par le maître d'ouvrage, Réseau Ferré de France (RFF) ont pour but d'informer les citoyens sur les conditions générales de mise

en œuvre de l'opération projetée notamment en ce qui concerne les incidences sur le cadre de vie quotidien et les nuisances. A ce titre les hauteurs des ouvrages sont essentielles pour une appréciation et une évaluation objective du projet, notamment en matière d'atteinte à l'environnement, des nuisances de proximité, et de son utilité publique.

175. Lors des présentations publiques, notamment à Chambéry, Chapareillan et La Motte Servolex, il a été exposé par RFF que des voies se situeraient à 8 mètres de hauteur, voire même à 12 mètres.

176. Or, les documents mis à la disposition du public ne permettent pas d'apprécier ces élévations sur le tracé du projet :

- tous les « profils en long » comportent des chiffres illisibles pour l'ensemble de la population y compris pour les Enquêteurs qui l'ont reconnu publiquement lors de rencontres avec le public notamment le 15 mars 2012 à la Mairie de Les Mollettes en Savoie ;
- sur le « document E5 », les « profils en long » des pages numérotées de 67 à 93, de 100 à 123 sont illisibles ;
- sur la « Pièce C » du dossier d'enquête, les pages numérotées de 127 à 146, de 155 à 163 et de 166 à 176 présentent la même illisibilité ;
- pour la page 164, aucun document de type « profil en long » n'est communiqué.

177. Ainsi, 91 pages comportant des informations essentielles, à savoir sur la hauteur des ouvrages, échappent à la connaissance du public du fait de leur illisibilité.

178. Cette illisibilité des « profils en long » est également constatée sur la version électronique du dossier d'enquête publique.

179. La Commission d'enquête, alertée lors de l'enquête publique, par oral et par écrit, n'a pas émis d'observation ou de réserve dans son rapport et n'a pas repris les observations émises par le public méconnaissant ainsi une disposition essentielle de la Convention d'Aarhus.

## **B – En droit**

180. S'appliquent le régime du principe de participation, exposé aux points 72 s. et 109 s., les dispositions de l'article L. 123-9 du Code de l'environnement et les règles garantissant l'égalité de droit des personnes atteintes d'un handicap, rappelées au point 133 s.

181. Le dossier soumis à l'enquête publique doit comporter toutes les informations, notamment relatives à l'emplacement des ouvrages et à leur impact dans l'urbanisme (*Conseil d'Etat, 28 juillet 1999, n° 184268, Tables*).

182. Les documents doivent énumérer l'ensemble des parcelles cadastrales concernées et comporter en annexe les plans cadastraux correspondants (*Conseil d'Etat, 25 octobre 2002, n° 225157, Tables*)

183. Pour une opération d'ampleur, les dossiers déposés dans chacune des communes comprises dans le périmètre du projet doivent comprendre l'ensemble des documents graphiques du projet, qui doit s'apprécier globalement et un tel manquement, qui revêt un caractère substantiel, entache d'illégalité la procédure d'élaboration (*Conseil d'Etat, 22 juin 2001, n° 214421 214613 215360, Tables*).

184. Il résulte de ces règles que l'illisibilité d'éléments essentiels à l'appréciation du projet par le public conduit à l'annulation du dossier d'enquête public mis à la disposition du public.

### **C – Discussion**

185. L'illisibilité des documents du dossier d'enquête publique, pour les profils en long et hauteur des ouvrages, alors qu'il s'agit d'un élément d'appréciation essentiel des nuisances environnementales et de l'intégration du projet dans son environnement, ne permettait pas à la population de concevoir ni d'imaginer la nature matérielle du projet dans les zones traversées.

186. De même, les conseils municipaux appelés à délibérer sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme ne disposaient pas des informations essentielles leur permettant d'apprécier les effets des constructions projetées sur le territoire de leurs communes.

187. Des éléments essentiels à l'appréciation du projet par le public étant illisible, le dossier d'enquête public doit être considéré comme nul et de nul effet.

188. Les actes de l'enquête publique seront annulés, ce qui entraînera l'annulation du rapport de la commission d'enquête, et du décret du 23 août 2013 attaqué.

### **V – Procédure de mise en conformité des documents d'urbanisme**

#### **A – Faits**

189. L'enquête publique incluait la mise en conformité des documents d'urbanisme comme l'indique l'arrêté interpréfectoral à l'article premier :

- la mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes de Colombier Saugnieu, Saint-Laurent-de-Mure, Grenay, Satolas-et-Bonce, Chamagnieu, Frontonas, La Verpillière, Villefontaine, Vaulx-Milieu, L'Isle-d'Abeau, Saint-Marcel-Bel-Accueil, Bourgoin-Jallieu, Ruy-Montceau, Sérézin-de-La-Tour, Cessieu, Saint-Victor-de-Cessieu, Saint-Jean-de-Soudain, La Tour-du-Pin, Sainte-Blandine, Saint-Didier-de-La-Tour, Fitilieu, Chimilin, Aoste, Romagnieu, Chapareillan, Saint-Genix-sur-Guiers, Belmont-Tramonet, Avressieux, Vérel-de-Montbel, La Motte-Servolex, Chambéry, Voglans, Francin, Montmélian, Saint-Thibaud-de-Couz, Les Marches, Laissaud, Les Mollettes, Sainte-Hélène-du-Lac, Détrier, Saint-Rémy-de-Maurienne, Saint-Etienne-de-Cuines, Saint-Jean-de-Maurienne et des ZAC Chesnes Nord et Chesnes Ouest.

190. Les informations cadastrales du dossier mis à la disposition du public se présentaient dans le document d'enquête sous forme d'une copie au format A3 du cadastre de chaque commune.