

Ns 373962 et 382625
Syndicat mixte des transports pour le Rhône et
l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)

N° 382502
Ministre de l'Intérieur c/ M. A... F... et autres

N° 382557
Ministre de l'écologie, du développement durable
et de l'énergie c/Mme B... A... et autres

Ns 382629 - 382630 - 382631 - 382632
Communauté urbaine de Lyon

2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies
Séance du 11 février 2015
Lecture du 27 février 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Le projet du Grand stade de Lyon, autrement appelé stade des Lumières, a donné lieu à un nombre particulièrement important de contentieux, à la mesure de l'ambition du projet. Vous aurez aujourd'hui à connaître, avec les huit affaires qui viennent d'être appelées, d'une partie seulement de ces contentieux, mais d'une partie importante.

Alors que l'Olympique lyonnais dominait sans partage le championnat de France de football, au milieu des années 2000, la holding OL Groupe, parallèlement à son introduction en bourse en janvier 2007, a lancé un projet de création d'un vaste complexe sportif comprenant notamment la construction d'un stade financé par des fonds privés ; le stade de Gerland, propriété de la ville dans lequel joue actuellement le club, étant estimé à la fois sous-dimensionné et inadapté en termes d'équipements complémentaires à un club de dimension européenne.

Un espace d'une superficie totale de 50 ha, sur le territoire de la commune de Décines-Charpieu, à l'est de Lyon, sur le site dit du Montout, a été retenu pour le projet.

Le 13 octobre 2008, un protocole d'accord a été signé entre l'Olympique Lyonnais, l'Etat, le conseil général du Rhône, la communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon), la commune de Décines-Charpieu et le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) en vue de la création du stade. De nombreux travaux d'accessibilité devaient être menés soit par l'Etat, soit par le Grand Lyon, soit par le SYTRAL.

Lorsque le projet a commencé de se concrétiser, il a cristallisé les oppositions locales. Les recours se sont multipliés, jusqu'à souvent venir jusqu'à vous.

Vous avez ainsi déjà statué :

- sur l'inscription du futur stade sur la liste des enceintes sportives déclarées d'intérêt général au titre de l'article 28 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques (refus d'admission d'un pourvoi contre un arrêt n° 12LY02461 du 11 juin 2013 de la CAA de Lyon, 2^{ème} SSJS 12 février 2014, à nos conclusions)

- sur la révision du PLU de Décines-Charpieu, décidée par délibération de la Courly et sur le permis de construire du stade (décisions de non admission des pourvois en cassation, 2^{ème} SSJS du 21 mai 2014, concl. Béatrice Bourgeois –Machureau)

Par l'effet de vos décisions, tous ces actes sont devenus définitifs, puisqu'aucun n'avait été annulé.

Dans les huit affaires qui vont vous occuper aujourd'hui, en revanche, la cour a annulé les différents actes qui étaient contestés devant elle.

Il y a en réalité deux sujets complètement différents :

- 6 recours, 4 de la communauté urbaine de Lyon, devenue depuis la métropole de Lyon, et 2 des ministres de l'Intérieur et de l'écologie, concernent 4 déclarations d'utilité publique et les arrêtés de cessibilité subséquents concernant des travaux et aménagements destinés à assurer l'accessibilité du Grand Stade. Ces DUP concernent :

- trois projets relevant de la maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine de Lyon (les accès nord et sud et le parking des Panettes
- et un projet relevant de la maîtrise d'ouvrage de l'Etat (échangeur n° 7 sur la RN 346).

- deux pourvois, formés par le SYTRAL concernant des actes relatifs à deux projets distincts de transports :

- o d'une part **la DUP prise par le préfet pour le projet d'extension de la ligne de tramway T3 sur la commune de Décines-Charpieu**, afin de relier le nouveau stade ;
- o d'autre part, **la délibération du SYTRAL approuvant l'intérêt général de l'opération relative à l'aménagement de la ligne T3 pour faciliter l'exploitation commune de T3 / Rhônexpress (T3AM)** : cette décision ne relève pas des procédures qui ont été suivies de façon concomitante dans le cadre du projet de Grand Stade, mais concerne des projets d'agrandissement des trois gares principales de la ligne de tramway qui doit par ailleurs être prolongée comme on vient de le dire.

1. Nous commencerons par le bloc des DUP concernant l'aménagement de l'accès routier au grand stade.

Ce bloc pose, en cassation, essentiellement une question, unique. Les pourvois sont formés par l'Etat et par la communauté urbaine de Lyon contre les arrêts,

identiques dans leurs motifs, par lesquels la CAA de Lyon a annulé l'ensemble des DUP qui étaient attaquées devant elles.

Pour ce faire, la cour s'est fondée sur les articles R. 123-13 et R. 123-14 du code de l'environnement dans leur version alors applicable ¹qui prévoient que le préfet précise dans l'arrêté d'organisation de l'enquête « 6° Si le projet a fait l'objet d'une étude d'impact ou d'une notice d'impact dans les conditions prévues par les articles R. 122-1 à R. 122-16, la mention de la présence de ce document dans le dossier d'enquête » et que l'avis d'enquête porte ces indications à la connaissance du public. La cour a relevé ensuite que l'arrêté du préfet du Rhône prescrivant l'ouverture de l'enquête et l'avis au public ne mentionnaient ni que le projet avait fait l'objet d'une étude d'impact ni que le document faisait partie du dossier d'enquête, ce qui est parfaitement exact.

Vous le savez, depuis la décision *Société Ocréal* (14 octobre 2011, Sté Ocréal, n° 323257, tables), qui concernait les études d'impact et qui a un peu anticipé pour ce qui est des DUP, la systématisation de votre méthode d'examen des vices d'illégalité d'externe par votre décision d'Assemblée *Danthony et autres*, vous jugez que les irrégularités dans la procédure préalable à une DUP ne sont de nature à entraîner l'annulation de cette dernière que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.» (selon la formulation légèrement adaptée, depuis *Ocréal*, par votre du 3 juin 2013, *Commune de Noisy-le-Grand*, n° 345174, B).

La CAA n'a pas ignoré cette jurisprudence mais elle a jugé que, bien qu'il y ait eu des participants à l'enquête, que le programme avait été couvert par les médias, que l'enquête du permis de construire avait eu lieu avec mention de l'étude d'impact, que la DREAL avait émis un avis sur l'étude disponible en ligne, il ne ressortait pas des pièces du dossier que les personnes intéressées, *malgré (sic..)* l'omission de l'arrêté et de l'avis, ([nous pensons qu'il faut lire : en raison de cette omission] auraient été, dans leur ensemble, mises à même de complètement se mobiliser à un stade suffisamment précoce et de prendre effectivement connaissance, lors des permanences de la commission d'enquête, de l'étude d'impact ».

Cette appréciation est contestée en cassation, sous l'angle de la dénaturation mais aussi sous ceux de l'erreur de droit et de la contradiction de motifs.

Nous souscrivons à ces critiques, car nous avons quelques difficultés à imaginer que dans le cadre de votre jurisprudence *Ocréal*, l'omission, dans l'arrêté du préfet et dans l'avis d'enquête, de ce qu'une étude d'impact a été réalisée puisse avoir, par elle-même, une véritable incidence à elle seule.

Les dispositions du code de l'environnement organisant l'enquête publique ont essentiellement pour but d'assurer que le public soit informé de l'objet de l'enquête, des conditions de temps et de lieu où il peut consulter le dossier d'enquête, du nom du commissaire enquêteur, des lieux et horaires où l'on peut rencontrer le commissaire enquêteur. Le fléchage explicite, dans l'avis, de l'existence d'une étude d'impact nous paraît

¹ Ils ont été depuis été un peu déplacés pour se trouver aujourd'hui aux articles R. 123-9 et R. 123-11),

en revanche, assez accessoire. Ce qui importe plus à nos yeux, c'est bien entendu que l'étude d'impact figure au dossier d'enquête

La circonstance que l'article 6 de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985, à laquelle la CAA fait référence et sur laquelle s'appuie la défense devant vous, prévoit qu'il faut donner cette information au public, ne nous semble pas décisive dans le sens inverse de celui que nous vous proposons : rien dans la jurisprudence de la CJUE n'empêche de faire application de la logique concrète et pragmatique qui est la vôtre dans la ligne Ocréal/Danthony, et l'on trouve au contraire des échos à ce type de raisonnement dans sa jurisprudence (cf, sur la portée du droit d'être entendu, CJUE, 2^{ème} ch., C-383/13, *M. G. et N. R. c/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, du 10 septembre 2013).

Il nous semble donc que le raisonnement mené par la cour ne se justifie pas juridiquement, et que vous devrez casser ses arrêts pour erreur de droit.

2. On peut en venir au second bloc d'affaires, qui concerne les deux opérations d'aménagement du tramway lyonnais.

Et il vous faudra examiner les deux affaires de façon distincte, car les motifs des arrêts de la cour sont distincts. En réalité, toute la question est justement de savoir si et à quel point les opérations en cause de ces deux arrêts étaient distinctes.

Rappelons qu'il s'agissait

- d'une part du projet d'extension de la ligne de tram n°3, projet dit T3GS ;
- d'autre part des projets d'aménagement et d'agrandissement des stations existantes de la ligne de tramway T3 « Part-Dieu », « Vaulx-en-Velin La Soie » et « Meyzieu ZI », qui ne sont pas situées dans l'emprise du projet T3GS et qui ont été prévus dans le cadre d'un projet distinct, dit T3AM,

Précisons pour commencer que, contrairement à ce qui est soutenu devant vous en défense, il y a toujours lieu de statuer sur ces pourvois, bien que après l'intervention des arrêts de la CAA, et en conséquence de ceux-ci, le préfet ait à nouveau, par un arrêté du 1er octobre 2014, déclaré d'utilité publique les acquisitions de terrain et les travaux à entreprendre pour la réalisation du projet d'aménagement et d'extension de la ligne de tramway T3 ainsi que ceux nécessaires au projet d'aménagement des stations.

2.1 on commencera par l'extension de la ligne 3 du tramway vers le nouveau site du Grand stade (affaire n° 373962).

Dans cette affaire, le tribunal administratif de Lyon a annulé l'arrêté du préfet déclarant d'utilité publique les travaux d'extension du tram par un jugement du 10 avril 2013 au motif qu'en application des dispositions de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'appréciation sommaire des dépenses nécessaires à l'extension de la ligne T3 (projet T3GS) aurait dû inclure le coût des travaux de l'opération T3AM dès lors que les travaux d'aménagement des quais de trois stations de la ligne conditionnaient la « réalisation effective » du projet d'extension T3GS. La cour administrative d'appel de Lyon,

dans un arrêt du 27 novembre 2013, a adhéré au raisonnement du TA et a rejeté la requête en appel du SYTRAL contre ce jugement.

Le débat de cassation porte essentiellement sur le fond du motif central retenu par la cour.

Vous le savez, l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, prévoit, dans sa version applicable en l'espèce, que le dossier d'enquête publique soit comporter « 5° L'appréciation sommaire des dépenses ».

Ainsi que l'indiquait le Président Franc dans ses conclusions sur l'affaire de Section, 30 mars 1981, n° 13081, *Ministre de l'Intérieur c/ D... et autres*, A, votre jurisprudence sur cette question obéit à deux principes directeurs :

- Les dépenses à évaluer doivent correspondre aux seules opérations prévues par la DUP et ne doivent pas comprendre celles correspondant à des ouvrages distincts dont le financement n'est pas nécessairement lié à celui des travaux objet de la DUP : 9 février 1966, R... p. 100 20 janvier 1971, B... p. 56 ; 13 décembre 1978, Syndicat intercommunal de distribution d'eau de la Corniche des Maures, p. 506,)

- Il faut prendre en compte toutes les dépenses nécessaires même si certaines avaient déjà été effectuées avant enquête.

Seul le premier de ces principes est en cause ici en cassation.

Votre jurisprudence sur le caractère distinct ou non des projets est bien entendu affaire d'espèce, mais on peut de manière générale dire que votre jurisprudence est assez réticente à reconnaître à passer outre la circonstance que les projets en cause ont fait l'objet de procédures distinctes.

Dans une décision SSR 6/2, n°14045, *Commune de Roncq et autres*, 13 février 1980, C, il a été retenu que, concernant une DUP relative à des travaux de construction d'un chemin départemental entre une autoroute et une route nationale « que le cout du projet mentionné dans le dossier de l'enquête a été régulièrement calculé sans qu'y soient inclus les frais d'établissement d'une boucle d'entrée et de sortie d'un échangeur qui devaient faire partie d'une deuxième phase des travaux sur des terrains compris dans le domaine public de l'autoroute ; que **cet ouvrage complémentaire constitue un ouvrage distinct dont le financement n'est pas nécessairement lié à celui de la voie nouvelle dans sa première phase, objet de la déclaration d'utilité publique** ».

Dans la décision 6/2 SSR, nos 14148 et autres, *Association pour la protection de l'eau et des ressources naturelles du bassin inférieur du Doubs et autres*, 13 février 1981, A (notamment sur ce point), il a été précisé que l'appréciation sommaire des dépenses n'avait pas comprendre une évaluation détaillée de chaque ouvrage, ni l'échéancier financier.

- Dans la décision de Section, 30 mars 1981, n° 13081, *Ministre de l'Intérieur c/ D... et autres*, A, relative à la DUP portant sur des travaux visant à transformer un circuit automobile en circuit permanent, il a été retenu que « les dépenses entraînées par les travaux de construction de la route reliant les hameaux de Thedes à Champeaux-Bas, d'ailleurs

déclarés d'utilité publique par un précédent arrêté du préfet du Puy-de-Dôme du 16 mars 1973, n'avaient pas à figurer au dossier d'enquête, cette route constituant un ouvrage distinct dont le financement n'était pas nécessairement lié à celui du circuit dont la transformation en circuit permanent est l'objet exclusif de la déclaration d'utilité publique ».

En revanche, dans le cadre de la décision de Section, 25 février 1985, n°40806, *Ville de Rodez et autres*, A, il a été jugé s'agissant d'une DUP relative à la création d'une voie piétonne que « l'opération (...) comportait outre la transformation par la ville de Rodez d'une cour privée en voie publique, la réalisation par la chambre de commerce et d'industrie d'un escalier et d'un passage souterrain assurant la liaison avec le parc de stationnement ; que le dossier ne comprenait aucune estimation des dépenses entraînées par la construction de ces deux derniers éléments et ne permettait donc pas aux intéressés d'apprécier le coût total de l'opération projetée » et ce, alors même que les deux autres aspects de l'opération, dont le coût ne figurait donc pas au dossier d'EP, étaient financés par la CCI et non par la ville de Rodez.

Dans la décision SSR 6/2, n°90625, *Association de défense contre Astérix-Land*, 21 juillet 1989 (Parc Astérix), B, il a été jugé concernant une DUP relative à la création d'un échangeur autoroutier que « si l'échangeur a pour seul objet de desservir le parc de loisirs "Astérix", **la réalisation de l'échangeur et l'aménagement de ce parc constituent juridiquement deux opérations distinctes relevant de législations différentes, et que l'échangeur ne peut être regardé comme un accessoire du parc ;** »

Vous examinez, à chaque fois, le degré d'interdépendance ou l'existence de finalités propres aux projets dont le rapprochement financier vous est demandé.

Enfin précisons qu'en cassation, vous menez, sur les appréciations des juges du fond quant au caractère suffisant des estimations de coût, un contrôle restreint, (*Ville de Neuilly-sur-Seine*, 7 juin 1999, B), ce qui n'exclut pas naturellement, car cela n'est jamais exclu, que vous meniez également un contrôle de l'erreur de droit sur la façon dont les juges du fond ont raisonné pour mener cette appréciation (10/9 SSR260398, *Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer c/ Comité de défense des coteaux de Moirans*, 3 novembre 2004, B), y compris dans le cadre d'Océral.

Au regard de cette jurisprudence, nous n'avons pas beaucoup de doutes pour vous recommander, au vu des pièces du dossier soumis à la cour, de casser son arrêt sur l'un ou l'autre terrain.

Il nous semble en effet ressortir assez nettement de ces pièces que les projets sont distincts l'un de l'autre, même s'ils présentent d'incontestables synergies.

Les projets T3GS et T3AM ont fait l'objet de procédures d'enquête publique et d'actes consécutifs distincts, qui n'ont d'ailleurs pas les mêmes auteurs. Bien évidemment, les aménagements des trois stations sur la ligne desservant le futur stade seront utiles pour faciliter la desserte de ce stade lors des événements devant y être organisés, mais ils répondent à une finalité propre, qui tient à l'amélioration générale des conditions de transport sur la ligne T3 et à l'utilisation des infrastructures de la ligne par la liaison « Rhônexpress » assurant la desserte de l'aéroport Saint-Exupéry. ;

Ce quia déterminé la cour, c'est que, incontestablement, le projet de réaménagement des stations comportent certaines caractéristiques liées à l'accueil et à la circulation des voyageurs à destination du grand stade. Elle a jugé impossible de ne pas prendre en compte le coût relatif à ces aménagements.

Mais pour mener cette appréciation, elle à notre sens exagéré l'interdépendance des projets en estimant que l'extension de la ligne était « tributaire » de la réalisation des quais d'embarquement prévus dans les trois stations « Part-Dieu », « la Soie » et « Meyzieu ZI » et que sans les travaux prévus dans ces trois stations, le projet d'extension ne serait « pas réalisable » .

Il nous semble donc que son arrêt encourt une censure pour dénaturation ou pour erreur de droit, la synergie entre des projets ayant fait l'objet d'enquêtes et de procédures distincts n'impliquant par leur interdépendance, et l'indication de coût devant apparaître ici étant une indication sommaire, et non pas une analyse en coûts complets.

Vous casserez donc son arrêt.

2.2 Reste enfin le pourvoi du Sytral dirigé contre l'arrêt concernant le projet d'extension des trois gares de tram

Le TA de Lyon avait rejeté les demandes d'annulation de la délibération du SYTRAL relative à ce projet T3AM mais par un arrêt du 14 mai 2014, la Cour de Lyon a inversé la solution au motif que le dossier soumis à enquête publique, et en particulier la notice explicative, n'était pas conforme aux prescriptions de l'article R. 123-6 du code de l'environnement faute de faire une quelconque référence au projet de Grand Stade.

On retrouve, là encore, mais sous un autre angle, la question du degré d'interdépendance ou non des projets pour ce qui est des exigences d'information et de consultation du public.

- **Vous le savez, l'article R. 123-6 du code de l'environnement (dans sa version applicable en l'espèce) prévoit que le dossier soumis à l'enquête publique comprend : « [...]Une notice explicative indiquant : / a) L'objet de l'enquête ;/ b) Les caractéristiques les plus importantes de l'opération soumise à enquête ».**

Vous jugez que longue date que les documents soumis à l'enquête préalable n'ont pas pour objet de décrire en détail les ouvrages envisagés, mais de permettre aux intéressés de connaître la nature et la localisation des travaux prévus ainsi que les caractéristiques générales des ouvrages les plus importants (CE 21 mars 1994, A..., n° 132620, B sur ce point).

En l'espèce, la cour s'est fondée, pour prononcer l'annulation de la délibération, sur la circonstance que la notice explicative, qui précisait que « le projet T3AM a été élaboré afin de répondre au succès de la ligne T3, d'améliorer la desserte des grands équipements du centre-est de Lyon et de fiabiliser l'exploitation » et détaillait les principales caractéristiques des aménagements, ne précisait pas que le projet T3AM avait également pour objectif, outre ceux exposés dans la notice, d'assurer la desserte du projet de Grand Stade prévu sur le territoire de la commune de Décines-Charpieu.

Il nous semble que eu égard à ce que l'on vous déjà dit sur l'indépendance respective des projets la cour est, ce faisant, allée trop loin. La notice exposait les principales caractéristiques des aménagements en cause. Si ces derniers sont également susceptibles de faciliter la desserte du futur Grand Stade lors des événements devant y être organisés, ils répondent principalement à des finalités propres tenant à l'amélioration générale et permanente des conditions de transport sur la ligne T3 et à l'utilisation des infrastructures de la ligne par la liaison « Rhônexpress », distinctes de la réalisation effective du stade et des autres travaux relatifs à sa desserte. La cour a eu une lecture à notre sens trop exigeante des exigences qui sont celles posées par les textes. Vous la censurerez pour méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-6 du code de l'environnement.

Et par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'ensemble des arrêts attaqués sous les 8 numéros appelés, et au rejet de l'ensemble des conclusions présentées par les parties sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA.