

6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 25 mai 2022

Décision du 22 juin 2022

## CONCLUSIONS

### M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public

Le projet de ligne 18 s'inscrit dans le cadre du projet du Grand Paris prévu par la loi du 3 juin 2010. Il s'agit d'une liaison en métro automatique entre les gares « Aéroport d'Orly » et « Versailles Chantiers », d'une longueur de 35 km dont un peu moins des 2/3 sont en tunnel, il traverse 13 communes dans 3 départements.

Il comprend 10 gares. Le projet déclaré d'utilité publique en 2017 n'en comprenait que 8. L'une, celle de l'Aéroport Orly était présentée à titre d'information dans ce cadre, car elle est commune avec le projet de prolongement de la ligne 14 d'Olympiades à Aéroport d'Orly.

L'autre, la gare CEA Saint-Aubin, n'avait pas été incluse en raison des incertitudes qui subsistaient alors sur les modalités de réalisation de cette gare en lien avec l'évolution des fonctions du CEA (Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives). Son inclusion dans la DUP est un des principaux objets de la modification de la DUP en litige aujourd'hui s'agissant des infrastructures concernées, l'autre modification majeure étant la prise en compte d'une très forte hausse des coûts prévisionnels du projet. Après 2030, un prolongement entre Versailles Chantiers et Nanterre est également prévu mais n'est pas couvert par la DUP modifiée.

1.1 La requête collective soutient d'abord que la DUP modificative serait entachée d'une absence de motivation contraire à l'article L122-1 du code de l'environnement qui prévoit que « *L'acte déclarant d'utilité publique l'opération est accompagné d'un document qui expose les motifs et considérations justifiant son utilité publique* ». Vous avez déjà répondu à une argumentation identique dans votre décision CE 9 juillet 2018 Cne de Villiers le Bâcle, n°410917 aux T., qui concernait la DUP initiale de la L18, vous pourrez vous contenter d'une

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

réponse identique quant à l'absence d'obligation de motivation en la forme de la déclaration d'utilité publique qui serait une condition de légalité de cette dernière

1.2 La question de l'évaluation socio-économique du projet nous paraît le sujet le plus délicat de l'affaire et vous conduira à préciser votre jurisprudence sur la question de la contre-expertise qui existe depuis l'entrée en vigueur de l'article 17 de la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012.

On sait que le dossier soumis à enquête concernant une expropriation pour utilité publique en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages doit comprendre une appréciation sommaire des dépenses, qui donne lieu à une abondante jurisprudence.

De façon beaucoup plus exigeante, les dispositions qui figurent aujourd'hui à l'article R. 1511-4 du code des transports imposent pour les grands projets d'infrastructure que l'évaluation du projet comporte « une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ». Vous avez resserré votre jurisprudence sur le contenu de cette évaluation socio-économique par une décision du 15 avril 2016 (Fédération nationale des associations d'usagers des transports et autres, n°s 387475 e. a., Rec. p. 144), s'agissant de la ligne à grande vitesse reliant Poitiers à Limoges, en estimant que la seule présentation des différentes modalités de financement habituellement mises en œuvre pour ce type d'infrastructures et des différents types d'acteurs susceptibles d'y participer était insuffisante au regard des exigences résultant de cette disposition, eu égard au coût de construction (1,6 milliards d'euros en valeur actualisée 2011) et en l'absence de toute « information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagés pour le projet ».

Le 3<sup>ème</sup> niveau d'exigence est atteint lorsqu'une contre-expertise est requise, comme c'est le cas ici, ce que vous devrez confirmer comme nous allons le préciser dans un instant.

A la différence de la question de l'évaluation socio-économique qui fait l'objet d'une jurisprudence relativement ancienne, la portée de cette contre-expertise est plus nouvelle, en raison du caractère récent de son caractère obligatoire et du nombre limité d'hypothèse où l'obligation joue.

En l'occurrence, une telle contre-expertise a bien été réalisée, mais elle n'a pas été jointe au dossier d'enquête publique. Nous croyons comprendre des écritures en défense qu'il s'agit d'un oubli, qui pourrait s'expliquer dans le contexte de la crise sanitaire. Cette explication paraît très plausible en l'espèce car l'administration a non seulement demandé cette contre-expertise, mais en a tenu compte dans sa décision finale, mais elle ne suffit bien évidemment pas à justifier une telle omission dans le dossier d'enquête.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

La 1ere question est de savoir dans quelle mesure une telle contre-expertise était nécessaire dans le cadre d'une DUP modificative. L'article 3 du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques prévoit que « I. — Sans préjudice des autres obligations réglementaires, la réalisation d'une contre-expertise indépendante est obligatoire si le financement du projet par les personnes morales (...) atteint au moins 100 000 000 euros hors taxe et représente au moins 5 % du montant total hors taxe du projet d'investissement.(...) ». Le II de cet article indique que cette contre-expertise est versée au dossier d'enquête publique lorsqu'une telle enquête est nécessaire.

Votre jurisprudence prévoit en général une nécessité de renouveler des consultations obligatoires lorsque la modification apportée à un projet ayant déjà fait l'objet d'une consultation pose des « questions nouvelles ». Comment appliquer ce principe ici ? C'est aussi une question nouvelle pour votre jurisprudence.

On peut imaginer des cas où les investissements liés à la DUP initiale ne franchissaient pas ces seuils réglementaires. Dans un tel cas, ce n'est que si le projet résultant de la DUP modifiée franchit ses seuils qu'une contre-expertise serait nécessaire, contre-expertise portant en toute logique sur l'ensemble du projet. Mais en l'espèce, la DUP initiale avait déjà fait l'objet d'une contre-expertise, puisque le projet franchissait déjà les seuils prévus par cet article.

Dans un cas comme celui-ci, il nous paraîtrait excessif de considérer que toute augmentation du montant du projet d'investissement dans le cadre de la DUP modificative devrait entraîner une nouvelle contre-expertise. Celle-ci nous paraît s'imposer dans deux cas de figures où une nouvelle contre-expertise d'un projet déjà contre-expertisé présente une valeur ajoutée potentielle.

Un de ces cas est qualitatif : lorsque le projet, modifié tout en gardant un financement d'un volume sensiblement identique, voit sa méthode d'évaluation modifiée. C'est en effet une mission de la contre-expertise que de valider et, le cas échéant, actualiser les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique, ainsi que de s'assurer de la pertinence des méthodes utilisées et d'évaluer les résultats qui en découlent.

L'autre cas de figure est quantitatif : si l'augmentation du besoin de financement du projet (« le delta ») par rapport au projet initial est elle-même supérieure aux seuils réglementaires, une nouvelle contre-expertise paraît requise dans la mesure où ce seul delta aurait justifié par lui-même une contre-expertise. C'est cette dernière hypothèse qui correspond à notre affaire puisque la DUP initiale portait sur un projet dont le coût était évalué à 3,128 milliard d'euros et que la DUP modificative prévoit un cout de 4,457 milliards, soit une augmentation de plus

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

de 1,3 milliard, cette augmentation s'expliquant moins par l'ajout de la gare de Saint-Aubin que par la réévaluation de l'ensemble des coûts par une provision pour aléas qui passe de 248 à 933 millions d'euros, réévaluation guidée selon le dossier par les retours d'expérience des autres chantiers de transport du Grand Paris.

En l'espèce cette contre-expertise a bien été réalisée, mais n'a pas été jointe au dossier d'EP. C'est la seconde question : une telle omission est-elle dans son principe « danthonysable » ?

S'agissant de l'analyse socioéconomique, vous avez accepté que son caractère insuffisant puisse être compensé par d'autres éléments apportant les précisions nécessaires, s'il s'agit de documents figurant en substance dans le dossier soumis à enquête publique. C'est ce que vous avez jugé dans une décision du 11 avril 2018 Fédération Sepanso Aquitaine e.a n°401753 aux T., où vous aviez tenu compte en particulier de la contre-expertise du commissariat général à l'investissement qui se référerait à un protocole suffisamment précis quant à la répartition du financement envisagé. (cf aussi CE 19 nov. 2020 Cne de Val de Reuil et autres, n°417362)

Notre affaire se situe presque à front renversé de l'affaire Sepanso de 2018 précitée, puisque c'est l'absence de contre-expertise au dossier d'enquête qui est en cause ici. Nous ne voyons pas de raison de considérer que l'absence de contre-expertise au dossier ne puisse pas elle aussi être danthonysée, au regard du contenu effectif du dossier soumis à l'enquête, étant bien rappelé que la question n'est pas celle de l'absence de réalisation de la contre-expertise elle-même qui poserait d'autres difficultés.

Qu'en est-il donc au cas d'espèce ? L'importance de la contre-expertise ne s'écarte pas assurément pas d'un revers de main au vu de l'évolution massive des coûts du projet. On peut noter toutefois plusieurs éléments. Tout d'abord, la contre-expertise réalisée a salué la qualité du travail sur les coûts, et les points d'attention qu'elle soulève n'apparaissent pas dirimants. Ensuite, certaines remarques essentielles de la contre-expertise ont été prises en compte dans l'analyse socio-économique, dans sa version soumise à enquête publique. Il en va ainsi particulièrement de la prise en compte des impacts que la ligne aura sur le développement des territoires. Dans sa version soumise à enquête publique, celle-ci indique en 1ere page qu'il s'agit d'une version « post-instruction SGPI », où l'on constate que le document a effectivement été complété pour tenir compte de la contre-expertise et de l'avis du SGPI.

Enfin, la commission d'enquête, qui a constaté l'absence de versement du rapport de contre-expertise et de l'avis du SGPI au dossier d'enquête, a toutefois estimé que le public a eu accès à une « estimation des coûts du projet qui n'est pas entaché d'erreur manifeste » et que « la qualité de l'information donnée au public lui a permis de participer effectivement à l'enquête sans porter atteinte à son appréciation du projet ».

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Au vu de ces circonstances, nous sommes donc d'avis que l'absence de ces documents dans le dossier d'enquête publique n'a pas nui à l'info du public ni n'a exercé d'influence sur la décision finalement prise.

1.4 le moyen suivant reproche à l'évaluation socio-économique l'absence d'analyse de solutions alternatives, le reproche étant qu'il n'existe pas de projet de référence auquel comparer le projet de ligne 18 dans l'hypothèse où elle ne serait pas réalisée. On voit bien que cette argumentation ne vise pas tant à remettre en cause la DUP modificatrice que la DUP initiale, dans la mesure où les ajouts de la DUP attaquée, sans être anecdotiques, ne sont qu'incrémentaux par rapport à la DUP initiale et ne modifient pas la teneur du projet. Vous pourrez répondre en reprenant ce que vous aviez jugé en 2018 s'agissant de la DUP initiale, à savoir que « l'évaluation socio-économique présente de manière suffisamment détaillée les motifs qui ont conduit le maître d'ouvrage, dans le cadre du réseau de transport du Grand Paris, à retenir le tracé proposé pour la ligne 18 parmi les différents partis envisagés », en relevant que les ajouts de la DUP modificatrice ne modifient pas cette appréciation.

2.1 au titre de la légalité interne, les requérants soutiennent que la DUP est entaché d'erreur d'appréciation quant dans l'examen de l'existence de solutions alternatives rendant non nécessaire la réalisation de la ligne 18.

Les requérants n'ont pas perdu de vue que votre décision de 2018 sur la DUP initiale avait refusé d'entrer dans ce débat, selon la logique de votre jurisprudence Ville d'Amiens, telle que précisée par votre décision Chasseneuil-Poitou / Migné-Auxances du 28 mars 2011, 320256 et suiv. aux T., qui conduit à ne pas comparer les options dès lors qu'il n'y a pas identité des services rendus par le projet ou niveaux de service.

Ils vous invitent toutefois à modifier cette jurisprudence en acceptant de contrôler au titre de la légalité interne l'absence « d'alternatives crédibles » à la ligne 18, en reprenant nous semble-t-il, les scénarios alternatifs qu'ils vous avaient présenté dans le contentieux de 2018, comme dans leurs contributions à l'enquête publique, comme notamment la mise en place de « bus à haut niveau de service ». Nous n'excluons pas qu'un débat sur l'évolution de votre jurisprudence puisse se développer à l'avenir, ni même qu'il puisse conduire à la modifier sur ce point. Mais aujourd'hui, dans un contentieux concernant une DUP modificative, où la discussion que les requérants cherchent à engager ne porte absolument pas sur l'objet de la modification mais sur ce qui a déjà fait l'objet de votre décision de 2018, nous peinons à prendre notre élan pour engager cette discussion et nous vous proposons de confirmer encore une fois votre jurisprudence.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

2.2 En dernier lieu , c'est de façon plus habituelle le bilan positif du projet qui est critiqué. On retrouve, là encore, des arguments qui ne portent pas sur les évolutions nées de la DUP modificative, mais du projet de ligne 18 dans sa globalité. Votre démarche s'agissant des DUP modificatives sur ce point est pourtant assez balisée : elle se limite à vérifier que les modifications apportées au projet n'ont pas conduit à lui faire perdre son caractère d'utilité publique, voyez votre décision CE 22 oct. 2018 Cne de Mitry-Mory, n°411086, où la principale modification opérée par la DUP relative au « CDG express » (outre le changement de montage juridique) était la forte augmentation de son coût, dans un contexte également modifié par la perspective de création de la ligne 17.

Dans notre affaire, l'ajout de la gare de Saint Aubin conforte le rôle stratégique de la ligne 18 pour le développement du plateau de Saclay, et la longue discussion à laquelle vous invite la requête, qui en réalité remet en cause essentiellement la ligne 18 dans son principe et non dans ses modifications, quand il ne retient pas une focale encore plus vaste en discutant l'intérêt même des aménagements du Grand Paris, ne conduit pas à revenir sur l'appréciation du bilan à laquelle vous vous étiez livré. Il est certain que cette modification a été l'occasion de revoir à la hausse le cout de l'opération, mais les bénéfices estimés de l'opération demeurent largement excédentaires, quelques que soient les discussions sur la fréquentation attendue sur une partie du tronçon (déjà présentes en 2018) et sur la façon de calculer les bénéfices attendus. Dans un projet qui fait le pari d'un développement beaucoup plus général d'aménagement du territoire et dont il est difficile d'isoler le bénéfice propre que doit revêtir le projet d'infrastructure objet de la DUP, il nous paraît particulièrement difficile de censurer le bilan de l'opération faute d'une argumentation convaincante en ce sens.

PCMNC au rejet de la requête

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*