

**S.C.P. FABIANI - LUC-THALER - PINATEL**  
Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de  
cassation 22 rue de la Paix - 75002 PARIS  
Tel : 01.42.84.22.22 - Fax : 01.42.84.32.22

**450 701**

**CONSEIL D'ÉTAT**

**SECTION DU CONTENTIEUX**

**Mémoire en réplique**

**POUR**

- 1°) France Nature Environnement Île-de-France (FNE IdF)
- 2°) Union des associations de sauvegarde du plateau de Saclay et des vallées limitrophes (UASPS)
- 3°) Union des amis du Parc naturel régional de la Haute vallée de Chevreuse (UAPNR)
- 4°) Essonne Nature Environnement (ENE)
- 5°) Les Amis du Grand Parc de Versailles (AGPV)
- 6°) Les Amis de la vallée de la Bièvre (AVB)
- 7°) Union Renaissance de la Bièvre (URB)
- 8°) Les Jardins de Cérès-AMAP

**Contre :**

**Le décret n° 2021-26 du 14 janvier 2021 modifiant le décret n° 2017-425 du 28 mars 2017**

En réponse aux arguments opposés en défense par la Société du Grand Paris (SGP) dans son mémoire en date du 17 janvier 2022, les exposantes entendent formuler les observations en réplique suivantes.

Tout d'abord, les conclusions à fin d'annulation du décret du 28 mars 2017, modifié par le décret objet du présent recours pour excès de pouvoir, sont bien recevables (II). Ensuite, le décret du 14 janvier 2021 est entaché à la fois de vice de légalité externe (III) et de vices de légalité interne (IV).

**II. – En premier lieu,** c'est à tort que la Société du Grand Paris soutient que les conclusions dirigées contre le décret du 28 mars 2017 ayant initialement déclaré d'utilité publique les travaux de réalisation de la ligne 18 du Grand Paris Express.

**En droit,** l'annulation d'une déclaration modificative d'utilité publique a nécessairement pour effet d'emporter l'annulation, dans cette mesure, de l'acte initial déclaratif d'utilité publique.

En effet, le constat de l'absence d'utilité publique d'un projet à la suite de sa modification ne peut que priver de toute base légale la déclaration d'utilité publique initiale de ce même projet.

Certes, il n'est pas possible d'exciper de l'illégalité d'une DUP initiale pour en déduire l'illégalité d'une DUP modificative (CE, 18 octobre 2018, *Ministre de l'intérieur c/ Société Marseille Aménagement*, n° 417016). Toutefois, en sens inverse l'illégalité de la DUP modificative doit entraîner l'illégalité de la DUP initiale.

Ainsi, la circonstance que le délai de recours pour contester directement la légalité du décret de 2017 ait expiré, à la date à laquelle les exposantes ont saisi le Conseil d'Etat d'un recours en annulation dirigé contre le décret portant DUP modificative est sans incidence sur la recevabilité des conclusions tendant à l'annulation du décret initial, dans la mesure où il a été illégalement modifié.

Plus encore, dès lors que le présent contentieux fait apparaître que le projet, tel que modifié, a perdu son utilité publique, il serait juridiquement incohérent que la déclaration d'utilité publique puisse être remise en vigueur du fait de l'annulation du décret modificatif.

**Si le projet a changé, et qu'il a ce faisant perdu son utilité publique, c'est tout le projet qui doit être annulé.**

Dès lors, les conclusions à fin d'annulation par voie de conséquences dirigées contre le décret du 28 mars 2017 portant déclaration initiale d'utilité publique des travaux de réalisation de la ligne 18 du Grand Paris Express sont à la fois recevables et, comme cela sera de nouveau démontré ici, fondées.

**III. – En deuxième lieu**, le décret attaqué sera annulé en raison des vices de légalité externes dont il est entaché, à savoir : l'insuffisance de sa motivation (**III-A**) et diverses irrégularités entachant le dossier soumis à enquête publique (**III-B**)

**III-A) Premièrement**, le décret est bien entaché d'une insuffisance de motivation.

**1° Tout d'abord**, c'est à tort que la Société du Grand Paris soutient que ce moyen serait inopérant.

Certes, et comme le relève la SGP, le principe a longtemps été celui selon lequel les déclarations d'utilité publique n'avaient pas à être motivées (CE, 11 février 1983, *Guidel*, n° 41233, Rec. ; CE, 25 avril 2007, *Commune de Beauregard-de-Terrasson*, n° 283016, Rec. T. p. 895).

Néanmoins, et depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, il est désormais prévu que :

*« L'acte déclarant d'utilité publique l'opération est accompagné d'un document qui expose les motifs et considérations justifiant son utilité ».* (Anc. Art. L. 11-1-1, aujourd'hui codifié à l'article L. 122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Certes, la jurisprudence a eu tendance à interpréter de manière restrictive cette exigence, en considérant que l'absence de visa de ce document dans l'acte déclaratif, ou son absence de publicité, étaient en principe sans incidence sur la légalité de la DUP (CE, 15 novembre 2006, *Sté Placoplâtre et Commune de Vandière*, n° 285658, Rec. T. p. 908).

Et, dans son arrêt rendu le 9 juillet 2018 (n° 410917), dans le cadre du recours dirigés contre la première déclaration d'utilité publique du projet de ligne 18 par le décret n° 2017-425 du 28 mars 2017, le Conseil d'État a également considéré que les dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'expropriation, « *qui exigent que l'auteur de*

la décision, une fois cette dernière prise, porte à la connaissance du public une information supplémentaire explicitant les motifs et les considérations qui l'ont fondée, ne sauraient être interprétées comme imposant une motivation en la forme de la déclaration d'utilité publique qui serait une condition de légalité de cette dernière. ».

**Toutefois, une telle position revient à ne conférer à ce document qu'une fonction d'information purement facultative et, partant, à vider de son sens les dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'expropriation.** À quoi bon, en effet, imposer une mise à disposition des motifs d'une décision si l'existence même de ceux-ci, leur portée et leur qualité ne pourrait constituer une condition de légalité de la décision elle-même.

On rappellera qu'il y a une forme d'artifice à distinguer, comme l'a fait le Conseil d'Etat dans son arrêt de 2018, entre une obligation de motivation proprement dite et une obligation de communiquer, *a posteriori*, les motifs d'une décision. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre de l'obligation de motivation des décisions individuelles défavorables – telle qu'issue initialement de la loi du 11 juillet 1979 et aujourd'hui codifiée à l'article L. 211-1 du Code des relations entre le public et les administrations –, la mise en œuvre de cette obligation de motivation se traduit, bien souvent, par une obligation de communication *a posteriori* des motifs de la décision à la personne bénéficiaire de ladite obligation et qui en fait la demande : la pratique est notamment systématique pour faire état de la motivation d'une décision *implicite*. Et c'est au regard des motifs ainsi communiqués que ladite légalité de la décision en cause pourra être examinée.

On peine donc à comprendre pourquoi, s'agissant d'un acte explicite comme un décret portant déclaration d'utilité publique, l'obligation de faire connaître les motifs de celle-ci (qui existe, on le rappelle, sur le fondement de l'article L. 122-1 du code de l'expropriation) doit être reléguée à un second plan, comme si le décret devait demeurer implicite sur ses propres motifs. On peine surtout à comprendre pourquoi ces motifs, parce qu'ils n'ont à être portés à la connaissance du public qu'ultérieurement, serait insusceptible d'avoir une incidence sur la légalité de la déclaration d'utilité publique.

En un mot, on ne voit pas ce qui distingue l'article L. 122-1 du code de l'expropriation d'une disposition consacrant une véritable obligation de motivation de la décision qu'il réglemente, sauf à en retenir une interprétation *contra legem*.

Ainsi, il incombe à la Haute Juridiction de restaurer son exacte portée à l'article L. 122-1 précité et d'en censurer la méconnaissance en annulant une déclaration d'utilité publique n'ayant pas été accompagnée de sa motivation ou celles dont « *les motifs et considérations justifiant son utilité publique* » auraient été exposés de manière insuffisante.

Certaines juridictions du fond sont d'ores et déjà allées dans cette direction (TA Pau, 6 février 2003, *Association SEPANSO Landes*, n° 011046, 011124, 011125 ; TA Versailles, 6 juin 2006, *Commune de Courdimanche-sur-Essonne*, n° 0404711).

C'est dire si la jurisprudence doit évoluer.

**2° Ensuite**, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du décret attaqué est, en l'occurrence, fondé, dès lors que l'annexe 2 ne précise pas les motifs et considérations justifiant l'utilité publique de l'opération telle que modifiée par le décret du 14 janvier 2021.

En l'espèce, en effet, le document exposant les motifs et considérations justifiant de l'utilité publique du projet (**Production n° 5** : Annexe n° 2) ne peut en aucun cas être regardé comme satisfaisant aux exigences de l'alinéa 5 l'article L. 122-1 du code de l'environnement.

En effet, ce document d'à peine 3 pages ½ se borne à renvoyer au dossier de l'enquête publique. Selon ses termes mêmes, il « *prend pour l'essentiel les éléments figurant dans le dossier soumis à enquête, auquel il ne saurait se substituer. En tant que de besoin il conviendra de se reporter systématiquement à ces documents afin de qualifier le caractère d'utilité publique du projet* ».

Le document expose donc d'emblée sa propre inutilité sur le plan de l'information du public quant aux motifs et aux justifications de l'utilité publique de l'opération.

On n'y trouve aucune information précise et/ou complète, tant relative à la description même du projet, qu'à ses avantages ou à ses inconvénients.

La description du projet, tout d'abord, tient en 7 lignes, desquelles il ne ressort même pas de quel type de transport il est question. Il est simplement évoqué un « *tronçon* », de « *35 kilomètres* » du « *réseau de transport public du Grand Paris* », sans que l'on sache s'il s'agit d'un train, d'un tramway, ou d'un métro (automatique ou non). La circonstance, pourtant largement discutée au cours de l'enquête, qu'une partie importante de ce « *tronçon* » soit constituée d'un viaduc aérien n'est même pas évoquée.

La description du caractère d'utilité publique du projet, ensuite, se borne à reprendre, un par un, les objectifs qui étaient assignés à ce projet, en supposant que ces objectifs

seront atteints par la seule réalisation de la ligne 18, sans expliquer ni pourquoi ni comment.

La description des inconvénients, enfin et surtout, s'avère quant à elle parfaitement inexistante.

**Aucun des inconvénients du projet n'est évoqué ni même cité.** Le seul inconvénient explicitement évoqué est le fait qu'« *il sera inévitable de recourir à l'expropriation et donc de porter atteinte à la propriété privée, sans toutefois que cette atteinte soit excessive* ».

Surtout, **absolument aucune information n'est – dans aucune de ces parties – donnée sur l'intérêt – ou les inconvénients – de la modification du projet telle qu'elle est déclarée d'utilité publique dans le décret attaqué ; on ne trouve par conséquent aucune information permettant de savoir en quoi cette modification serait susceptible, en tant que telle, de présenter une utilité publique.**

Dit autrement, l'annexe 2 postule que l'utilité publique de la déclaration d'utilité publique modificative reposerait exclusivement sur l'utilité publique du projet tel qu'il a été déclaré d'utilité publique initialement.

En aucun cas l'annexe 2 du décret du 14 janvier 2021 ne peut être considérée comme exposant de manière suffisante les motifs et les considérations justifiant l'utilité publique du projet de création de la ligne 18 du Grand Paris Express. *A fortiori*, cette annexe ne peut être regardée comme justifiant de l'utilité publique de la modification apportée par le décret attaqué au projet de création de la ligne 18 du Grand Paris Express.

**L'insuffisance de la motivation est patente et impose l'annulation du décret attaqué.**

**III-B) Deuxièmement**, le décret attaqué sera annulé en raison des irrégularités entachant la procédure d'enquête publique préalable à la déclaration modificative d'utilité publique, tout particulièrement dans la composition du dossier d'enquête publique dont l'actualisation apparaît particulièrement problématique.

En particulier, le dossier soumis à enquête publique ne comportait pas la contre-expertise, exigée par les textes, relatives à l'évaluation socio-économique, ce qui a incontestablement nui à la bonne information du public.

**1° À titre liminaire**, on rappellera que le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser les modalités d'organisation de l'enquête publique en cas de déclaration d'utilité publique modificative, nécessitant une actualisation des éléments figurant au dossier.

Il a, en ce sens, considéré que :

*« [...] lorsqu'un projet déclaré d'utilité publique fait l'objet de modifications substantielles durant la période prévue pour procéder aux expropriations nécessaires, sans toutefois qu'elles conduisent à faire regarder celui-ci comme constituant un projet nouveau, il incombe à l'autorité compétente de porter une nouvelle appréciation sur son utilité publique au regard de ces changements et de modifier en conséquence la déclaration d'utilité publique initiale. Une telle modification, qui n'a pas pour effet de prolonger la durée pendant laquelle doivent être réalisées les expropriations, ne saurait toutefois légalement intervenir qu'à la suite d'une nouvelle enquête publique, destinée notamment à éclairer le public concerné sur la portée des changements ainsi opérés au regard du contexte dans lequel s'inscrit désormais le projet. La procédure de cette enquête publique et la composition du dossier sont régies par les dispositions applicables à la date de la décision modifiant la déclaration d'utilité publique. **Il appartient donc au maître d'ouvrage, d'une part, de reprendre les éléments du dossier soumis à l'enquête publique initiale en les actualisant pour prendre en compte les modifications substantielles apportées au projet et les évolutions du contexte si ces dernières sont significatives, et, d'autre part, de produire les éléments du dossier soumis à enquête publique nouvellement requis par la réglementation** » (CE, 22 octobre 2018, *Commune de Mitry-Mory, Association NON au CDG Express et autres*, n° 411086 et n° 411154, Rec.).*

De manière générale, les inexactitudes, omissions ou insuffisances de l'étude d'impact tout comme de l'ensemble du dossier soumis à enquête publique, ce qui comprend l'évaluation socio-économique, entraînent l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude « *si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* » (CE, 14 octobre 2011, *Société Ocréal*, n° 323257). L'étude doit reposer sur des informations et précises (CE, 4 mai 1988, *Sauveur-Cardoso*, n° 65867 ; CE, 23 juillet 1993, *Sté France Terre*, n° 93356 ; CE, 23 mai 1997, *Sté Redland*, Rec. T. p. 944).

Ces principes s'appliquent également en cas de déclaration d'utilité publique modificative, qui implique une actualisation du dossier d'enquête publique (CE, 22 octobre 2019, *Commune de Mitry-Mory*, préc.). Il incombe alors à l'autorité administrative compétente de « compléter et modifier le dossier afin de prendre en compte, d'une part, les modifications substantielles apportées au projet et, d'autre part,

*les évolutions significatives du contexte. La prise en compte de ces dernières implique que le dossier intègre les données nouvelles du contexte juridique et factuel* » (L. de JOUVENEL, « L'évolution des projets déclarés d'utilité publique », *AJDA* 2019, p. 295).

**2° Au cas présent**, les insuffisances de l'évaluation socio-économique, telle qu'elle a été réévaluée dans le cadre de la déclaration modificative d'utilité publique, par le décret du 14 janvier 2021, sont de nature à entraîner l'irrégularité du dossier soumis à enquête publique et l'illégalité du décret du 14 janvier 2021 pour trois raisons au moins :

- d'une part, en raison de l'absence dans le dossier de l'avis du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et d'une contre-expertise, ainsi que du document précisant la suite donnée par la SGP à l'avis du SGPI, pourtant exigés par le texte, simplement remplacés par l'avis du SGPI (anciennement Commissariat général à l'investissement - CGI) de 2016 et des suites données par la SGP à l'avis du SGPI/CGI de 2016, respectivement **(a)** ;
- d'autre part, en raison d'une absence de prise en compte des solutions alternatives dans le cas où la ligne 18 ne serait pas construite **(b)** ;

#### **a) Sur l'absence du rapport de contre-expertise**

**Tout d'abord**, il doit être rappelé que, en droit, les grands projets d'infrastructure de transports doivent faire l'objet d'une évaluation socio-économique « *intégrant les impacts des effets externes des transports sur, notamment, l'environnement, la sécurité et la santé, et permettant des comparaisons à l'intérêt d'un même mode de transport ainsi qu'entre les modes ou les combinaisons de modes de transports* » (article L. 1511-1 du code des transports).

Le contenu de cette évaluation est fixé à l'article R. 1511-4 du même code.

Le juge administratif porte donc une attention toute particulière sur la précision et la rigueur de l'analyse socio-économique des effets des grands projets d'infrastructure. Celle-ci ne doit pas « *priver le public de données essentielles à l'appréciation de l'intérêt et des conséquences du projet* » (CE, 22 juin 2016, *SCCV Huit Douze Liberté*, n° 388276) et la Haute Juridiction ne manque pas d'annuler une déclaration d'utilité publique qui ne reposerait pas sur une évaluation suffisante qui aurait eu pour effet « *de nuire à l'information complète de la population* » et de nature « *à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* » (CE, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, n° 387475 et autres, *AJDA* 2016, p. 749, *RFDA*

2016, p. 519, note P. Bon ; CE, 4 décembre 1995, *District urbain de l'agglomération rennaise, Ville de Rennes*, n° 157756, Rec. T. p. 844).

En outre, **l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012, qui est venu instaurer l'obligation d'évaluation socio-économique des projets d'investissements, a également imposé que soit menée une contre-expertise indépendante et préalable au-delà d'un certain niveau de financement public.**

Cet article 17, en vigueur depuis le 2 janvier 2013, dispose que :

*« Les projets d'investissements civils financés par l'Etat, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une **évaluation socio-économique préalable**. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable. »*

Son décret d'application, le décret n° 2013-1211 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics, précise en particulier le cahier des charges du dossier d'évaluation socio-économique à constituer, le seuil au-delà duquel la contre-expertise est obligatoire, et les modalités de son organisation.

En particulier, c'est l'article 3 dudit décret qui 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 mentionnées au II de l'article 1<sup>er</sup> atteint au moins 100 000 000 euros hors taxe et représente au moins 5 % du montant total hors taxe du projet d'investissement.*

*« Toutefois, les projets d'investissement visant principalement une mise en conformité avec les obligations de sécurité requises par la loi et les règlements ne sont pas soumis à contre-expertise. Le cas échéant, le ministre ou le représentant des personnes morales autres que l'Etat mentionnées au II de l'article 1er fournit, dans le dossier d'évaluation socio-économique mentionné au III de l'article 2, les éléments précisant ces obligations.*

*« II. — Lorsque le projet d'investissement est soumis à enquête publique au sens des articles L. 11-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et L. 123-1 et suivants du code de l'environnement, le rapport de contre-*

***expertise et l'avis du secrétaire général pour l'investissement sont versés au dossier d'enquête publique.*** Lorsque le projet d'investissement n'est pas soumis à enquête publique, le rapport de contre-expertise et l'avis du secrétaire général pour l'investissement sont préalables à l'acte d'engagement comptable et budgétaire relatif au projet, hormis les dépenses relatives aux études préalables.

« III. — Le rapport de contre-expertise valide et, le cas échéant, actualise les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique, s'assure de la pertinence des méthodes utilisées et évalue les résultats qui en découlent. (...) »

Ainsi, il résulte de ces dispositions qu'une contre-expertise est **obligatoire** pour tout projet d'investissement, d'un montant général de plus de 100 millions d'euros, et faisant l'objet d'un financement public à hauteur de 5% au minimum.

Lorsque ledit projet fait l'objet d'une enquête publique – *et le décret ne distingue aucunement selon que cette enquête publique porte sur l'analyse initiale d'un projet ou, plus restrictivement, sur une modification ou une actualisation de celui-ci* – le rapport de contre-expertise **doit figurer dans le dossier soumis à enquête publique**, à peine d'irrégularité de celui-ci.

Ainsi, il ne faisait aucun doute que le projet de déclaration d'utilité publique devait faire l'objet d'une évaluation socio-économique, ainsi que d'une contre-expertise, sur le fondement de ces dispositions (le seuil étant atteint) et que le rapport de contre-expertise devait figurer au dossier d'enquête publique.

- **Au cas présent**, l'insuffisance de l'évaluation socio-économique du projet tel qu'il a été modifié et déclaré d'utilité publique par le décret du 14 janvier 2021, apparaît tout particulièrement au regard de l'absence dans le dossier de l'avis du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et d'une contre-expertise, ainsi que du document précisant la suite donnée par la SGP à l'avis du SGPI pourtant exigés par le texte, simplement remplacés par l'avis du SGPI de 2016 (anciennement, commissariat général à l'investissement - CGI) et des suites données par la SGP à l'avis du SGPI/CGI de 2016, respectivement.

Lors de la phase préparatoire à l'enquête publique précédant la déclaration d'utilité publique de 2017, une contre-expertise avait été réalisée par le Commissariat général à l'investissement, dont le rapport a été rendu en octobre 2015 et joint au dossier d'enquête publique en annexe de la pièce J.10 (**Production n° 6**).

Entre 2016 et 2020, l'évaluation socio-économique a été profondément remaniée par la SGP, faisant évoluer les chiffres de manière particulièrement significative.

**Toutefois, et malgré les évolutions profondes de l'évaluation socio-économique, celle-ci n'a pas été, de nouveau, soumise à une contre-expertise par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), ou du moins, aucun rapport n'a été joint au dossier d'enquête publique.**

A cet égard, il est erroné d'affirmer, comme le fait la SGP dans sa réponse à la question n° D21 de la commission d'enquête (p. 185 du rapport), que « *la réglementation ne prescrit pas de consultation du SGPI en cas de modification du projet, que celle-ci soit substantielle ou non* », dès lors que « *la réalisation effective des dépenses liées à la mise en œuvre de ces investissements n'a pas ensuite à être subordonnée à l'absence d'évolution des données prises en compte lors de l'évaluation socio-économique initiale du projet* » (**Production n° 4**).

Cette affirmation procède, d'une part, d'une méconnaissance de la jurisprudence précitée *Commune Mitry-Mory*, qui impose de mettre à jour le dossier soumis à enquête publique en cas de modification substantielle du projet, et d'autre part, d'une méconnaissance du rôle de cette contre-expertise lors d'une modification du projet objet d'une DUP modificative.

En effet, le but de la contre-expertise, en cas de modification de la déclaration d'utilité publique, n'est pas de contrôler si la réalisation effective des dépenses peut être ou non corrélée à l'évolution des données prises en compte lors de l'évaluation socio-économique initiale, mais de s'assurer que l'évolution de cette évaluation est bien conforme à l'évolution des données contextuelles et factuelles susceptibles d'avoir une incidence sur les aspects économiques et sociaux du projet.

Matériellement donc, si c'est l'évolution de l'impact socio-économique du projet qui, *parce qu'elle est substantielle*, justifie qu'il soit fait recours à une DUP modificative *actualisant et modifiant* l'évaluation socio-économique, on doit considérer que celle-ci doit être refaite – presque intégralement – ce qui suppose, nécessairement, une nouvelle contre-expertise.

Il n'y aurait plus aucune intérêt – du point de vue de l'information du public – de laisser dans le dossier soumis à enquête publique une contre-expertise relative à une évaluation socio-économique qui ne correspond plus du tout à l'évaluation socio-économique soumise à enquête publique dans le cadre de la DUP modificative.

C'est précisément parce que la modification substantielle du projet porte sur l'évaluation socio-économique que la contre-expertise fait partie des pièces qui doivent *nécessairement* être actualisée entre le projet initial et l'enquête publique portant sur le projet de DUP modificative.

Comme le rappelle la SGP dans son mémoire en défense, les conséquences de l'omission d'une pièce dans le dossier d'enquête publique sont corrélées « *à la nature et à l'importance de la construction projetée ainsi qu'à son financement* » (CE, 9 février 2014, *Association Manche Nature*, n° 223121).

Et, en l'occurrence, il ne fait pas de doute que la modification du projet déclarée d'utilité est particulièrement importante en ce qui concerne l'évaluation socio-économique. Il était donc d'autant plus nécessaire que la contre-expertise portant sur cette évaluation figure bien dans le dossier d'enquête publique.

Ce faisant, **l'absence, dans le dossier soumis à enquête publique dans le cadre de l'examen de la déclaration d'utilité publique modificative, d'une contre-expertise actualisée de l'évaluation socio-économique, réalisées par le SGPI, suffit à entacher le dossier d'enquête publique d'irrégularité** et, dès lors que cette information insuffisante a pu avoir une incidence sur le sens de la décision prises à l'issue de la procédure, à entacher d'illégalité la DUP du 14 janvier 2021 et, surtout, qu'elle est **nécessairement de nature à nuire à la bonne information du public**.

Il ne fait pas de doute, l'absence de cette contre-expertise dans le dossier d'enquête publique a manifestement et considérablement nui à l'information du public sur ce point central que constitue l'évaluation socio-économique.

Pour rappel, le CGI, dans sa contre-expertise rendue sur le projet initial, n'avait déjà pas caché ses critiques à l'endroit de la SGP et de son évaluation socio-économique jugée peu crédible, peu claire et dont les bénéficiaires avaient – déjà – été évalués de manière particulièrement optimiste et contestable.

Dans son rapport rendu en 2016, le CGI considérait, en particulier, que **la rentabilité classique du projet était négative**, et qu'elle n'était que très faiblement positive si l'on incluait dans le calcul les effets potentiellement induits par la ligne sur le développement urbain et l'emploi, effets jugés très incertains par le CGI (**Production n° 6** : Pièce J.10 du dossier soumis à enquête publique – Avis du CGI sur l'évaluation socio-économique, pages 4 et 12).

Pour le CGI, le coût de la ligne 18 est, en particulier, disproportionné par rapport aux avantages que ce projet sera susceptible d'apporter. En effet, le tronçon représente

12,7 % de l'ensemble des investissements du Grand Paris Express, et ne fournira, à terme, que 5,5 % des avantages attendus du programme complet (**Production n° 6** : page 2).

L'avis du CGI était totalement défavorable à la deuxième phase du projet, à savoir la section ouest Orsay-Gif <> Versailles Chantiers, et favorable sous de très importantes réserves (relatives au développement et à la desserte du plateau de Saclay et à la maîtrise des coûts) à la première phase du projet, à savoir la section Aéroport d'Orly <> Orsay-Gif.

Or, précisément, **la nouvelle évaluation procède à une augmentation considérable de l'évaluation des bénéfices socio-économiques** de la ligne 18, et de sa rentabilité, réévaluation qui surprend considérablement d'autant que l'on n'est pas en mesure de comprendre clairement sur quoi elle repose, si bien que l'avis d'une contre-expertise aurait été pour le moins utile dans le cadre de la seconde enquête publique et que son absence n'a pu qu'exercer une influence certaine sur le déroulement de l'enquête et donc, sur le sort de la décision prise à son issue.

\* En réalité, la SGP affirme qu'un avis « favorable » avait bien été remis (avis du SGPI n° 2020-89 et rapport des contre-experts) mais qu'il n'avait **pas été inclus dans le dossier soumis à enquête publique** (**Production n° 7**).

**Cet avis du SGPI et le rapport de contre-expertise ont été publiés sur le site de l'enquête publique en même que le rapport d'enquête, si bien qu'ils n'ont pu jouer aucun rôle** lors de l'enquête publique proprement dite et que les participants à cette enquête n'en ont pas eu connaissance.

Comme le relève la commission d'enquête : « *la commission estime que l'enquête aurait pu être différente si la contre-expertise avait été incluse dans le dossier* » (**Production n° 4**).

En effet, malgré une conclusion formellement favorable, l'avis des contre-experts était particulièrement critique à l'égard de l'actualisation de l'évaluation socio-économique du projet. On peut notamment y lire :

*« La pièce H, qui est censée constituer le dossier d'évaluation socio-économique du projet présente, encore, telle qu'elle est actuellement rédigée, de graves insuffisances. Au total, la contre-expertise insiste pour que la pièce H soit retravaillée en profondeur de manière à offrir un ensemble cohérent et lisible*

*donnant plus de poids aux enjeux de développement des différents territoires »*  
**(Production n° 7).**

Dans ces conditions, on doit considérer que, du point de vue de la régularité de l'enquête publique, cet avis et ce rapport de contre-expertise n'ont pas existé et que cette absence a, comme le dit la commission d'enquête elle-même, pu exercer une influence sur le sort de l'enquête et le sens de la décision prises à son issue.

La circonstance, alléguée par la SGP dans ses écritures en défense, que cet avis des contre-experts ait été évoqué dans le rapport d'enquête ne saurait bien évidemment suffire pour couvrir l'irrégularité résultant de son absence dans le dossier soumis à enquête publique. Le simple fait qu'une pièce soit, en outre, mentionnée par un tiers ne saurait suffire pour que le public ait une information suffisante sur son contenu et sa portée, surtout lorsque sa production résulte d'une obligation légale.

La commission d'enquête elle-même a reconnu que l'avis du SGPI (contenant le rapport de contre-expertise en annexe) manquait dans le dossier d'enquête publique et que ces documents avaient simplement été remplacés par l'avis du CGI datant de l'enquête publique initiale de 2016. L'analyse qu'il contenait était donc non seulement obsolète, mais surtout le dossier d'enquête publique se trouvait d'une pièce portant spécifiquement sur ce qui avait motivé l'adoption d'une déclaration d'utilité publique modificative.

En outre, et en tout état de cause, c'est de manière parfaitement péremptoire que la SGP affirme que les conclusions des contre-experts auraient été prises en compte dans le rapport d'enquête publique. En effet, aucun des points sur lesquels portent les critiques principales du rapport n'a fait l'objet de modification, ni même de réserve.

En effet, contrairement à ce que croit pouvoir affirmer la SGP, de nombreux éléments essentiels du rapport des contre-experts ne se retrouvent aucunement dans la pièce H incluse dans le dossier d'enquête publique, ce qui confirme que ce rapport n'a pas été véritablement pris en compte dans la version définitive de cette évaluation et que, par voie de conséquence, le public n'a pas été informé du contenu réel de ce rapport de contre-expertise.

Ainsi en est-il, par exemple, des développements, page 23 du rapport, **critiquant les insuffisances de la méthode adoptée pour l'évaluation socio-économique** et notamment l'évaluation de la répartition des emplois et de la population.

Il en va de même des arguments de la contre-expertise évoqué entre les pages 29 et 33 sur l'absence de prise en compte de solutions alternatives à la ligne 18 et

notamment le constat selon lequel « **le lecteur n'a d'autre choix que d'évaluer le projet de ligne 18 comme un maillon indissociable du GPE** » (page 32).

Il en va également de même des critiques rudes portées par les contre-experts sur la (sur)valorisation des niveaux d'emploi dans l'évaluation socio-économique (pages 37-39) et les vices de la méthode suivie dans cette évaluation sur ce point.

Enfin, les arguments des contre-experts sur les effets d'agglomération et leur surexploitation dans la pièce H ne sont pas non plus pris en compte dans la version définitive soumis à enquête publique.

Dès lors, si le public a pu être informé de l'existence de ce rapport de contre-expertise au cours de l'enquête publique, par ces renvois, il est demeuré dans l'ignorance totale de son contenu et des critiques qu'il contenait.

**Dans ces conditions, même s'il l'on devait admettre qu'il n'était pas obligatoire, dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique modificative de réaliser une nouvelle contre-expertise à la suite de l'actualisation et de la modification substantielle de l'évaluation socio-économique, il n'en demeure pas moins que, à partir du moment où la SGP a décidé de la solliciter, elle était tenue d'aller jusqu'au bout de la procédure en mettant le résultat de cette contre-expertise à la disposition du public, dans le dossier soumis à enquête publique, sauf à compromettre la bonne information du public et la régularité de toute l'enquête publique sur le fondement de l'adage *Patere legem quam fecisti*.**

On voit mal comment une pièce aussi importante aurait pu n'être connue que de la SGP et non du public.

**L'irrégularité est avérée ; elle emporte l'illégalité du décret attaqué** et ce d'autant plus qu'elle ne saurait être régularisée - dans les conditions évoquées par l'arrêt du 9 juillet 2021, *Commune de Grabels* (n° 437634) - dès lors qu'il n'est plus possible, aujourd'hui, d'organiser une nouvelle enquête publique à l'appui d'un dossier comportant les pièces qui avaient manqué lors de l'organisation de la précédente enquête publique.

Comme le souligne l'arrêt *Commune de Grabels*, « *un vice de procédure, dont l'existence et la consistance sont appréciée au regard des règles applicables à la date de l'arrêté attaqué, doit en principe être réparé selon les modalités prévues à cette même date* ». Ainsi, un vice résultant d'un défaut de consultation « peut être réparé par la consultation, à titre de régularisation, d'une autorité présentant les garanties d'objectivités requises ».

En l'occurrence, l'irrégularité ne résulte pas de l'absence de consultation des contre-experts, mais bien de l'absence du rapport dans le dossier d'enquête publique. Toute autre consultation ne pourrait « réparer » un tel vice que si celle-ci venait à être à nouveau mise à la disposition du public dans le cadre d'une nouvelle enquête publique.

Rien de tel n'est ici possible ni même envisagé.

## **b) Sur l'absence d'analyse des solutions alternatives**

**Ensuite**, l'évaluation socio-économique est également irrégulière et insuffisante, nuisant ainsi à la bonne information de la population, dès lors qu'elle ne comprend **aucune description précise et satisfaisante des solutions alternatives** si la ligne 18 n'était finalement pas réalisée, l'option de référence étant le pur *statu quo*.

La valeur ajoutée de la réalisation de la ligne 18 est donc proprement impossible à réaliser de manière satisfaisante faute de pouvoir disposer d'un point de comparaison pertinent.

On ne trouve donc pas, dans le dossier soumis à enquête publique, une « description des solutions de substitution raisonnable qui ont été examinées par le maître d'ouvrage » au sens du 7° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement.

Pourtant, sur ce point, le contexte factuel avait évolué depuis la première déclaration d'utilité publique. Par conséquent, l'étude d'impact, tout comme l'évaluation socio-économique, auraient dû être substantiellement modifiés sur ce point afin de donner au public une information complète, dont la privation a pu exercer une influence sur le sens de la décision contestée, au sens de l'arrêt précité *Société Ocréal*.

Dans l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat dans le cadre du recours dirigé contre la première déclaration d'utilité publique datée de 2017, la Haute Juridiction avait considéré 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 pour la ligne 18 parmi les différents partis envisagés* ».

Pourtant, le Conseil d'Etat ne précise aucunement quels étaient ces différents partis envisagés, ni en quoi l'évaluation socio-économique les avait présentés de manière suffisamment détaillée en expliquant les motifs pour lesquels ils avaient été écartés.

Or, pour qu'une évaluation socio-économique d'un grand projet d'infrastructure permette de se faire une idée de la réalité de la valeur ajoutée du projet, encore faut-il disposer d'une évaluation des solutions alternatives, c'est-à-dire d'un « projet de référence », auquel comparer le projet de ligne 18, dans l'hypothèse où la ligne 18 ne serait pas réalisée.

Pour la Société du Grand Paris, cette option de référence ne pourrait être qu'un pur *statu quo* (cf. p. 94 de la pièce H du dossier d'enquête publique : **Production n° 8**) ; elle considère donc que, si la ligne 18 ne devait pas être réalisée (faute de financement ou en cas de réduction du périmètre du projet du Grand Paris Express), les infrastructures de transports dans le secteur qu'elle est censée desservir resteraient purement et simplement dans le même état que celui dans lequel elles sont actuellement ou ne feraient que se détériorer.

A cet égard, on soulignera ici que la SGP prétend que le financement du Grand Paris Express serait assuré moyennant de nouvelles taxes, des subventions européennes et le recours aux obligations dites vertes (page 72 de son mémoire en défense).

C'est faire peu de cas des dépassements qui, statistiquement, ne manqueront pas de se produire au vu des observations du professeur Flyvbjerg, les projets examinés par ce dernier étant en outre d'une ampleur bien moins importante que celui du GPE.

Par ailleurs, la SGP fait l'impasse sur les coûts d'exploitation (qui ne seront pas de son ressort). Lors de son audition par la Commission des finances du Sénat en juin 2020, l'expert Yves Crozet, économiste des transports réputé, a mis le doigt sur ce problème, concluant sa réponse au questionnaire du Sénat en affirmant « il va falloir se pencher sur les composantes du projet et s'interroger sur les moins pertinentes... » (**Production n° 21**, Questionnaire-du Sénat + réponses d'Yves-Crozet).

Ce point de vue est cohérent avec le rapport publié conjointement en février 2021 par l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui fait apparaître que le coût d'exploitation du GPE est estimé à environ 1 milliard d'Euros par an et que personne ne sait comment financer cette dépense (**Production : n° 22**, Évaluation des coûts et recettes d'exploitation du Grand Paris Express (GPE)).

Une telle hypothèse de travail est purement erronée (voire fantaisiste), dès lors qu'il est certain que, en cas d'abandon du projet de ligne 18, les infrastructures de transports dans le secteur ne resteront pas en l'état, dès lors qu'il existe de nombreux projets alternatifs utiles, pertinents et moins coûteux, susceptibles d'améliorer les problématiques de transports et de développement urbanistique du plateau de Saclay.

Une telle hypothèse de travail est donc aussi fallacieuse, dès lors qu'elle a pour effet d'artificiallement faire gonfler les bénéfices attachés à la réalisation de la ligne 18.

La réalité, en cas de non réalisation de la ligne 18, serait évidemment qu'on renforcerait, *a minima*, l'offre de transport pour desservir le plateau de Saclay par rabattement sur les transports lourds existants (RER B ou C).

Dans leur rapport précité, rendu en février 2020, les contre-experts mandatés par le SGPI, ont considéré que :

« La définition de l'option de référence proposée dans le dossier concernant les effets non-conventionnels est celle de l'absence de construction du GPE et d'un maintien en l'état des infrastructures de transport. »

« La justification de ce choix apportée dans la pièce H n'est pas suffisamment claire et reste finalement difficilement compréhensible On notera en particulier que les définitions proposées dans la pièce H n'apparaissent pas convergentes selon les éléments étudiés. (...) »

« Comme le précise le Guide de l'évaluation socio-économique des investissements publics (France Stratégie, DG Trésor ; Décembre 2017) l'option de référence doit être élaboré, en tenant compte "des évolutions du contexte du fait d'autres investissements déjà décidés ou probables [... et] les investissements [...] considérés comme réalisés à l'horizon de l'évaluation". » (Production n° 7).

Ainsi, c'est en méconnaissance de toute méthodologie que la SGP, dans sa réévaluation socio-économique du projet, n'a pas pris en compte les évolutions du contexte, notamment de l'existence d'autres investissements potentiels ou probables.

Les contre-experts montrent que la notion d'option de référence telle que retenue par la SGP dans la pièce H est défailante et concluent ainsi leur analyse :

**« Au total, la finalité de l'évaluation socio-économique n'est pas pleinement atteinte : le lecteur n'a d'autre choix que d'évaluer le projet de ligne 18 comme un maillon indissociable du GPE et des autres lignes le constituant, alors que la**

*réalisation de ces dernières est dorénavant actée, selon un calendrier connu, et que les préconisations méthodologiques à ce sujet sont relativement claires et convergentes » (Production n° 7).*

Les contre-experts s'expriment, ensuite sur la non prise en compte des projets alternatifs :

*« Concernant un autre aspect fondamental relatif à la définition de l'option de référence, il n'est pas fait mention, dans l'évaluation socio-économique, d'autres investissements à faibles coûts visant à optimiser les transports en commun existants au niveau de la zone qui serait desservie par le projet de ligne 18 en l'absence de sa réalisation (par exemple, optimisation des voies de bus, mise en place de bus à haut niveau de service sur site dédié).*

*« À ce sujet, le Guide de l'évaluation socio-économique de décembre 2017 apporte également un éclairage afin d'évaluer son opportunité, tel qu'il est proposé dans le dossier du projet de ligne 18 : "Il s'agit d'une option prenant en compte les investissements a minima qui seraient réalisés pour le maintien des fonctionnalités des infrastructures existantes. Elle peut consister en la réalisation d'investissements de renouvellement et de modernisation et d'investissements peu coûteux sur les infrastructures existantes".*

*« De ce fait, **les contre-experts regrettent que le dossier mis à leur disposition et que les discussions menées avec le porteur de projet ne permettent pas de satisfaire pleinement à ces lignes directrices, qui sont susceptibles de réduire significativement les gains apportés par le projet, qu'ils soient relatifs aux effets conventionnels ou non conventionnels.***

*« Il convient de souligner qu'un travail très précis d'identification des investissements alternatifs s'avérerait complexe pour le projet de ligne 18: la taille du projet ainsi que l'hétérogénéité des problématiques de transports rencontrées dans les zones que la ligne traverserait nécessiteraient une analyse longue et précise d'un grand nombre de solutions « marginales » alternatives. Aussi, alors que le projet de ligne 18 est particulièrement structurant pour les zones qu'il traverserait, et celui-ci étant potentiellement à la source d'un fort développement urbain et économique, le caractère « marginal » des travaux alternatifs pouvant être intégrés dans l'option de référence n'est pas facile à appréhender. Les contre-experts estiment que l'analyse de ces solutions alternatives potentielles doit donc être réalisée de manière à proposer une option de référence satisfaisante, avec un niveau de granularité suffisant pour permettre*

d'approcher les évolutions escomptées en l'absence de la réalisation du projet, et dont la méthodologie doit être explicitée et justifiée.

« Enfin, l'impact très important des effets non conventionnels dans le calcul socio-économique, alors même que le projet consiste en la construction d'une nouvelle infrastructure de transport, élargit la discussion de définition du cadre de l'option de référence sur la thématique du développement urbain et économique. L'analyse relative aux investissements attendus en l'absence du projet de ligne 18 devrait ainsi être élargie aux politiques publiques mises en œuvre au niveau local, qui seraient les "plus probables en l'absence de l'investissement étudié", selon les mêmes précautions que celles présentées ci-avant. Ainsi, en l'absence du projet de ligne 18, il pourrait être défendu à titre d'exemple que le développement du plateau de Saclay, ou encore celui du plateau de Satory, seraient susceptibles d'être accompagnés par des politiques publiques ad hoc alternatives. **Une telle prise en compte dans l'option de référence serait donc susceptible de diminuer la contribution des effets non conventionnels à la VAN du projet de ligne 18.** » (Production n° 7).

L'évaluation socio-économique est donc artificiellement surévaluée, faute de proposer un point de comparaison (dit : option de référence) qui soit satisfaisant et pertinent, dès lors qu'aucune solution alternative n'est réellement envisagée par la Société du Grand Paris.

**Ce faisant, cette évaluation socio-économique substantiellement actualisée est profondément insatisfaisante.**

De surcroît, elle repose sur une méconnaissance des recommandations formulées dans le « *Guide de l'évaluation socio-économique des investissements publics* » (Production n° 9), qui, bien que dépourvu de valeur proprement réglementaire, n'en constitue pas moins un modèle de référence, dont les effets notables (au sens de la jurisprudence CE Sect., 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142), doivent conduire à ce qu'il soit pris en compte par les autorités publiques dans le cadre de leur mission d'évaluation des effets socio-économiques des grands projets d'investissements.

En effet, ce « *Guide de l'évaluation socio-économique des investissements publics* » peut être regardé comme contenant des **lignes directrices**, au sens donnée à cette notion par le Conseil d'Etat (CE Sect., 4 février 2015, *Min. de l'Intérieur c/ M. Cortez-Ortiz*, n° 383267, Rec. ; à la suite de CE Sect., 11 décembre 1970, *Crédit Foncier de France*, n° 78880, Rec. p. 750).

Or, la SGP n'apporte aucun élément dans son mémoire en défense de nature à remettre en cause cette qualification juridique.

**Ainsi, ce « Guide de l'évaluation socio-économique des investissements publics » devait être scrupuleusement respecté par la Société du Grand Public dans le cadre de l'évaluation socio-économique du Grand Paris Express, et tout particulièrement de la ligne 18 pour ce qui concerne le présent recours.**

C'est notamment à tort que la SGP affirme que « seule l'instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transports était applicable » (page 51).

Or, justement, le « Guide de l'évaluation socio-économique des investissements publics » considère que le but de ce type d'évaluation est, précisément, de « *comparer entre elles diverses options d'investissement reposant sur des dimensionnement, des choix techniques et des montages financiers différents ainsi que des calendriers de réalisation eux-mêmes différents (...). L'évaluation socio-économique a vocation à comparer ces différentes options entre elles afin d'être en mesure de sélectionner celles qui engendrent les gains les plus élevés* » (**Production n° 9** : page 10).

En particulier, le « Guide de l'évaluation socio-économique des investissements publics » accorde une importance considérable à la « *présentation de l'option de référence (la situation contrefactuelle)* » (**Production n° 9** : pages 22 et suivantes). Cette option de référence, « *représente la situation supposée prévaloir dans l'hypothèse où l'investissement n'est pas réalisé (...). L'option de référence n'est pas celle où absolument rien n'est pas et où l'infrastructure se détériore. Il s'agit d'une option prenant en compte les investissements a minima qui seraient réalisés pour le maintien des fonctionnalités des infrastructures existantes (...). Une attention doit être portée à la définition de l'option de référence car celle-ci conditionne fortement les résultats de l'évaluation socioéconomique des investissements* » (**Production n° 9** : page 23).

Pourtant, l'évaluation socio-économique de la ligne 18, telle que modifiée dans le cadre de la procédure de déclaration d'utilité publique modificative à l'été 2020, ignore, tant formellement que matériellement, le « Guide de l'évaluation socio-économique des investissements publics » et se ne **propose aucune analyse comparative du projet** tel qu'il est envisagé avec une option de référence raisonnable qui ne soit pas le pur *statu quo*.

Sur le plan formel, en effet, l'analyse socio-économique se fonde exclusivement, en ce qui concerne sa méthodologie, sur l'instruction du Gouvernement en date du 16 juin 2014, applicable en matière de projet de transports, ainsi que sur les « paramètres

indiqués dans les fiches-outils » préparés par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), (**Production n° 8** : pièce H, page 17).

Sur le plan matériel, la prise en compte de l'option de référence est très manifestement lacunaire. En effet, comme on peut le lire page 84 de la pièce H, « *la situation de référence prend en compte tous les autres tronçons du Grand Paris Express dont la mise en service est prévue entre 2024 et 2030 mais ne prend pas en compte le tronçon "Ligne 18"* ». Aucune autre description de l'option de référence n'est donnée dans toute la pièce H, tandis que les comparaisons proposées se font toujours avec situation d'« aujourd'hui », c'est-à-dire en considérant que la seule alternative à la ligne 18 est le *statu quo*.

A la lecture de cette pièce, le public était donc dans l'impossibilité de disposer d'information lui permettant d'effectuer une comparaison entre les effets supposés de la ligne 18 et les effets possibles d'autres solutions envisageables.

C'est de façon erronée que la SGP soutient, dans son mémoire en défense, que « ***le dossier soumis à enquête publique comprend une pièce G2 sur la présentation du projet et ses variantes, qui a été soumise au public et qui n'a pas été critiquée par les associations requérantes*** » (p. 47 du mémoire en défense).

En effet, cette pièce G2 est sans aucun rapport avec l'évaluation comparative des solutions alternatives dès lors que, comme le relève la SGP, **elle ne porte que sur les variantes** du projet, c'est-à-dire les adaptations mineures dont il peut faire l'objet. Il s'agit donc toujours de présenter le même projet, avec quelques modifications potentielles mineures, et en aucun cas d'examiner de véritables alternatives.

Ainsi, la pièce G2 n'avait pas à être spécifiquement critiquée par les associations exposante dès lors que son objet et sans rapport avec ce qui est reproché à la pièce H et à l'évaluation socio-économique projet, en ce que celle-ci ne comporte aucune appréciation réelle des solutions alternatives.

Par ailleurs, la seule circonstance que la pièce H comporterait, sur 2 pages, des éléments sur le choix de privilégier le métro plutôt que les autres modes de transports ne saurait constituer une analyse des mérites respectifs des solutions alternatives.

Surtout, il ne s'agit pas d'une présentation des solutions qui pourraient être alternativement envisagées à l'avenir mais la simple mention de tentatives qui auraient échoué dans le passé (comme la « tentative de créer une desserte avec un site propre bus »).

Dans ces conditions, les carences manifestes de l'évaluation socio-économique du projet de Ligne 18 ont été de nature à nuire à la bonne information du public dans le déroulé de l'enquête publique, et partant, à exercer une influence sur le sens de la décision de déclaration d'utilité publique modificative.

**L'annulation du décret attaqué s'impose sur ce fondement également.**

**IV. – En troisième lieu**, le décret attaqué sera annulé en raison des vices de légalité interne dont il est entaché. Le décret sera annulé pour erreur de qualification juridique des faits et erreur manifeste d'appréciation dans l'examen de l'existence de solutions alternatives rendant non nécessaire la réalisation de la ligne 18 (IV.-A) en en raison de l'erreur de qualification juridique des faits commise par le Premier Ministre en considérant que le bilan des avantages et des inconvénients du projet était positif (IV.-B).

**IV.-A) Premièrement**, le décret est entaché d'une erreur de qualification juridique des faits, et en toute hypothèse, d'une erreur manifeste d'appréciation, dans l'examen des solutions alternatives qui n'ont pas été considérées comme de nature à ne pas rendre nécessaire la réalisation de la ligne 18.

**1° En droit**, on rappelle que la question du contrôle, par le juge administratif, des solutions alternatives à un grand projet d'infrastructure, dans le cadre d'un recours contre la déclaration d'utilité publique dudit projet, a fait l'objet de controverses doctrinales et d'évolutions jurisprudentielles.

Pendant longtemps, le principe a été celui selon lequel : « *il n'appartient pas au Conseil d'État, statuant au contentieux, d'apprécier l'opportunité du tracé retenu, ni en soi, ni par rapport à d'autres tracés envisageables* » (CE, 7 octobre 1977, *Syndicat des Paludiers et autres*, Rec. p. 380 ; CE, 1<sup>er</sup> juin 1973, *Sieur Abraham*, Rec. p. 394 ; CE, 17 novembre 1995, *Union juridique Rhône-Méditerranée*, n° 159855 ; CE, 21 mars 2001, *Société Eurocraft*, n° 209459, Rec. T. 1296).

La doctrine a toutefois plaidé pour un approfondissement du contrôle du juge administratif, l'engageant, pour apprécier la validité de la déclaration d'utilité publique d'un projet, à le comparer avec des projets alternatifs, c'est-à-dire à opérer un contrôle de la « *légalité extrinsèque* » de la DUP, comme il le fait en matière de police administrative (B. SEILLER, « Pour un contrôle de la légalité extrinsèque des déclarations d'utilité publique », *AJDA* 2003, p. 1472).

Lentement, mais sûrement, la jurisprudence administrative s'est engagée dans cette voie.

En effet, le juge « *s'avance désormais dans l'examen de la "légalité extrinsèque" en comparant les mérites de la solution retenue par l'administration à ceux d'autres projets possibles et en allant même jusqu'à se préoccuper du tracé choisi – ce qu'il s'interdisait de faire auparavant* » (J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif des biens*, LGDJ, « Cours », 8<sup>e</sup> éd., 2015, p. 454-455), en se livrant, par exemple, à une comparaison entre un projet de ligne TGV et la mise en fonctionnement d'un train pendulaire sur la ligne existante (CE, 28 décembre 2009, *Fédération Alto – Alternatives aux lignes nouvelles du TGV Ouest*, n° 311831 ; CE, 21 mars 2011, *Collectif contre les nuisances du TGV Chasseneuil du Poitou*, n° 330256 ; CE Ass., 28 mars 1997, *Assoc. contre le projet autoroutier trancheblaisienne*, n° 170856 ; CE, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, n° 387475).

Ce mouvement s'est opéré en plusieurs étapes.

D'abord, le juge administratif a admis de se prononcer sur l'examen de solutions qui auraient permis d'éviter le recours à l'expropriation (CE, 20 novembre 1974, *Epoux Thony et Epoux Hartmann Six*, n° 91558, Rec. T. p. 1009).

Ce premier mode d'examen des solutions alternatives n'était, en réalité, qu'un avatar du contrôle de la nécessité du recours à l'expropriation, qui a toujours constitué le premier temps du contrôle du juge administratif, préalable au contrôle du bilan de l'utilité publique du projet (cf., pour une systématisation récente : CE, 19 octobre 2012, *Commune de Levallois-Perret*, n° 343070).

Ensuite, le Conseil d'État a accepté de se pencher sur les solutions conduisant à améliorer l'existant, plutôt que de réaliser une toute nouvelle infrastructure en exerçant, sur ce point, un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Ainsi, dans l'arrêt précité *Union juridique Rhône-Méditerranée* (CE, 17 novembre 1995, n° 159855), il a considéré qu'« *il ne ressort pas des pièces du dossier que le choix du gouvernement de privilégier à la ligne à grande vitesse envisagée au détriment d'autres choix tels que celui consistant à améliorer les lignes existantes soit entaché d'une erreur manifeste d'appréciation* ».

De cette manière, la Haute Juridiction contrôle le parti-pris choisi par l'autorité compétente en déclarant d'utilité publique la création d'une nouvelle infrastructure plutôt que modifier et améliorer l'existant. Pour ce faire, le juge procède à une

comparaison entre, d'une part, l'importance de l'intérêt général justifiant la réalisation de la nouvelle infrastructure, et d'autre part, le coût engendré par une telle réalisation par rapport au coût des alternatives envisageables.

De même, dans l'affaire de l'autoroute Transchablaisienne, il a pris en compte l'alternative consistant à réaliser une route de deux fois deux voies (CE Ass., 28 mars 1997, *Assoc. contre le projet autoroutier tranchablaisienne*, préc. ; cf. aussi : CE, 21 mars 2011, *Collectif contre les nuisances du TGV Chasseneuil du Poitou*, préc.).

Plus récemment, il s'est livré à une comparaison entre le projet envisagé et la modernisation de l'existant, en l'occurrence le RER B, qui a été considérée comme moins onéreuse (CE, 2 juin 2010, *Société Foncière Europe Logistique*, n° 328916). En l'occurrence, l'absence d'erreur manifeste d'appréciation résultait de ce que les deux projets ne poursuivaient pas les mêmes objectifs<sup>1</sup>. *A contrario*, si l'amélioration de l'existant est à la fois moins onéreuse et susceptible de poursuivre le même objectif que la construction d'une nouvelle infrastructure de transport, alors le choix de ne pas favoriser l'amélioration de l'existant peut être entaché d'une telle erreur manifeste d'appréciation.

L'arrêt du 21 mars 2011, *Collectif contre les nuisances du TGV Chasseneuil du Poitou*, précité, va dans le même sens. Dans ce dernier arrêt, le Conseil d'État précise néanmoins le dernier angle mort de son contrôle : le choix d'une alternative purement technique. Il considère en effet que : « *il n'appartient pas au juge administratif de contrôler la pertinence du choix d'une solution technique plutôt que d'une autre pour la réalisation d'une portion de l'opération projetée* », en l'occurrence le fait de recourir à des tranchées couvertes plutôt qu'ouvertes.

Dans son arrêt rendu le 17 juillet 2018 (n° 410917), concernant le recours dirigé contre le décret du 28 mars 2017 portant déclaration d'utilité publique initiale du projet de ligne 18 du Grand Paris Express, le Conseil d'État a toutefois fait le choix de maintenir une solution ancienne et restrictive en considérant que :

*« il n'appartient pas au Conseil d'État statuant au contentieux d'apprécier l'opportunité du projet retenu par comparaison avec des projets fondés sur*

---

<sup>1</sup> « *si la SOCIETE FONCIERE EUROPE LOGISTIQUE fait valoir que l'objectif poursuivi par le projet pouvait être atteint d'une manière moins onéreuse par la modernisation de l'infrastructure existante du RER B, il ressort des pièces du dossier que les deux projets ne poursuivent pas la même finalité, le premier tendant à l'instauration d'une liaison rapide et directe reliant la capitale à l'aéroport Roissy Charles-de-Gaulle et le second à l'amélioration du transport collectif urbain des usagers locaux* ».

*l'utilisation d'autres moyens de transport ne répondant pas aux mêmes objectifs, notamment en termes de rapidité, d'efficacité et de confort »*

**Aujourd'hui**, pourtant, les exposants persistent à soutenir que **le moment est venu pour la Haute Juridiction de mettre un terme à ces nuances et imprécisions quant à l'examen des solutions alternatives à la réalisation d'un grand projet d'infrastructure dont la déclaration d'utilité publique est soumise à son contrôle.**

Certes, comme le souligne la SGP dans son mémoire en défense, le Conseil d'État n'a pas encore fait sienne cette analyse et ne s'est toujours pas orienté clairement vers un contrôle du bilan des bilans.

Toutefois, une telle évolution de la jurisprudence serait opportune et la présente espèce en constitue l'occasion idéale.

Il est temps de donner sa pleine portée à l'invitation, formulée il y a quelques années, par le président Labetoulle : *« il n'y a qu'une différence de degré et non pas de nature [...] Vous avez posé une [...] règle en 1971 en disant qu'il doit y avoir un équilibre entre avantages et inconvénients ; vous pourriez en poser une nouvelle, en prolongeant la précédente, en disant que cet équilibre doit être le meilleur possible »* (D. LABETOULLE, conclusions sur CE 20 novembre 1974, *Epoux Thony et Epoux Hartmann-Six*, n° 91558, *Revue administrative* 1975, p. 373.).

Le juge administratif devrait exercer en entier contrôle de qualification juridique des faits, c'est-à-dire opérer une comparaison des bilans respectifs des différents projets – sous réserve bien entendu de disposer d'informations utiles et suffisamment développées – pour se prononcer sur la légalité de la DUP.

Comme le soulignait le rapport public M. Guyomar dans ses conclusions sur l'arrêt *Collectif contre les nuisances du TGV Chasseneuil du Poitou*, l'examen des solutions alternatives est d'ores et déjà opéré au stade du contrôle de l'étude d'impact, donc sous l'angle de la légalité externe de la DUP, *« il serait souhaitable qu'y fasse écho un contrôle de la légalité interne du choix effectué »* (M. Guyomar concl. sur CE Ass., 1 mars 2011, *Collectif contre les nuisances du TGV Chasseneuil du Poitou*, précité ; cf., dans le même sens : C. GOUPILLER, *« Vers un contrôle de l'opportunité des projets d'infrastructures »*, *Droit de l'environnement* 2017, n° 252, p. 26).

Une telle évolution a, de surcroît, les faveurs de la doctrine, y compris au sein de la juridiction administrative.

Ainsi, dans une chronique à l'AJDA sur l'arrêt du 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT* (n° 342409), Xavier Domino et Aurélie Bretonneau pouvaient écrire, en 2013 : « *nous ne nous étendrons pas (...) sur l'opportunité, qui ne fait gère de doute à nos yeux, de cette évolution* » et faisaient état « *des bienfaits, de la faisabilité, y compris pour le juge de l'excès de pouvoir, de la parenté indéniable avec l'inspiration initiale de la théorie du bilan et des soutiens prestigieux dont elle se prévaloir, y compris au sein de la juridiction administrative* » (X. DOMINO, A. BRETONNEAU, « Principe de précaution et théorie du bilan », AJDA 2013, p. 1046).

En effet, outre le président Labetoulle et M. Guyomar, dont les propos ont été cités, G. Braibant lui-même avait exprimé qu'il y était favorable, dans ses conclusions sur l'arrêt fondateur *Ville Nouvelle-Est*.

Plus récemment, des auteurs ont rappelé qu'un tel approfondissement du contrôle de l'utilité publique a été « préconisé, au pupitre » et ont constaté que le contrôle comparatif est une pratique courante dans l'administration et dans le débat public, pour en conclure qu'il « *semble difficile, pour le juge de la légalité, de rester à l'écart. Peut-être s'agit-il, pour lui, de la prochaine étape ?* » (C. NICOLAS, Y. FAURE, « Des nouvelles du juge de l'utilité publique », AJDA 2018 p. 1661).

Surtout, contrairement à ce qu'affirme la SGP, l'exercice d'un tel contrôle ne conduirait aucunement le Conseil d'État à statuer *contra legem*.

Certes, le législateur a fait le choix de réaliser un métro automatique pour relier les différents points de Grand Paris. Toutefois, nulle part dans la loi il n'est prévu que ce métro doit effectuer une boucle entière autour de l'Île-de-France. Nulle part il n'est prévu par la loi quelle technologie de transport devait être mise en œuvre pour réaliser ce réseau. Ainsi, en 2013, avant la définition du « Nouveau Grand Paris » à la suite du rapport Auzannet de fin 2012, avait-il été établi que la technologie du tram-train pouvait être employée, même si ce n'est pas à proprement parler un mode automatique.

Ainsi, il est faux de considérer que la loi aurait d'ores et déjà imposé le principe de la réalisation de l'intégralité des lignes de métro du Grand Paris Express. Certes, le « Schéma d'ensemble », approuvé mai 2011 par décret, définissait déjà le tracé intégral du réseau et l'emplacement des gares. Toutefois, et comme cela a été souligné, la Cour des comptes préconisait une réduction du périmètre et celle-ci a été rendue légalement possible par la loi NOTRe de 2015, laissant ouverte la possibilité de modifier ce schéma d'ensemble.

Le principe d'une réalisation de l'ensemble du réseau du Grand Paris Express sous forme de métro n'est donc pas figé dans la loi. Si tel devait être le cas, les enquêtes publiques et les différentes déclarations d'utilité publique n'auraient plus aucune utilité.

Ces enquêtes ont pour objet d'analyser et de rechercher la meilleure solution de transports pour parvenir à l'objectif fixé par le législateur.

**Dans le cadre de son office, le juge administratif peut parfaitement examiner la légalité des DUP adoptées pour la mise en œuvre du projet à l'aune de l'utilité respective des différentes options susceptibles d'être réalisées, en recherchant non pas seulement si l'option choisie est suffisamment bonne pour l'intérêt général, mais plus fondamentalement la meilleure de ces options pour l'intérêt général.**

**2° Au cas présent**, en effet, il existe des alternatives crédibles à la ligne 18, dont le bilan coûts-avantages s'avère bien plus positif, et qui n'ont pas été sérieusement envisagées au cours de l'enquête publique précédant les déclarations d'utilité publique initiale et modificative.

Ces solutions correspondent bien mieux aux objectifs poursuivis, rendent un meilleur service à un coût nettement inférieur, dans des délais mieux en phase avec l'arrivées des établissements sur le plateau de Saclay et qui ne seront pas obsolètes une fois achevées.

Ces alternatives n'ont cependant pas été suffisamment étudiées, ni par la SGP au stade de l'étude d'impact, ni par l'autorité compétente au stade de la déclaration d'utilité publique. La nouvelle enquête publique en vue de déclaration d'utilité publique modificative et l'actualisation de l'évaluation socio-économique de la ligne 18 aurait pourtant été l'occasion de mettre à jour cette analyse en comparant, comme l'y invitent la loi et les instructions administratives, le projet de ligne 18 avec un projet de référence, envisageant les évolutions possibles des infrastructures en l'absence de réalisation de la ligne 18.

La comparaison avec ces solutions alternatives aurait eu, en l'occurrence, d'autant plus d'importance que, entre le projet initialement déclaré d'utilité publique et celui faisant l'objet du présent décret modificatif d'utilité publique, le coût prévisionnel du projet a augmenté de 48%.

Or, dans le dossier soumis à enquête publique pour la déclaration d'utilité publique ici attaquée, la seule solution alternative véritablement étudiée par la SGP est le *statu quo*, afin de déterminer ce que serait la valeur ajoutée du projet (**Production n° 9** : pièce H).

Non seulement, comme cela a été dit, l'hypothèse n'est absolument pas vraisemblable – on ne peut pas imaginer que, même en l'absence de réalisation du projet de ligne 18, les infrastructures de transports dans le secteur demeurent inchangées – mais elle est de surcroît insuffisante pour procéder à une évaluation satisfaisante du bilan coût/avantage du projet, qui doit, on l'a dit, reposer sur une analyse des solutions alternatives. .

Dans leurs observations formulées au cours de l'enquête publique précédant la déclaration d'utilité publique modificative ici contestée, les associations requérantes ont invité la SGP à prendre position sur un schéma alternatif de transports public, entre Orly et Versailles, *via* le plateau de Saclay, dont le bilan coût/avantage serait plus favorable que la réalisation de la ligne 18.

Comme cela a été longuement exposé dans le recours pour excès de pouvoir formé par les associations exposantes, auquel il est ici renvoyé, ce schéma peut être, ici, exposé tronçon par tronçon : la desserte du secteur Orly-Massy ; la desserte de la frange sud du plateau de Saclay ; la traversée du plateau de Saclay et la desserte du Secteur Satory-Versailles.

**Il ressort de cette présentation qu'un schéma alternatif cohérent et réaliste existe – alors que ces possibilités ont été largement ignorées par la SGP tout au long du développement du projet de ligne 18 – et que son bilan peut s'avérer bien plus positif, à tous égards – notamment, en termes de coûts, de délai de réalisation, de couverture territoriale et de consommation énergétique –, que celui de la ligne 18, dont l'utilité publique est très contestable.**

Par conséquent, la construction de la ligne 18, dans les modalités déclarées d'utilité publique, n'est manifestement pas nécessaire.

En estimant l'inverse, écartant purement et simplement cette alternative pour privilégier le choix d'une nouvelle ligne de métro automatique entre Orly et Versailles, le décret attaqué est entaché d'une erreur de qualification juridique des faits quant à la nécessité de choisir un tel projet, et, en tout état de cause, d'une erreur manifeste d'appréciation.

**L'annulation s'impose de plus fort.**

**IV.-B) Deuxièmement,** le Conseil d'État ne pourra que prononcer la censure de la décision attaquée, au motif que le décret litigieux est entaché d'une erreur de qualification juridique des faits, dès lors que le projet déclaré d'utilité publique ne pouvait l'être, eu égard, d'une part, à son intérêt marginal et, d'autre part, aux inconvénients majeurs que sa réalisation est susceptible d'entraîner.

**1° En droit,** Il est classiquement considéré que la critique juridique ouverte à l'encontre de la déclaration d'utilité publique modificative ne saurait être l'occasion de revenir de manière générale sur l'utilité publique du projet qui, déjà, été approuvée.

**Toutefois,** lorsque des éléments de contexte factuels ou réglementaires ont évolué, on a vu que la jurisprudence exigeait que la preuve de l'utilité publique du projet s'en trouve actualisée.

Il ne faudrait pas, ce faisant, que l'examen de cette utilité publique « actualisée » ne se trouve parfaitement « escamotée » ou « présumée » en raison de la validation antérieure de l'utilité du projet initiale (sur cet avertissement, cf. M. CANEDO-PARIS, « Du faible contrôle juridictionnel opéré sur une déclaration d'utilité publique modificative », *AJDA* 2007, p. 2314).

Selon Mme Canedo-Paris, dans l'affaire qu'elle commente, « *tout se passe comme si l'utilité publique du projet avait été présumée et que le Conseil d'Etat s'était limité à vérifier que les inconvénients soulevés par les requérants n'avaient pas pour effet de retirer à la réalisation de cet équipement son caractère d'utilité publique* ».

Une telle méthode est profondément problématique, d'autant plus que, comme cela a déjà été dit, l'utilité publique d'un projet faisant l'objet d'une DUP modificative doit être actualisée en fonction des circonstances de droit et de fait en vigueur à la date de cette déclaration modificative (CE, 22 octobre 2018, *Commune de Mitry-Mory, Association NON au CDG Express*, n° 411086 et n° 411154).

Dans son mémoire en défense, la SGP affirme que « *il incombe au requérant, qui conteste une déclaration d'utilité publique modifiant une précédente déclaration d'utilité publique, non pas d'alléguer que le projet n'a pas d'utilité publique (une telle critique serait inopérante) mais de démontrer que les modifications, résultant de la DUP modificative, ont retiré au projet son caractère d'utilité publique* ».

**Toutefois,** une telle distinction est manifestement caricaturale et artificielle. En effet, il est impossible de rechercher si une modification a pu avoir pour effet de retirer à un projet son utilité publique sans examiner l'utilité publique du projet

dans son ensemble. Il est impossible, ainsi, de se focaliser exclusivement sur les aspects modifiés, surtout lorsque la modification s'appuie sur une refonte en profondeur de l'évaluation socio-économique.

Ainsi, c'est à bon droit que les associations exposantes se saisissent de la déclaration d'utilité publique modificative pour reprendre leur critique de l'utilité publique du projet dans son ensemble, tel qu'il a été modifié par le décret attaqué.

**2° Au cas présent**, l'opération déclarée d'utilité publique a pourtant des inconvénients qui dépassent nettement les avantages que l'intérêt général pourrait en retirer. En effet, comme cela a déjà été démontré dans le recours pour excès de pouvoir déposé par les associations exposante, auquel il est ici renvoyé, d'une part, l'intérêt qui s'attache à la réalisation de la ligne 18 est très faible, et les avantages escomptés doivent être fortement relativisés, et d'autre part, ses inconvénients sont nombreux et lourds.

Surtout, l'adoption de la déclaration d'utilité publique modificative est le signe que, pour le gouvernement, l'utilité publique initiale du projet était profondément problématique puisque l'un des objets principaux de la modification porte sur la modification et l'actualisation et la « mise à jour des coûts et de la rentabilité socio-économique du programme du Grand Paris Express et en son sein du projet de la ligne 18 ».

Avant tout, on rappellera que, si le décret modificatif porte « pour l'essentiel » sur le tronçon Orly-Saclay, comme le relève la SGP dans son mémoire en défense, il n'en demeure pas moins que la réévaluation de la rentabilité socio-économique sur laquelle le décret modificatif repose concerne l'ensemble de la ligne 18, incluant donc le tronçon entre Saclay et Versailles qui demeure dépourvu de toute utilité.

Dès lors, cette réévaluation est d'autant plus critiquable qu'elle inclut un tronçon qui, lui, est dépourvu de tout intérêt et particulièrement problématique dès lors qu'il est prévu une réalisation sous la forme d'un métro aérien, conduisant, notamment, à la disparition de très nombreuses terres agricoles parmi les dernières à proximité immédiate de la capitale et comptant parmi le plus fertiles d'Europe France, un patrimoine inestimable qui a mis 10 000 ans à se former.

A cet égard, on rappellera ici l'opposition du député Cédric Villani à ce tronçon spécifique de la ligne 18, alors que, par ailleurs, il soutient le tronçon Est (**Production n° 23** : Communiqué de Cédric Villani, 13 septembre 2021). La réduction du périmètre du Grand Paris Express est en outre soutenu, pour les

mêmes motifs, dans une tribune parue au Monde de Jean Vivier ancien chef des services d'études de la RATP et ancien conseiller scientifique de l'Union internationale des transports publics, concepteur de la ligne 14 du métro parisien (**Production n° 24** : « Transport : il n'est pas trop tard pour réduire le périmètre du Grand Paris Express », *Le Monde*, 7 juin 2021).

On se contentera de revenir, dans le cadre du présent mémoire, sur la réévaluation à la hausse des bénéficiaires non-conventionnels ayant conduit à une augmentation considérable de la rentabilité supposée de la ligne 18.

Contrairement à ce qu'affirme la SPG dans son mémoire en défense, la rentabilité économique du projet est très clairement contestable.

La rentabilité socio-économique d'un grand projet d'infrastructure de transport est appréciée par le caractère positif de la valeur actualisée nette (VAN), c'est-à-dire la différence entre toutes les recettes et toutes les dépenses (coûts) engendrées par le projet, y compris l'internalisation d'effets externes tels que les gains de temps, actualisés à l'année 0 sur la base du taux d'actualisation forfaitaire retenu pour les dépenses publiques.

Cette Valeur actualisée nette doit, selon l'instruction cadre Robien de 2005 (Annexe 3, partie 3, p. 58 : **Production n° 16**) prendre en compte un « *coût d'opportunité des fonds publics* » (COFP)<sup>2</sup>.

Selon les calculs de la SGP, la VAN était de 0,3 Md€ en 2016.

Or, entre 2016 et 2020, **le coût prévisionnel de réalisation de la ligne (hors frais d'exploitation) a augmenté de près de 1,4 Md€, passant de 2,86 Md€ à 4,244 Md€ (+48 %)**. Par conséquent, si les avantages avaient été maintenus au même niveau qu'en 2016, la VAN serait devenue négative d'environ 1,1 Md€ en 2020.

Pourtant, dans les faits, elle est devenue positive de 6,2 Md€ **(+1967 %)** car la SGP a changé sa méthode de calcul, ce qui lui a **permis d'obtenir des avantages non conventionnels bien plus importants qu'auparavant**.

---

<sup>2</sup> « Lorsque les avantages procurés par les investissements publics ne peuvent être rémunérés par des recettes, ils bénéficient généralement de subventions publiques, ressources dont le prélèvement par l'impôt est coûteux du point de vue de l'efficacité socio-économique. Cela conduit à effectuer le calcul des critères de rentabilité socio-économique (tels que définis au chapitre V de l'instruction cadre du 25 mars 2004) en prenant en compte un "coût d'opportunité des fonds publics" sous forme de coefficient multiplicateur, fixé à 1,3 conformément à certaines propositions du commissariat général du Plan, qui s'applique à tout euro public dépende dans un projet et représente le prix fictif d'une unité de fond public ».

- Les « effets d'agglomération », qui représentent l'impact de la densité des emplois et des activités d'un territoire sur son activité économique, sont considérablement surévalués.

**En 2016, les « effets d'agglomération » étaient évalués à 0,8 Md€ (en y incluant les « effets de réallocation »), alors qu'en 2020 ils sont passés à 3,5 Md€, soit une augmentation de 338 %.**

La commission d'enquête a interrogé la SGP pour savoir si elle a soumis son évaluation à une contre-expertise indépendante (**Production n° 4** : page 187 du tome 1 du rapport d'enquête, question D22) :

Les contre-experts mandatés par le SGPI s'expriment sur les méthodes de calcul de l'effet d'agglomération en pages 43-45 de leur rapport (**Production n° 7**).

*« Les effets d'agglomération désignent l'impact que la densité des emplois et des activités d'un territoire a sur son activité économique. Lorsque cette densité augmente, le territoire voit sa productivité augmenter. Dans les évaluations, on part du principe qu'une nouvelle ligne de transport peut contribuer à renforcer ces effets d'agglomération et qu'il faut donc créditer au bilan du projet la valeur positive de ces effets. Le cadre méthodologique global permettant de calculer des effets d'agglomération, puis de les intégrer dans une évaluation socio-économique n'est pas encore totalement défini, et se construit au rythme de la recherche économique, comme l'ont rappelé les contre-expertises précédentes relatives aux évaluations d'autres lignes du GPE. (...) »*

*« A l'échelle du GPE, le dossier présente une baisse des effets économiques, en passant de 15 Md€ selon la méthodologie précédente (effets directs de réallocation de 9 Md€ et effets d'agglomération de 6 Md€) à 14,3 Md€ d'effets d'agglomération, soit une baisse de 5 %. »*

*« **Pour la ligne 18**, cette modification conduit toutefois à passer d'une contribution des effets économiques à la VAN de 0,8 Md€ dans la précédente étude à 3,5 Md€ (en comparant les effets d'agglomération de l'évaluation de 2019 avec les effets de réallocation spatiale et d'agglomération de l'évaluation de 2016), soit **une hausse de 338 %**. »*

*« Plus précisément, les gains issus des effets d'agglomération induits par la ligne 18 sont calculés en trois étapes dans l'évaluation de 2019, en passant des effets estimés au niveau régional à ceux pouvant être imputés à la ligne 18 :*

- à l'aide d'un modèle LUTI (UrbanSim), les différences de concentration de l'emploi sur l'ensemble de la région sont modélisées, en comparaison avec l'option de référence, à partir d'une trajectoire d'emploi et de population. ;
- les gains issus des effets d'agglomération induits par le GPE au niveau régional sont calculés par différence entre les gains liés à une croissance plus forte des emplois dans certaines zones, et des pertes liées à une plus faible croissance dans d'autres zones. Un supplément d'emplois dans les zones les plus denses apporte des gains de productivité plus élevés que dans les zones plus diffuses. À l'inverse, une baisse du nombre d'emplois dans les zones diffuses induit une moindre perte de productivité que dans des zones denses. Aussi, l'impact d'une hausse ou d'une baisse du nombre d'emplois sur la productivité est valorisé différemment selon leur niveau de qualification : toutes choses égales par ailleurs, les emplois les plus qualifiés sont globalement associés à des valorisations plus élevées de la variation de productivité attendue ;
- ces gains sont finalement affectés à chaque ligne selon le nombre d'emplois créé dans les zones traversées par la ligne (...). »

**On a manifestement affaire à une valorisation tâtonne et immature fondée sur des travaux académiques dont on peut douter qu'ils soient applicables à l'Île-de-France et, en particulier, au plateau de Saclay.**

Les effets d'agglomération ont baissé pour le GPE dans son ensemble, mais ils sont montés en flèche pour le plateau de Saclay, que la SGP semble traiter comme une zone dense, ce qui ne pourrait correspondre à la réalité que si le plateau était massivement urbanisé !

Ces effets d'agglomération sont liés aux emplois créés, dont nous soulignons ci-après pour le plateau de Saclay que **si ces nouveaux emplois devaient réellement exister, rien ne prouve qu'ils seraient créés grâce à la ligne 18 et qu'on n'en créerait pas davantage sans la ligne 18.**

**Au total, ces effets d'agglomération semblent hautement surestimés.**

- **Les emplois créés sont également survalorisés.**

La SGP prétend que le GPE induit une création d'emplois, qui avait été initialement évaluée à 1 million à l'horizon 2030, puis ramenée quelques années plus tard à 115 000. Rappelons que l'évaluation par la SGP du nombre d'emplois et des bénéfices financiers générés grâce au GPE a été réfutée dès 2013 par la Direction générale du Trésor, qui jugeait que « l'hypothèse de la SGP d'une rupture dans l'évolution de la population et de l'emploi en Île-de-France est peu réaliste » et que « le projet n'est pas rentable »

(**Production n° 17:** « L'impact économique futur Grand Paris Express remis en cause », *Le Monde*, 28 juin 2013).

Pour la ligne 18, en 2016, la SGP valorisait les emplois créés grâce à cette ligne à 0,6 Md€, alors qu'en 2020 ils sont passés à 4,3 Md€, soit **une augmentation de 617 %**.

À cela s'ajoute encore une valorisation des emplois de chantiers (absents du bilan socio-économique de 2016) à 0,5 Md€.

La doctrine de la SGP consiste à affirmer qu'il y aura mécaniquement une densification autour des lignes du GPE et que cette densification entraînera mécaniquement une création d'emplois.

Or, cette vision est totalement irréaliste, reposant sur des principes erronés et ne prenant pas en compte des phénomènes fondamentaux de la dynamique urbaine.

- Elle repose sur l'illusion des « transports structurants », l'idée reçue très répandue mais archi-fausse, que la ville s'aménage autour des infrastructures de transport<sup>3</sup>.
- Elle ignore que vitesse de déplacement et densité sont antinomiques : si on a l'une, on ne peut avoir l'autre.
- Elle ignore qu'une gare est très rarement un lieu de destination, c'est presque toujours un lieu de dispersion.
- Elle ignore que le marché de l'immobilier est bien plus structurant que les transports,
- Elle suppose que les ménages vont docilement s'agglutiner autour des gares du GPE, ce qui ne serait possible que sous un régime autoritaire de type soviétique ; au lieu de cela, les ménages vont migrer plus loin en périphérie, chassés par le coût de l'immobilier.

En conséquence, contrairement aux affirmations de la SGP, sa doctrine conduit à augmenter l'étalement urbain en même temps que la ségrégation sociale – les plus modestes étant rejetés le plus loin – et à alimenter une spirale infernale de besoins toujours croissants de mobilité. L'Île-de-France enregistre déjà 45 millions de déplacements quotidiens et ce chiffre augmente de 300 000 chaque année.

---

<sup>3</sup> Dans son article « *Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique* » dans la revue « *L'Espace géographique* » de 1993, l'urbaniste Jean-Marc Offner fustigeait cette idée. Dans la même revue, en 2014, son article « *Les "effets structurants" du transport : vingt ans après* », cite divers soutiens, tout en soupirant « *La messe devrait être dite ! Et pourtant... Le mythe a la vie dure, parce qu'il continue à fonctionner à la fois comme facteur explicatif (trop) simple des mutations urbaines et comme argument de vente (fallacieux) des grands projets* ».

Les contre-experts pour l'évaluation socio-économique des lignes 15 Ouest et 17 Nord ont averti que le GPE ne manquerait pas d'accentuer la dispersion centrifuge de la population, mais ils se sont vus opposer « l'évidence » par le Conseil scientifique de la SGP (Production n° 20, pages 5-7) !

Cela pose le problème de la crédibilité des avis dudit Conseil scientifique. Si ses membres sont très certainement des personnes respectables, il semble délicat de les considérer comme experts indépendants et comme l'indique son titre complet (« *Le conseil scientifique des économistes de la SGP* »), il s'agit essentiellement d'un collègue d'économistes, dont un seul (québécois) possède des compétences en matière d'urbanisme et aménagement.

Concernant spécifiquement la ligne 18, la densification autour de la ligne 18 n'a rien d'automatique, ne fut-ce qu'en raison de la présence de la zone de protection naturelle, agricole et forestière (ZPNAF), qui limite sévèrement les possibilités d'extension urbaine.

Par ailleurs, personne n'a jusqu'à présent démontré un lien irréfutable de cause à effet entre mise en place d'infrastructures de transport capacitaire et création d'emplois !

De façon inhérente à la démarche de la SGP (cf. page 45 de la pièce H, **production n° 8**), le GPE va encore accentuer l'hyperconcentration des emplois franciliens, renforçant donc le modèle d'un grand pôle central entouré d'une myriade de cités dortoirs : « L'option tendancielle de référence utilisée pour les prévisions de trafic et l'évaluation socio-économique fait l'hypothèse que 56% de la croissance de l'emploi se concentrera « naturellement » dans la zone dense de la région, si on ne réalise pas le Grand Paris Express ; avec la réalisation du Grand Paris Express, on peut penser que 76% de la croissance de l'emploi sont amenés à se localiser dans la zone dense de la région, ces données de densification de la croissance de l'emploi étant prévues par le modèle UrbanSim. »

**En somme, le nouveau réseau va faire aboutir à un résultat contraire aux objectifs poursuivis.**

Quant au cluster Paris-Saclay, si des emplois devaient réellement y être créés (et pas seulement y être déplacés), ils ne seraient pas forcément plus nombreux que si la ligne 18 n'était pas réalisée, peut-être même moins nombreux. Car la véritable difficulté du projet Paris-Saclay n'est pas de créer un objet de prestige véhiculant des chercheurs et étudiants, peu nombreux, qui se déplacent entre Paris et Saclay, pas plus que de relier le bassin d'emploi qui englobe Paris-Saclay à ceux d'Orly/Rungis et de Versailles/Saint Quentin-en-Yvelines, ces trois territoires n'ayant quasiment rien en commun.

**Le véritable problème est d'insérer harmonieusement Paris-Saclay dans son bassin d'emploi.** Avant d'être un problème de mobilité, c'est **un enjeu d'aménagement du territoire**, où le fil conducteur devrait être de **renforcer la cohérence du territoire en optimisant son autonomie**, c'est-à-dire de faire en sorte que ses habitants bénéficient majoritairement d'un lieu de travail dans le même bassin. Au sein d'une telle « **zone cohérente** », on **diminue les distances domicile-travail** et **favorise l'éclosion d'une vie locale** attractive et stimulante pour ceux qui y vivent et y travaillent. Dans cette optique, il y a lieu d'**améliorer les mobilités à l'intérieur du territoire** par des moyens légers et économiques (financièrement comme énergétiquement).

La mise en place de **la ligne 18 aurait les effets exactement contraires** : en facilitant les déplacements lointains, elle aurait pour conséquence inévitable de générer à Paris-Saclay une « **ville dissociée** » : ceux qui y travaillent habitent ailleurs et ceux qui y habitent travaillent et se divertissent ailleurs, en particulier à Paris, où sont concentrés la vaste majorité des emplois et des lieux culturels franciliens. On augmenterait ainsi l'étalement urbain et les consommations énergétiques, **allant à contre-courant des enjeux climatiques et de développement soutenable** du territoire.

C'est à tort que la SGP prétend lutter contre le réchauffement climatique, puisque le GPE va aggraver l'étalement urbain, faire exploser les besoins de déplacements en même temps que la consommation énergétique ; selon l'actuel vice-président de la SGP, Bernard Cathelain, la consommation d'électricité du GPE équivaldra à celle d'une ville comme Rennes.

Dans leur rapport (**Production n° 7** : pages 37-40), les contre-experts font apparaître de nombreuses approximations et inexactitudes, voire des manipulations :

*« Ces créations d'emplois sont valorisées à un niveau de 10 000€ par an et par emploi, niveau augmenté de l'hypothèse de hausse du PIB en suivant ensuite la seule tendance de croissance du PIB par emploi dès 2035. Ces estimations agrégeant des créations, destructions, et/ou déplacement d'emplois sont par ailleurs détaillées par zone, en sortie du modèle LUTI (le modèle alloue les emplois et la population à chaque zone modélisée) ; les gains liés aux nouveaux emplois ont pu ainsi être affectés à chaque ligne, en proportion des nouveaux emplois créés dans les intercommunalités que chaque ligne traverse par rapport à l'ensemble des nouveaux emplois permis par le GPE dans son ensemble. »*

Ce paragraphe montre plusieurs sources d'erreurs :

- La valorisation d'un emploi créé à 10 000 € par an est une grossière approximation, toute erreur dans cette valeur se traduit par une erreur proportionnelle dans le résultat global.

- Le modèle LUTI alloue des emplois et des populations à des zones géographiques, ce qui ne pourrait être conforme à la réalité que sous un régime autoritaire de type soviétique. La réalité est que les ménages et les entreprises s'implantent selon leur libre choix, tirant profit de nouvelles infrastructures de transport rapides pour se relocaliser sans perte de temps de déplacement.
- La croissance régulière du PIB (au rythme de 1,5 % par an) constitue un postulat extrêmement hasardeux, compte tenu des incertitudes qui pèsent désormais sur l'activité économique. Le PIB a chuté d'environ 9 % en 2020, il a certes rebondi en 2021, mais rien ne permet d'affirmer qu'il repartira à la hausse durablement, étant données la probable pénurie énergétique et les contraintes imposées par la lutte contre le réchauffement climatique, dont les effets sont déjà perceptibles et sans compter la chute vertigineuse de la biodiversité, qui aura des impacts sévères, dont potentiellement l'éruption de nouvelles pandémies plus mortelles encore que le Covid-19, comme l'indique le rapport *Échapper à l'« ère des pandémies »* de l'IPBES (Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques) de décembre 2020..

Les contre-experts poursuivent :

*« Les créations d'emplois ont été justifiées par le porteur de projet à l'aide de divers facteurs, en citant des travaux de recherche : l'attractivité de la région pour les emplois internationalement mobiles, l'amélioration de la productivité des entreprises modifiant l'équilibre du marché du travail local (notamment par la réduction de la pression sur les prix des logements et les salaires), ou la réduction du chômage par l'amélioration de l'accessibilité des territoires les plus éloignés des offres d'emplois. Les justifications, à l'aide de ces travaux de recherche, des mécanismes économiques induits par les projets d'infrastructure de transports urbains tendent à confirmer une prévision de la création d'un nombre important d'emplois dans la région, et à confirmer l'ordre de grandeur sélectionné par le porteur de projet dans l'évaluation.*

*« L'hypothèse des 115 000 créations d'emplois a par ailleurs été validée par le Conseil Scientifique de la Société du Grand Paris. Néanmoins, il convient de noter que l'applicabilité réelle des conclusions de ces recherches au GPE et plus spécifiquement au projet de ligne 18 mérite plus de justifications, tant les modifications urbaines et économiques induites par le GPE viendraient en rupture des tendances passées, sur lesquelles reposent certaines études citées par le porteur de projet dans la pièce H, et alors que la prise en compte de certains facteurs sur le marché du travail et certaines dynamiques constatées en Île-de-France sont susceptibles de venir heurter cette applicabilité.*

*« D'une part, bien que la contre-expertise ne soit pas en mesure d'estimer cet effet, une partie de ces emplois pourrait être supposée pourvue par une population étrangère/européenne, et ne viendrait donc pas diminuer le chômage en France. Ces précisions pourraient être apportées dans le cadre d'une future mise à jour de l'évaluation socio-économique.*

*« D'autre part, les contre-experts remarquent que les justifications apportées pour ces estimations de création d'emplois ne prennent pas suffisamment en compte la capacité de la région (ou a fortiori, des populations qui occuperaient ces emplois en provenance d'ailleurs en France) à satisfaire au niveau de qualification demandé par ces nouveaux emplois. Alors que le chiffre de 115 000 emplois supplémentaires repose en partie sur la croissance des emplois de cadres et professions intellectuelles supérieures et des professions intermédiaires, pour lesquelles le taux de chômage est plus faible que pour les autres catégories d'emploi et l'offre de travail déjà en tension, la pièce H ne précise pas si le niveau de qualification des personnes en situation de chômage qui trouveraient un emploi est suffisant. La contre-expertise estime que cet élément pourrait être précisé dans le cadre d'une mise à jour de l'évaluation, avec a minima une prise en compte des coûts liés à la formation pourrait être prise en compte et/ou une quantification des emplois susceptibles de ne pas être pourvus à l'échelle de la région, voire de la France. Ces éléments auraient un impact négatif sur la VAN. En reprenant les données INSEE, et en s'appuyant sur l'hypothèse que le GPE aurait un impact nul sur le niveau de chômage des cadres et professions intellectuelles supérieures en Ile-de-France (voire en France, du fait d'une récupération de l'offre de travail proposée hors de la région) et que les créations d'emplois relatifs aux autres catégories socio-professionnelles réduisent directement le chômage, la contre-expertise estime que la contribution à la VAN des effets liés à la création d'emplois pourrait être réduite en conséquence. »*

Les 115 000 emplois, déjà évoqués plus haut, sont ceux dont la SGP prétend qu'ils vont être créés par le GPE dans son ensemble. La validation de ce chiffre par le Conseil scientifique de la SGP est peu probante, ce conseil n'étant évidemment pas un organisme impartial.

Enfin, les contre-experts expliquent que si la valeur des emplois créés grâce à la ligne 18 a augmenté de façon aussi importante, c'est que ces emplois étaient auparavant attribués à d'autres lignes du GPE :

*« Dans la nouvelle évaluation de la ligne 18, l'impact de ces créations d'emplois induit un effet positif de 4,3 Md€2010 sur la VAN, soit la plus forte contribution à la rentabilité socio-économique du projet. Cette contribution a donc été fortement revue*

à la hausse par rapport à l'évaluation précédente, dans laquelle la création de nouveaux emplois apportait 0,6 Md€<sub>2010</sub> à la VAN (+615 %).

« Cette variation est due à la modification de la clé de ventilation des gains à l'échelle du GPE qui augmente la part attribuée à la ligne 18 (cf. partie sur la répartition des effets non conventionnels) d'une part, et à une possible modification de la valorisation de ces emplois, peu explicitée dans la pièce H, d'autre part. Ce point invite à discuter plus précisément les raisons qui conduisent à ce changement d'affectation. »

Les avantages pour chaque ligne étant obtenus par une ventilation des avantages calculés au niveau du GPE dans son ensemble selon un jeu de coefficients, il suffit de jouer sur ces coefficients pour augmenter les avantages des lignes encore contestées et diminuer ceux des lignes qui ne peuvent plus être remises en cause.

En effet, c'est ce que révèle la comparaison des évaluations socio-économiques initiales et celles publiées par la SGP en 2021 (qui varient légèrement par rapport à celles de 2020) :

#### Évolution de l'évaluation socio-économique des lignes du GPE

valeurs en Md€2010

	ligne	15 Sud	16+	14 Sud	15 Ouest	18	17 Nord	15 Est	GPE
<b>Évaluation initiale</b>									
VAN		5,2	4,7	4,7	6,6	0,3	0,8	1,9	24,2
<b>Évaluation 2021</b>									
VAN		2,6	1,4	1,7	1,9	5,9	6,8	2,2	22,5
<b>Évolution</b>									
VAN 2021 - VAN initiale		-2,6	-3,3	-3,0	-4,7	5,6	6,0	0,3	-1,7
Variation VAN en %		-50%	-70%	-64%	-71%	1867%	750%	16%	-7%

Pour la décomposition des avantages et des coûts, voir **Production n° 20**, page 4.

Les bilans socio-économiques des lignes 18 (+1875 %), 17 Nord (+745 %) et 15 Est (+17 %) ont augmenté pendant que ceux des autres lignes ont diminué, les écarts étant spectaculaires. Pour la ligne 17 Nord, c'est encore plus étonnant que pour la ligne 18, sachant que, depuis son évaluation initiale, ses perspectives se sont sérieusement assombries du fait de l'abandon du mégaprojet EuropaCity et du déclin, sans doute durable, du trafic aérien.

En définitive, comme cela a été déjà démontré, les évaluations socio-économiques des lignes du Grand Paris Express sont biaisées pour obtenir les résultats escomptés. Les hypothèses sont irréalistes et tendraient à exacerber les problèmes de l'Île-de-France : hyperconcentration des emplois, étalement urbain, ségrégation sociale, inégalités territoriales, congestion, pollution... contrairement aux intentions affichées. Dans le contexte de la création d'emploi, jamais on ne s'interroge sur leur adéquation avec les qualifications de la main d'œuvre locale. Celle-ci est simplement considérée comme une variable d'ajustement (cf. en ce sens, **Production n° 20** : A propos de l'utilité publique des lignes 18 et 17 Nord).

Dans ces conditions, c'est à la faveur d'une erreur de qualification juridique des faits que le Premier Ministre a cru pouvoir adopter, dans le décret attaqué du 14 janvier 2021, une déclaration d'utilité publique modificative relative aux travaux nécessaires à la construction de la ligne 18 du Grand Paris Express.

**L'annulation est à tous égards certaine.**

**PAR CES MOTIFS,**

Et tous autres à produire, déduire ou suppléer, même d'office, les requérants concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'État :

- **ANNULER**, le décret n° 2021-26 du 14 janvier 2021 modifiant le décret n° 2017-425 du 28 mars 2017, publié au journal officiel de la République Française le 15 janvier 2021, déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation du tronçon de métro automatique du réseau de transport public du Grand Paris Express entre les gares Aéroport d'Orly et Versailles Chantiers et emportant de ce fait mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes d'Orsay, Palaiseau et Wissous, et ce, avec toutes conséquences de droit ;
- **ANNULER**, par voie de conséquence, le décret n° 2017-425 du 28 mars 2017 ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'État la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

**SCP Fabiani, Luc-Thaler, Pinatel**  
**Avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation**

## **Productions :**

**20/** A propos de l'utilité publique des lignes 18 et 17 Nord, France Nature Environnement Île-de-France et Collectif OIN Saclay.

**21/** Questionnaire-du Sénat et réponses d'Yves-Crozet.

**22/** Évaluation des coûts et recettes d'exploitation du Grand Paris Express (GPE).

**23/** Communiqué de Cédric Villani du lundi 13 septembre 2021.

**24/** « Transport : il n'est pas trop tard pour réduire le périmètre du Grand Paris Express », *Le Monde*, 7 juin 2021.