

LE GRAND CHANTIER LYON-TURIN

Contexte juridique et perspectives législatives et réglementaires autour d'une grande opération européenne d'aménagement

Le cadre historique d'une opération d'aménagement exceptionnelle

Le 14 mai 1991, la France se dotait d'un schéma national de la grande vitesse ferroviaire et y incluait la création d'une ligne mixte fret-voyageurs de liaison LYON-TURIN. Le 7 novembre 1991, la Convention Alpine (Traité de protection des Alpes du 7 novembre 1991) préconisait le rail pour la préservation de la biodiversité alpine. Et à la suite du traité de la création de l'Union européenne (UE) le 7 février 1992 ouvrant la voie à un "espace unique", les pays de la Communauté économique européenne (CEE) ont décidé de doter l'espace européen d'un "réseau central" de communications (RCE) composé d'un ensemble de "corridors", dont le "corridor méditerranéen" reliant KIEV à GIBRALTAR en desservant quelques villes "euro-cités" comme MILAN-LYON-BARCELONE.

Le corridor de la liaison LYON-TURIN par le tunnel de base sous le Mont Cenis (57,5 km) est le chaînon terminal pour l'itinéraire sud des liaisons du RCE à travers les Alpes, dont les itinéraires depuis le nord de l'Europe passent par les tunnels de base créés en Suisse, du Lötschberg (2007-34,6 km), du Saint-Gothard (2016-57,1 km), du Ceneri (2020-15,4 km), et en Autriche avec le Brenner (fin en 2025 -55 km) prolongé par le contournement ferroviaire d'Innsbruck (9 km). Ils doublent les voies traditionnelles par le tunnel du Fréjus en France (1871-13,6 km), et en Suisse du Simplon (1906-19,8 km), du Saint Gothard (1980-16,9 km).

La création de ces tunnels, dits de 3^{ème} génération, a été conçue sur le schéma d'un niveau territorial de base sur toute leur longueur, selon des cahiers techniques innovants pour la sécurité des ouvrages et la nécessité de protection environnementale dans la traversée de l'arc alpin. Le défi qu'il s'agit de relever est celui du "report modal" du transport de la route au rail pour les échanges intra-européens, dans une démarche nouvelle établie par le traité de la Convention alpine pour le développement et la sécurisation des voies d'échanges en Europe avec le souci de protection des espaces particulièrement remarquables.

Un contexte d'intenses concertations vers la double DUP du projet et l'accès français

La France a établi son schéma directeur des lignes à grande vitesse (LGV) ferroviaires par la décision du comité interministériel d'aménagement du territoire le 14 mai 1991, qui prévoit la construction de la liaison transalpine LYON-TURIN parmi la création de nouvelles lignes à travers le territoire national. Elle s'est dotée pour sa mise en œuvre de règles prévoyant les concertations à conduire, précisées par des circulaires concernant notamment les consultations (instances représentatives, citoyens, associations, organismes professionnels, économiques...) sur l'intérêt du projet et ses objectifs : circulaire Selligman du 2 août 1992 et circulaire Bianco du 15 décembre 1992, qui ont débouchés sur de nombreux débats publics et des délibérations de collectivités territoriales. Dans ce cadre s'est organisé un processus de concertation concrète détaillée qui a fortement influencé les décisions ministérielles sur des choix du tracé (décision du 29 mars 1995) et sur le caractère mixte (passagers et fret) de la ligne (décision du 14 avril 1995), influençant la définition de l'avant projet sommaire (APS) avant enquête publique (décision du 25 janvier 2001) et les décisions d'avancement du programme (décision du 19 mars 2002) et d'itinéraire (décisions du 26 mai 2004 et du 17 février 2006). Les différentes étapes de la concertation ont conduit à la DUP pour la création de la partie française du tunnel (18 décembre 2007), puis à la décision ministérielle du 10 novembre 2011 qui a permis le lancement en 2012 de l'enquête publique préalable à la DUP pour la création de l'accès au tunnel coté France par le décret du 23 août 2013.

Un cadre juridique international pour la réalisation des opérations

Le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin a fait l'objet de plusieurs accords franco-italiens, dont l'un du 15 janvier 1996 signé à Paris créant la commission intergouvernementale (CIG) chargée de conduire les travaux préparatoires pour le compte des deux Etat, et l'autre du 29 janvier 2001 signé à Turin validant la réalisation de la nouvelle ligne. Un accord franco-italien du 30 janvier

2012 définit les conditions financières et de gouvernance de projet dont la réalisation a été confiée à un promoteur public créé le 23 février 2015, sous la dénomination "Tunnel Euralpin Lyon-Turin SAS" (TELT), à la veille de l'accord du 24 février 2015 validant l'engagement des travaux du projet dont le coût (8,6 Md d'euros) est réparti entre l'Europe (50%), la France (19%) et l'Italie (35%). L'accord vise cinq directives européennes sur le sujet intervenues entre 2004 et 2014, et trois règlements de 2010 à 2013, ainsi que les accords antérieurs avec l'Italie. Il conduit à appliquer le droit français du travail pour la protection des salariés engagés dans les opérations, et fixe en outre, pour la première fois en Europe, un engagement commun entre les deux pays d'appliquer la législation italienne pour lutter contre les infiltrations mafieuses susceptibles de concerner les marchés publics de travaux et leur exécution (art.2), d'où est résulté le décret du 5 avril 2017 sur des motifs d'exclusion des procédures de passation et d'exécution des contrats publics.

Un dispositif public d'accompagnement des territoires

La mise en œuvre du projet s'est accompagnée de l'organisation locale d'une pratique assez spécifiquement française suscitant l'intérêt des italiens, la démarche "Grand chantier". Une commission présidée par le préfet, composée des représentants des administrations, de collectivités locales, de la profession agricole, de propriétaires sylvicoles et d'associations de protection de la nature a été mise en place dès 2013 avec la volonté d'aider à une appropriation du projet par un territoire, en apportant des concours financiers pour la réalisation de projets locaux visant à déboucher sur la valorisation de capacités économiques, les besoins d'emplois et de logements, l'accueil des personnels d'entreprises intervenant sur le site pendant la durée du chantier prévue au moins jusqu'en 2030, le soutien à des associations... Un fond d'accompagnement et de soutien territorial (FAST), constitué avec l'Etat et le département, apporte des concours aux initiatives des acteurs du tissu local et contribue à des projets pour le développement durable et l'amélioration du cadre de vie. Dans cette démarche, un contrat de territoire triennal (2016-2019, 2019-2022, 2022...) propose des priorités d'affectation des aides (soutien aux compétences locales, rénovation de l'habitat, innovations pour la transition énergétique, aménagement d'équipements, tourisme, patrimoine, loisirs...).

Un sujet de confrontation avec le droit et de recherches juridiques

Tel qu'ainsi décrite et engagée, l'opération exceptionnelle d'aménagement que constitue la réalisation de la ligne ferroviaire LYON-TURIN, dans un contexte de coopération internationale et pour la mise en œuvre d'un axe important de la politique européenne des infrastructures de transport, suscite un intérêt pour l'étude juridique à plusieurs titres :

- Pour l'étude et la recherche contentieuse :
Le Conseil d'Etat, saisi depuis les années 1990 de plusieurs recours contre le projet les a tous rejetés. Cette jurisprudence est à explorer et peut faire l'objet d'analyses sous différents aspects (confirmations, innovations) des décisions rendues dans différentes matières (expropriations, environnement, responsabilités en matière de travaux publics...),
- Sur les aspects spécifiques de décisions de l'opérateur public international (LTF puis TELT *) :
Les décisions peuvent concerner les relations avec les entreprises, la passation des marchés dans le contexte de maîtrise d'ouvrage publique franco-italienne, les aspects particuliers de l'application de la réglementation anti-mafia, l'exécution des marchés...
- Sur les aspects juridiques des opérations foncières : acquisition des sols, cas particulier des acquisitions et expropriations des tréfonds pour le percement de tunnels, compensations publiques pour la suppression de territoires à usage agricole, pour les zones de loisirs...
- Sur les cadres juridiques de la concertation et des initiatives pour les territoires :
 - . La concertation publique sur les opérations d'aménagement public, les phases de consultation préalable à la DUP,
 - . L'aspect novateur et les perspectives de la procédure "Grand chantier" et du contrat de territoire, pour l'habitat, la protection des sols et des espaces naturels...
- Sur la confrontation des décisions nationales au droit européen et l'inscription des décisions pour la définition du projet et sa réalisation dans les directives et les règlements européens.

Ces thèmes pourraient faire l'objet de recherches et d'analyses juridiques dans les confrontations aux textes existants ou en préparation (application de la loi climat et résilience), et/ou inviter à des travaux universitaires dans les mémoires de master et/ou les publications juridiques.

* LTF SAS : société Lyon-Turin Ferroviaire, 2001-2015 ; TELT SAS : Société Tunnel Euralpin Lyon-Turin, 2015.