

ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE

L'ELABORATION DES GRANDS PROJETS
ET LES NOUVELLES PROCEDURES DE DEMOCRATIE
PARTICIPATIVE

Par Dominique Deporcq et Rudolph Gourru
SCP d'avocats Deporcq-Schmidt

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	4
<u>1. UN DÉBAT PUBLIC POUR ASSURER LA PARTICIPATION DES ADMINISTRÉS À L'ÉLABORATION DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT OU D'ÉQUIPEMENT</u>	7
<u>1.1. L'ORGANISATION DE LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC</u>	7
<u>1.1.1. La compétence et les missions de la Commission nationale du débat public</u>	8
<u>1.1.2. La composition et le fonctionnement de la Commission nationale du débat public</u>	9
<u>1.2. L'ORGANISATION MATÉRIELLE DU DÉBAT PUBLIC</u>	10
<u>1.2.1. L'objet du débat public</u>	10
<u>1.2.2. Le champ d'application du débat public</u>	11
<u>1.2.2.1. Le débat public de droit commun sur les grands projets d'aménagement ou d'équipement</u>	11
<u>1.2.2.2. Le débat public d'initiative gouvernementale</u>	12
<u>1.2.3. La saisine préalable de la Commission Nationale du Débat Public</u>	12
<u>1.2.3.1. 1^{er} cas : la saisine obligatoire par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable</u>	12
<u>1.2.3.2. 2^{ème} cas : La saisine facultative de la Commission sur les projets soumis à une obligation de publication</u>	13
<u>1.2.4. La détermination des modalités de participation du public à l'élaboration des grands projets</u>	13
<u>1.2.4.1. L'appréciation de la nécessité du débat public par la Commission (article L. 121-9-I du Code de l'environnement)</u>	14
<u>1.2.4.2. Les décisions explicites de la Commission</u>	15
<u>1.2.4.3. Les décisions implicites de la Commission</u>	15
<u>1.2.4.4. La portée des décisions de la Commission</u>	17
<u>1.2.5. La mise en œuvre du débat public</u>	18
<u>1.2.5.1. Le calendrier du débat public (article L.121-11 du Code de l'environnement)</u>	18
<u>1.2.5.2. La portée du débat public à l'égard du responsable du projet (article L. 121-13 du Code de l'environnement)</u>	18
<u>1.2.5.3. L'articulation entre le débat public et la procédure d'enquête publique</u>	19
<u>2. DES PROCÉDURES SIMPLIFIÉES, UNE DÉCENTRALISATION AMÉLIORÉE</u>	19
<u>2.1. LA RÉFORME DE L'UTILITÉ PUBLIQUE</u>	19
<u>2.1.1. La déclaration de projet</u>	19
<u>2.1.1.1. L'objet et le contenu de la déclaration de projet (article L. 126-1 alinéas 1 et 2 nouveaux du Code de l'environnement)</u>	21
<u>2.1.1.2. La portée de la déclaration de projet (article L.126-1 alinéas 3 et suivants du Code de l'environnement)</u>	22
<u>2.1.2. Les modifications législatives relative à la déclaration d'utilité publique</u>	23
<u>2.1.2.1. La motivation du refus de déclaration d'utilité publique</u>	23
<u>2.1.2.2. La procédure et la portée de la déclaration de projet suivie d'une déclaration d'utilité publique</u>	24
<u>2.1.3. Les autres modifications législatives participant à la réforme de l'utilité publique</u>	28
<u>2.1.3.1. La compatibilité entre la déclaration d'utilité publique et les documents locaux d'urbanisme, Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et Plan Local d'Urbanisme (PLU)</u>	28

<u>2.1.3.2. Le report de la date butoir pour l'adoption du principe d'un schéma de cohérence territoriale</u>	29
<u>2.2. LA RÉFORME DES PROCÉDURES D'ENQUÊTE PUBLIQUE</u>	29
<u>2.2.1. La décentralisation de la décision d'ouverture des enquêtes publiques</u>	30
<u>2.2.2. L'harmonisation des procédures de désignation et des pouvoirs du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête</u>	31
<u>2.2.3. Le versement d'une provision pour la conduite de l'enquête publique</u>	31
<u>2.3. LA CONCERTATION ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</u>	32
<u>2.3.1. La protection des intérêts civils et militaires de l'Etat</u>	32
<u>2.3.2. L'objet de la concertation</u>	34
<u>2.3.3. La procédure de concertation</u>	35

INTRODUCTION

Le titre IV de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité comporte quatre chapitres :

- le premier chapitre inscrit le principe de participation comme principe général du droit de l'environnement, au côté du principe de précaution, d'action préventive et de «pollueur-payeur» ;
- le chapitre II instaure une procédure de concertation avec l'Etat pour les projets de travaux des collectivités territoriales d'un coût supérieur à un seuil devant être défini par décret ou répondant à certains critères devant également être fixés par décret. La concertation doit être menée par le représentant de l'Etat dans le département qui devra rédiger un rapport décrivant la procédure mise en œuvre et les points de désaccord ;
- le chapitre III réforme la procédure d'enquête publique ; désormais, la réalisation d'ouvrages, d'aménagements ou de travaux par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale doit être précédée d'une enquête publique lorsque ces opérations sont de nature à affecter l'environnement. La décision d'ouverture de l'enquête publique appartient à l'exécutif de la collectivité ou au préfet lorsque l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique. Le commissaire-enquêteur doit recevoir le maître d'ouvrage, les frais de l'enquête étant à la charge de ce dernier qui devra verser une provision avant l'ouverture de celle-ci, le cas échéant sur injonction du président du tribunal administratif ;
- le chapitre IV vise la déclaration de projet et la déclaration d'utilité publique. Une fois l'enquête publique réalisée, l'autorité responsable du projet doit procéder à une déclaration de projet sur l'intérêt général de l'opération dans un délai d'un an, les travaux devant être engagés nécessairement dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la déclaration.

Concernant les principes généraux du droit de l'environnement, l'article L. 110-1 du Code de l'environnement est modifié dans les termes qui suivent :

«I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4° Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. »

La circulaire du 27 mars 2002 NOR : INTB0200076C relative à la mise en oeuvre du titre IV de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 « démocratie de proximité » précise les fondements et les objectifs poursuivis par le législateur :

«Le sentiment ressenti par le public de ne pas être suffisamment consulté sur les grands projets d'aménagement, la multiplication des contentieux et la paralysie de certaines procédures justifiaient la nécessité d'engager une telle réforme.

Ces dispositions contribuent à la mise en œuvre de la convention d'Aarhus, adoptée le 25 juin 1998 par l'Organisation des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (...)».

Au-delà d'une volonté d'améliorer la décentralisation, de simplifier les procédures et de prévenir les contentieux, le titre IV de la loi « Démocratie de proximité » relatif à la participation du public à l'élaboration des grands projets met en œuvre de nouvelles techniques de démocratie participative et s'inscrit dans une logique de mise en conformité du droit français avec les dispositions internationales et communautaires.

En effet, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée le 13 juin 1992, définissait déjà le principe de participation dans son article 10 comme le fait d'avoir « accès aux informations relatives aux substances dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision ».

Quoique dépourvue de valeur contraignante, cette déclaration a fait l'objet d'une première prise en compte sous l'article 42 de la loi n° 96-1236 du 3 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, qui définit le principe de participation comme celui « selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles

relatives aux substances et activités dangereuses». Cette définition est cependant très en retrait par rapport à la Déclaration de Rio, puisque le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement était retenu.

Par la suite, lors de la quatrième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe», tenue au Danemark en juin 1998, a été signée, par trente neuf Etats et la Communauté européenne, **la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public aux processus décisionnel et l'accès à la justice du 25 juin 1998**, dont l'article 1^{er} prévoit que : *«chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel (...)»*.

L'article 6 alinéa 4 prévoit en particulier que : *«chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence»*. Ainsi, pour la première fois, un instrument de droit international ayant valeur normative définissait le principe de participation.

La convention d'Aarhus précitée a fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé le 23 août 2001 sur le bureau de l'Assemblée Nationale, mais est d'ores et déjà entrée en vigueur le 30 octobre 2001, les conditions conventionnelles étant remplies.

En pratique, suivant notamment l'interprétation retenue par la circulaire précitée, la loi permettra de mieux répondre aux attentes accrues des citoyens en matière de concertation et de participation aux choix des grands projets d'aménagement ou d'équipement, selon les quatre objectifs suivants :

- démocratiser et rendre plus transparent le processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national en favorisant la concertation aux différentes étapes de ces projets, son bon déroulement étant assuré par la Commission nationale du débat public. Cette commission pourra choisir d'organiser elle-même le débat public ou en confier l'organisation au maître d'ouvrage ;
- susciter la concertation entre l'État et les collectivités locales avant l'ouverture de l'enquête publique, limitant ainsi les risques de contentieux et privilégier la déconcentration systématique de la procédure de concertation inter-administrative, anciennement dénommée instruction mixte, pour les projets des collectivités locales ;
- renforcer le pouvoir de décision des assemblées locales, notamment en instaurant une procédure de «déclaration de projet» par laquelle la collectivité reconnaîtra, à l'issue de l'enquête publique, l'intérêt général de son projet ;
- rationaliser les procédures et améliorer le régime même des enquêtes publiques, notamment par la motivation obligatoire des déclarations d'utilité publique.

Les quatre objectifs ainsi définis ont conduit le législateur à réécrire complètement les dispositions du Code de l'environnement relatives à la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire (Titre II du Livre I du Code précité, articles L. 121-1 à L. 121-15 ou article 134 de la loi «Démocratie de proximité»).

Le Parlement a également procédé à une simplification des procédures dans le cadre d'une décentralisation améliorée.

1. UN DEBAT PUBLIC POUR ASSURER LA PARTICIPATION DES ADMINISTRÉS A L'ÉLABORATION DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT OU D'ÉQUIPEMENT

Préalable à l'ouverture d'un débat public, la saisine de la Commission nationale du débat public (la Commission par la suite) n'est obligatoire qu'à l'égard *«de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat»* (article L.121-8-I nouveau du Code de l'environnement).

Toutefois, les projets appartenant aux catégories définies en application de l'article L.121-8-I précité, mais dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil de saisine obligatoire, et qui répondent à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat pour chaque nature de projet, doivent être publiés par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, publication qui porte sur les objectifs et les caractéristiques essentielles dudit projet.

Cette formalité de publicité a pour but de permettre aux catégories de personnes désignées à l'alinéa 2 de l'article L.121-8-II nouveau du Code de l'environnement d'exercer leur faculté de saisine de la Commission, qui, sous réserve du pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu, détermine les modalités de participation du public au processus de décision.

En pratique, le conseil général dispose de la faculté de saisir la Commission dans le délai de deux mois à compter de la publication du projet.

A cet égard, il convient donc d'analyser successivement les points suivants relatifs à l'organisation institutionnelle de la Commission nationale du débat public (1.1) et l'organisation matérielle du débat public (1.2).

1.1. L'organisation de la Commission nationale du débat public

La Commission nationale du débat public (la Commission) est érigée en autorité administrative indépendante (article L. 121-1 alinéa 1 nouveau du Code de l'environnement),

autorité dont la compétence est délimitée par la loi et dont la composition reflète son caractère national ainsi que son ouverture au public.

1.1.1. La compétence et les missions de la Commission nationale du débat public

Selon l'article L. 121-1 alinéa 1 nouveau du Code de l'environnement :

«La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. »

Sur le plan matériel et territorial, la Commission exerce sa compétence en matière d'élaboration de projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, et sa mission principale consiste à garantir la mise en œuvre effective de la participation du public qui *«peut prendre la forme d'un débat public»*.

Dans le cadre de cette mission, et dès lors qu'un débat public a été organisé, la Commission veille également au respect des conditions d'information du public ou, en d'autres termes, au respect de la mise en œuvre des différentes mesures de publicité applicables, telles que par exemple celles relatives à la mise à disposition du public des différents éléments du dossier d'une enquête publique (article L. 121-1 alinéa 4).

Par ailleurs, la Commission dispose d'une prérogative particulière en matière de conseil pour toute question relative à la concertation avec le public durant toute la phase de réalisation du projet objet du débat public, prérogative dont l'exercice est toutefois subordonné à une demande du responsable du projet (article L.121-1 alinéa 5).

Pour l'ensemble de ces prérogatives, des dispositions réglementaires nouvelles qui ne sont pas encore intervenues devraient fixer les modalités d'exercice des compétences de la Commission, qui cependant ne dispose pas d'un pouvoir d'intervention d'office (voir point 1.1.2), étant précisé également qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur le fond des projets qui lui sont soumis en vue de l'organisation d'un éventuel débat public (article L.121-1 dernier alinéa).

Autorité administrative indépendante naissante, elle ne dispose pas, ou pas encore, d'un pouvoir normatif tel que celui reconnu, par exemple, à la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL). En revanche, figure d'ores et déjà au nombre des missions confiées à la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) celle *«d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public»*, caractéristique des autorités administratives indépendantes.

1.1.2. La composition et le fonctionnement de la Commission nationale du débat public

La composition de la Commission est fixée à l'article L.121-3 nouveau du Code de l'environnement, les principes régissant son fonctionnement et les moyens dont elle dispose étant définis sous les articles L.121-4 à L.121-7 nouveaux du même Code.

La Commission se compose de vingt et un membres dont le président et deux vice-présidents, nommés par décret pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois, et dont l'exercice à plein temps de leur fonction donne lieu à une rémunération.

Nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat, dans les conditions et suivant les modalités prévues à l'article L. 121-3 précité, et l'exercice de leur fonction donnant lieu à indemnité, les dix neuf autres membres sont :

«1° Un député et un sénateur nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat ;

2° Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés ;

3° Un membre du Conseil d'Etat, élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;

4° Un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;

5° Un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;

6° Un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

7° Deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement ;

8° Deux représentants des consommateurs et des usagers, respectivement nommés par arrêté du Premier ministre, sur proposition du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des transports ;

9° Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur, respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'équipement. »

Par analogie avec le principe général régissant le fonctionnement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements, selon lequel un membre intéressé à une affaire objet d'une délibération ne peut participer au vote, les membres de la Commission peuvent être frappés d'une incompatibilité temporaire d'exercice en application de l'article L.121-5, selon lequel *« Les membres de la Commission nationale et des commissions particulières intéressés à une opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent participer à un débat ou à une procédure de concertation se rapportant à cette opération »*.

S'agissant de ses moyens, la Commission peut bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires en position d'activité et peut recruter des agents contractuels pour les besoins de son fonctionnement (article L. 121-4). Sur le plan financier, les crédits nécessaires à son fonctionnement sont inscrits au budget général de l'Etat (article L. 121-6).

En matière de reddition de compte, la Commission établit un rapport annuel remis au Gouvernement et au Parlement, rapport qui est rendu public.

1.2. L'organisation matérielle du débat public

Eu égard à l'objet qui lui assigné en vertu de l'article L.121-1 alinéa 2, le débat public est organisé par la Commission régulièrement saisie, dans les conditions et suivant les modalités définies aux articles L.121-8 à L.121-15 du nouveau Code de l'environnement.

1.2.1. L'objet du débat public

Selon l'article L. 121-1 alinéa 2 précité :

«La participation du public peut prendre la forme d'un débat public. Celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.»

Et, en application de l'alinéa 1 du I de l'article L. 121-8 et de l'alinéa 1 du II du même article, peuvent faire l'objet d'un débat public :

- soit les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat ;
- soit les projets appartenant aux catégories définies en application de l'article L.121-8-I précité, mais dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil de saisine obligatoire, et qui répondent à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat pour chaque nature de projet.

1.2.2. Le champ d'application du débat public

1.2.2.1 Le débat public de droit commun sur les grands projets d'aménagement ou d'équipement

Les dispositions légales précitées devraient être complétées par un décret en Conseil d'Etat en application de l'article L.121-15, texte qui devra définir les catégories d'opérations concernées ainsi que les seuils monétaires déterminant la saisine obligatoire ou facultative de la Commission.

En revanche, l'ensemble des dispositions relatives à la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, codifiées dans les articles L.121-1 à L.121-15 nouveaux du Code de l'environnement, ne sont applicables ni aux documents d'urbanisme ni aux opérations d'aménagements définies par le Code de l'urbanisme (article L.121-2 nouveau du Code de l'environnement).

S'agissant tout d'abord de l'élaboration des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales), les procédures applicables en la matière ont pour objet d'édicter une réglementation locale qui par définition n'entre pas dans le champ d'application du débat public et ne relève pas du domaine de compétences de la Commission tels que définis par la loi «démocratie de proximité». Mais la précision apportée par l'article L. 121-2 vise essentiellement à écarter tout risque de confusion entre d'une part, le débat public sur les grands projets et d'autre part, les procédures spécifiques de concertation avec le public instituées par le Code de l'urbanisme, dont l'organisation relève de la compétence des personnes morales de droit public compétentes en matière de documents d'urbanisme.

Ensuite, s'agissant des opérations d'aménagement au sens du Code de l'urbanisme (Zones d'aménagement concerté ou ZAC par exemple), ces dernières font également l'objet de procédures de concertation avec le public en application de l'article L. 300-2 du Code précité, et notamment d'un débat public dont l'organisation relève des personnes morales de droit public compétentes en la matière.

Toutefois, ces opérations d'aménagement ne sont pas totalement étrangères à la notion de grand projet d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national au sens de l'article L. 121-1 du Code de l'environnement. En particulier, en raison de leur coût et de leurs caractéristiques, les opérations définies par le Code de l'urbanisme peuvent également être susceptibles de satisfaire aux critères des projets au sens du Code de l'environnement qui seront définis par décret.

Dès lors, afin d'éviter les superpositions de procédure dénoncées lors des travaux parlementaires relatifs à la loi «démocratie de proximité», ainsi que dans un souci de cohérence et de simplification, l'article L.121-2 nouveau du Code de l'environnement prévoit

que par exception, le débat public organisé par la Commission nationale du débat public se substitue à celui prévu à l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme, en raison de leur identité d'objet et dès lors qu'une opération d'aménagement constitue un grand projet d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national.

1.2.2.2. Le débat public d'initiative gouvernementale

Selon l'article L.121-10 du Code de l'environnement :

«Le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement.»

Cette disposition ouvre donc au gouvernement une faculté de saisine de la commission aux fins qu'elle apprécie et, le cas échéant, organise un débat public dont l'objet est de permettre la participation du public à la définition des orientations et des politiques gouvernementales de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

A titre d'illustration, une telle procédure a déjà trouvé à s'appliquer après l'explosion de l'usine AZF à Toulouse. En effet, en suite de cette catastrophe, un débat national sur les risques industriels a été organisé, débat qui a donné lieu à la construction d'un site Internet spécifique ainsi qu'à la rédaction du rapport «Essig» en date du 6 février 2002, du nom du rapporteur du débat national.

La loi «démocratie de proximité» consacre ainsi une pratique, avec toutefois un apport supplémentaire, lequel résulte du statut d'autorité administrative indépendante de la Commission.

1.2.3. La saisine préalable de la Commission Nationale du Débat Public

La saisine de la Commission est le préalable obligatoire à l'organisation du débat public. l'article L.121-8 nouveau du Code de l'environnement distingue deux cas de saisine de la Commission, l'un obligatoire, l'autre facultatif.

1.2.3.1. 1^{er} cas : la saisine obligatoire par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable

Aux termes de l'article L.121-8-I :

*«La Commission nationale du débat public **est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat.***

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.».

Dans ce cas, les projets correspondant aux critères qui seront définis par voie réglementaire, devront obligatoirement faire l'objet d'un dossier qui sera transmis à la Commission, sans pour autant que la loi n'ait introduit de sanctions particulières au défaut de transmission. Toutefois, dans le cadre de la saisine obligatoire, le défaut de transmission du dossier par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du marché pourrait être sanctionné ultérieurement au stade des décisions d'exécution dont la légalité pourrait être remise en cause en raison d'un vice de procédure.

1.2.3.2. 2^{ème} cas : La saisine facultative de la Commission sur les projets soumis à une obligation de publication

Les projets d'aménagement ou d'équipement dont le coût prévisionnel est inférieur au seuil fixé par le décret prévu à l'article L. 121-8-I et qui répondent à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat pour chaque nature de projet, sont rendus publics par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, qui en publie les objectifs et caractéristiques essentiels (article L.121-8-II alinéa 1).

Cette publicité obligatoire a pour but de permettre l'exercice de leur faculté de saisine de la Commission dans les deux mois suivant la publication du projet, par certaines catégories de personnes définies à l'article L. 121-8-II alinéa 2 :

- le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet et par dix parlementaires ;
- un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou par l'une des associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national.

1.2.4. La détermination des modalités de participation du public à l'élaboration des grands projets

Aux termes de l'article L.121-9 :

«Lorsque la Commission nationale du débat public est saisie en application des dispositions de l'article L. 121-8, elle détermine les modalités de participation du public au processus de décision dans les conditions suivantes :

I - La commission apprécie, pour chaque projet, si le débat public doit être organisé en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Si la commission estime qu'un débat public est nécessaire, elle peut soit l'organiser elle-même et, dans ce cas, elle en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue, soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet. Dans ce cas, elle définit les modalités d'organisation du débat et veille à son bon déroulement.

Si la commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose.

II - La Commission nationale du débat public se prononce dans un délai de deux mois sur la suite à réserver aux saisines prévues aux I et II de l'article L. 121-8.

Elle se prononce sur les demandes de débat dont elle est saisie en vertu de l'article L. 121-8 par une décision motivée.».

Régulièrement saisie, la Commission Nationale du Débat Public n'est pas tenue d'organiser un débat public qui, selon le principe posé à l'article L. 121-1 alinéa 2 du Code de l'environnement, n'est qu'un mode de participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagements ou d'équipement. En qualité d'autorité administrative indépendante, la Commission s'est vue reconnaître par le législateur un pouvoir d'appréciation quant à la nécessité d'organiser un débat public, pouvoir dont l'exercice est sanctionné par une décision dont le régime juridique doit être précisé.

1.2.4.1. L'appréciation de la nécessité du débat public par la Commission (article L. 121-9-I du Code de l'environnement)

Pour chaque projet, la Commission apprécie la nécessité de l'organisation d'un débat public en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. A cet égard, il convient de remarquer que les critères d'appréciation fixés par l'article L. 121-9-I alinéa 1 du Code de l'environnement correspondent aux éléments devant figurer dans le dossier soumis à la Commission dont l'élaboration incombe au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet.

Au vu de ces éléments, qui par ailleurs devraient faire l'objet de précisions par voie réglementaire, la Commission peut rendre une décision.

1.2.4.2. *Les décisions explicites de la Commission*

En pratique, la Commission peut décider qu'un débat public est nécessaire ou, au contraire, estimer que le projet qui lui est soumis n'impose pas cette forme de participation du public.

Dans la première hypothèse, la Commission peut :

- soit organiser elle-même le débat et, dans ce cas, elle en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue ;
- soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet et, dans ce cas, elle définit les modalités d'organisation du débat et veille à son bon déroulement, conformément aux principes régissant l'exercice de ses missions définis à l'article L.121-1-I alinéa 1 du Code de l'environnement.

Dans la seconde hypothèse, si la Commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose.

Dans les deux hypothèses, la Commission nationale du débat public se prononce dans un délai de deux mois sur la suite à réserver aux saisines prévues aux I et II de l'article L. 121-8, et doit rendre une décision motivée lorsqu'elle se prononce sur les demandes de débat dont elle est saisie en vertu de l'article précitée.

1.2.4.3. *Les décisions implicites de la Commission*

Conformément au principe posé par l'article 22 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, l'absence de décision explicite à l'issue du délai de deux mois, la Commission est réputée avoir renoncé à organiser le débat public ou à en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet.

Le silence gardé par la Commission ne vaut donc pas rejet de la participation du public, puisque aux termes de l'article L.121-1-I alinéa 3 du code précité : *«La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique réalisée en application des dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du présent code ou du chapitre Ier du titre Ier du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique»*. Il en résulte qu'une telle participation devra être effective soit au travers d'un enquête public soit au travers des procédures particulières applicables à chaque projet, telles que par exemple celles prévues par l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme en matière d'opération d'aménagement :

*«I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et **sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations***

locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

- a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;*
- b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;*
- c) Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa.*

Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.

A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.

II - Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune.».

Qu'il manifeste l'absence de nécessité d'un débat public comme le renvoi de son organisation à la responsabilité du maître de l'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, le silence gardé par la Commission trouvera son fondement dans l'existence de procédures spécifiques applicables au projet dont elle est saisie, procédures que cette autorité administrative indépendante estime suffisantes pour assurer la participation du public tout au long de la phase d'élaboration du projet.

Par ailleurs, les dépenses liées à l'organisation du débat public étant à la charge du responsable du projet, la Commission appréciera également la nécessité d'un tel débat au regard de son coût financier, en tenant compte notamment de l'existence de procédures particulières également de nature à garantir la participation du public.

En revanche, le projet d'aménagement ou d'équipement, dont les caractéristiques, le coût prévisionnel ainsi que l'impact seraient tels qu'ils imposeraient des mesures d'expertise complémentaires, devra faire l'objet d'un débat public approuvé, puisque l'article L.121-9-III du code précité prévoit expressément que de telles dépenses seraient supportées par la Commission.

1.2.4.4. *La portée des décisions de la Commission*

Aux termes de l'article L.121-14 du Code de l'environnement :

«Aucune irrégularité au regard des dispositions du présent chapitre ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel la Commission nationale du débat public a renoncé à organiser un débat public ou l'acte mentionné à l'article L. 121-13 est devenu définitif».

En pratique, le non-respect des dispositions relatives à la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, prévues par les articles L.121-1 à L.121-15 du Code de l'environnement, ne peut être invoqué à l'appui d'un recours contre une décision d'exécution du projet dès lors que :

- soit la décision de la Commission manifestant l'absence de nécessité d'un débat public est devenue définitive, effet qui, sous réserve d'éventuelles précisions réglementaires, est acquis au terme du délai de droit commun de deux mois ;
- soit l'acte du maître de l'ouvrage ou du responsable du projet, consécutif au débat public, décidant du principe et des conditions de la poursuites du projet, ainsi que, le cas échéant, des modifications à apporter, est devenu définitif, effet qui, sous réserve d'éventuelles précisions réglementaires, est acquis au terme du délai de droit commun de deux mois.

A notre avis, la rédaction adoptée par le législateur concernant le caractère non invocable de l'irrespect de la procédure de participation du public emporte que ces irrégularités ne peuvent également pas être invoquées par voie d'exception.

Cette interprétation est confirmée par les travaux préparatoires tels qu'ils résultent notamment du rapport réalisé par Monsieur Daniel HOEFFEL, Sénateur, au nom de la commission des lois du Sénat (rapport n°101-156 annexé à la séance du 19 décembre 2001) :

«Le présent projet de loi vise à réduire le risque contentieux par une plus grande participation du public, en désamorçant en amont les difficultés.

Le rapport du Conseil d'Etat avait indiqué qu'un consensus existait pour affirmer que les limites en matière de complexité étaient atteintes, et qu'il ne pouvait être question d'augmenter encore les risques d'annulation pour vice de procédure.

Par conséquent, cet article indique les règles de forclusion des délais de recours à l'encontre de la procédure de débat public, afin d'assurer une sécurité juridique aux actes intervenant ultérieurement.

Ainsi, aucune irrégularité relative à la procédure de débat public ne peut être invoquée :

- lorsque l'acte par lequel la Commission nationale du débat public a renoncé à organiser un débat public (elle-même ou par l'entremise du maître d'ouvrage) est devenu définitif, c'est à dire deux mois à compter de la date à laquelle la Commission nationale du débat public a renoncé au débat public (soit deux mois à compter de sa décision explicite, soit deux mois à compter de sa décision implicite, c'est-à-dire en tout quatre mois après sa saisine) ;
- lorsque l'acte par lequel le maître d'ouvrage décide de la poursuite du projet après la fin du débat public est devenu définitif ;
 - si le maître d'ouvrage est une personne publique, l'acte devient définitif à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de sa publication ;
 - si le maître d'ouvrage est une personne privée, un recours devant le juge civil reste ouvert si l'acte a causé un dommage à autrui. A cette occasion, le requérant peut demander au juge de constater la nullité de l'acte pour non conformité aux lois et règlements. Cette décision pourra faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir mais ne pourra être ultérieurement contestée par la voie de l'exception d'illégalité après l'expiration du délai de recours contentieux.».

1.2.5. La mise en œuvre du débat public

L'appréciation de la nécessité d'un débat public se traduit par la mise en place d'un calendrier de procédure, procédure dont la clôture se traduit par la prise de certains actes et dont l'articulation avec l'enquête publique doit être précisée.

1.2.5.1. Le calendrier du débat public (article L.121-11 du Code de l'environnement)

Que le débat public soit organisé par la Commission ou que sa gestion soit « déléguée » au maître de l'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet, l'autorité administrative indépendante établit et publie un calendrier de procédure.

Au total, la durée du débat public ne peut excéder 4 mois, sous réserve d'une prolongation de deux mois prise par une décision motivée de la Commission. Toutefois, dans le cas où ladite Commission aura sollicité un complément de dossier, le délai initial ne commencera à courir qu'à compter de la réception du dossier complet.

Dans un délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat public, le président de la Commission Nationale du Débat Public publie un compte rendu du débat et en dresse le bilan.

1.2.5.2. La portée du débat public à l'égard du responsable du projet (article L. 121-13 du Code de l'environnement)

Dans les trois mois suivant la publication du bilan du débat public, le maître de l'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet arrête une position à l'égard dudit projet en tenant

compte, le cas échéant, des modifications qu'il y a lieu d'apporter en considération des conclusions du débat telles qu'elles figurent dans le bilan établi par la Commission.

En pratique, le responsable du projet soumis au débat public prend un acte par lequel il décide du principe et des conditions de la poursuite du projet, et précisant, le cas échéant, les principales modifications apportées au projet soumis au débat public. Cet acte est publié et transmis à la Commission.

Par ailleurs, lorsque le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet est une collectivité territoriale, cet acte donne lieu à une délibération.

1.2.5.3. L'articulation entre le débat public et la procédure d'enquête publique

S'agissant des projets susceptibles de faire l'objet d'un débat public, l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 123-1 du Code de l'environnement ne peut être décidée qu'à compter, soit de la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé, soit de la date de publication du bilan ou à l'expiration du délai imparti au président de la Commission Nationale du Débat Public pour procéder à cette publication et au plus tard dans le délai de cinq ans qui suivent ces dates. Au-delà de ce délai, la commission ne peut décider de relancer la concertation avec le public que dans l'hypothèse où les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet auront subi des modifications substantielles.

2. DES PROCEDURES SIMPLIFIEES, UNE DECENTRALISATION AMELIOREE

2.1. La réforme de l'utilité publique

La réforme de l'utilité publique constitue l'un des apports essentiels de la loi «Démocratie de proximité», qui de manière très synthétique se traduit par l'institution d'une déclaration de projet (2.1.1) et l'exigence de la motivation du refus de la déclaration d'utilité publique (2.1.2).

Le chapitre IV du titre IV de la loi précitée comporte également certaines dispositions particulières en matière d'environnement et d'urbanisme qui seront successivement analysées (2.1.3).

2.1.1. La déclaration de projet

Aux termes de l'article L. 126-1 nouveau du Code de l'environnement instituant la déclaration de projet (article 144 de la loi «Démocratie de proximité») :

«Lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages a fait l'objet d'une enquête publique en application du chapitre III du présent titre, l'autorité de l'Etat ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du

projet se prononce, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée.

La déclaration de projet mentionne l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête et comporte les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général. Elle indique, le cas échéant, la nature et les motifs des principales modifications qui, sans en altérer l'économie générale, sont apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique.

Si la déclaration de projet n'est pas intervenue dans le délai d'un an à compter de la clôture de l'enquête, l'opération ne peut être réalisée sans une nouvelle enquête.

En l'absence de déclaration de projet, aucune autorisation de travaux ne peut être délivrée.

Si les travaux n'ont pas reçu de commencement d'exécution dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la déclaration de projet, la déclaration devient caduque. Toutefois, en l'absence de changement dans les circonstances de fait ou de droit, le délai peut être prorogé une fois pour la même durée, sans nouvelle enquête, par une déclaration de projet prise dans les mêmes formes que la déclaration initiale et intervenant avant l'expiration du délai de cinq ans.

La déclaration de projet est publiée dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat».

La déclaration de projet constitue une nouvelle modalité d'information du public sur les projets donnant lieu à enquête publique en raison de leur impact sur l'environnement. Le maître d'ouvrage devra désormais prendre une déclaration de projet à l'issue de l'enquête publique.

Cette déclaration interviendra dans deux hypothèses :

- celle de la procédure «mixte» (articles R. 11-14-1 et suivants du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Dans ce cas, la déclaration de projet intervient préalablement à une déclaration d'utilité publique ;

- celle de la procédure de type Bouchardeau (articles L. 123-1 à L. 123- 16 du Code de l'environnement).

La déclaration de projet intervient en dehors de toute déclaration d'utilité publique.

Selon le rapport du sénateur HOEFFEL précité : *«Il s'agit de dissocier les deux objectifs de la déclaration d'utilité publique, qui sont, d'une part de statuer sur l'intérêt général du projet et, d'autre part, de motiver une expropriation. Il s'agit d'une solution de compromis, puisqu'il ne paraissait pas envisageable de permettre à une collectivité de statuer sur une déclaration*

d'utilité publique avant expropriation, en raison de motivations constitutionnelles (protection du droit de propriété). »

2.1.1.1. L'objet et le contenu de la déclaration de projet (article L. 126-1 alinéas 1 et 2 nouveaux du Code de l'environnement)

L'article L. 126-1 alinéa 1 nouveau du Code de l'environnement définit en ces termes la déclaration de projet :

«Lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages a fait l'objet d'une enquête publique en application du chapitre III du présent titre, l'autorité de l'Etat ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet se prononce, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée.»

Le maître d'ouvrage (qu'il s'agisse de l'Etat, de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public) d'un projet public ayant fait l'objet d'une enquête dite Bouchardeau, se prononce par une déclaration de projet sur l'intérêt général de l'opération.

Le nouveau dispositif ne concerne donc que les projets «publics», c'est-à-dire ceux des personnes publiques (l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics en dépendant), alors que l'enquête Bouchardeau concerne également les projets privés.

Cette déclaration de projet s'analyse en un acte consacrant l'intérêt général d'un projet ayant donné lieu à enquête publique au sens de la loi du 12 juillet 1983 dite loi Bouchardeau, c'est-à-dire ayant un impact sur l'environnement, et devrait donc concerner tous les projets entrant dans le champ d'application du décret du 23 avril 1985.

Sans trop alourdir la procédure, la constatation formelle de l'intérêt général permet de répondre à une exigence de démocratie et de transparence, afin que les décideurs publics prennent leurs responsabilités publiquement et formellement, que le projet nécessite une expropriation ou non.

Ceci sera particulièrement intéressant s'agissant des projets des collectivités locales. En effet, la seule intervention d'un acte pris par le représentant de l'Etat (la déclaration d'utilité publique) masque la responsabilité des élus locaux dans la réalisation des projets, ce qui peut être vécu comme une frustration ou un manque de transparence.

Au terme de l'enquête publique, l'organe délibérant de la collectivité locale adoptera donc une déclaration de projet. Celle-ci prendra d'ailleurs en considération les éléments résultant de la concertation inter administrative. En prenant la déclaration de projet, la collectivité donnera une existence formelle à son projet et prendra pleinement ses responsabilités.

S'agissant de projets de type Bouchardeau qui n'impliquent ni expropriation ni mutation domaniale, la déclaration de projet se suffit à elle-même. Il y a donc décentralisation de l'appréciation de l'intérêt général du projet.

S'agissant de son contenu, l'article L.126-1 alinéa 2 nouveau du Code de l'environnement précise que :

«La déclaration de projet mentionne l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête et comporte les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général. Elle indique, le cas échéant, la nature et les motifs des principales modifications qui, sans en altérer l'économie générale, sont apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique.».

La déclaration de projet doit préciser l'objet de l'opération et comporte les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général. Cette obligation de motivation participe à la transparence.

En outre, la déclaration de projet doit indiquer les modifications apportées au projet afin de tenir compte des résultats de l'enquête publique. Selon le rapport HOFFEL précité : *«Il s'agit là d'une revendication récurrente. En effet, l'une des principales critiques adressées à l'encontre de la procédure d'enquête publique porte sur l'opacité entourant les projets à l'issue de l'enquête publique. Ainsi, des modifications importantes peuvent être apportées au projet, ce qui est mal compris par le public qui se demande alors à quoi sert la consultation.».*

2.1.1.2. La portée de la déclaration de projet (article L.126-1 alinéas 3 et suivants du Code de l'environnement)

- **La caducité de l'enquête publique en l'absence de déclaration de projet**

Aux termes de l'article L.126-1 alinéas 3 du code précité :

«Si la déclaration de projet n'est pas intervenue dans le délai d'un an à compter de la clôture de l'enquête, l'opération ne peut être réalisée sans une nouvelle enquête.».

Ce délai d'un an est un maximum imposé. En effet, selon l'article L. 11-5 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la déclaration d'utilité publique, postérieure à la déclaration de projet, doit intervenir dans le délai d'un an après la fin de l'enquête publique.

- **La sanction du défaut de déclaration de projet**

Le non-respect de l'obligation de prendre une déclaration de projet prévue à l'alinéa 1 de l'article L. 126-1 précité est sanctionné en application de l'alinéa 4 du même article :

«En l'absence de déclaration de projet, aucune autorisation de travaux ne peut être délivrée.».

Cette déclaration conditionne donc le début des travaux.

- **La caducité de la déclaration de projet**

Le maître d’ouvrage public ne doit pas seulement déclarer son projet, mais doit également s’engager concrètement en donnant un commencement d’exécution aux travaux de réalisation dudit projet.

A défaut, l’alinéa 5 de l’article L.126-1 précité frappe de caducité la déclaration de projet :

«Si les travaux n'ont pas reçu de commencement d'exécution dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la déclaration de projet, la déclaration devient caduque. Toutefois, en l'absence de changement dans les circonstances de fait ou de droit, le délai peut être prorogé une fois pour la même durée, sans nouvelle enquête, par une déclaration de projet prise dans les mêmes formes que la déclaration initiale et intervenant avant l'expiration du délai de cinq ans.».

Les travaux doivent donc recevoir un commencement d'exécution dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la déclaration de projet. Dans le cas contraire, la déclaration de projet devient caduque. Il est néanmoins prévu que la personne publique responsable du projet peut proroger ce délai de cinq ans une fois, si les circonstances de fait ou de droit n'ont pas changé. Il n'est alors pas nécessaire de procéder à une nouvelle enquête. Cette prorogation doit être faite avant l'expiration du délai de cinq ans. Cette disposition déroge donc aux dispositions de l'article L. 123-13 du Code de l'environnement, qui continue de régir le cas général.

- **Les mesures de publicité**

Un décret en Conseil d’Etat viendra préciser les modalités et conditions de publication de la déclaration de projet qui, par analogie, pourraient résulter dans la publication au recueil des actes des collectivités territoriales et fasse l'objet d'un affichage sur le territoire de la commune.

2.1.2. Les modifications législatives relative à la déclaration d’utilité publique

La loi «Démocratie de proximité» a introduit le principe de l’exigence de la motivation du refus de déclaration d’utilité publique, et, en conséquence de l’institution de la déclaration de projet, la loi précitée modifie le Code de l’expropriation pour cause d’utilité publique en déterminant la procédure et en fixant la portée de la déclaration de projet suivie d’une déclaration d’utilité publique.

2.1.2.1. La motivation du refus de déclaration d’utilité publique

Aux termes de l’article L. 11-1-2 nouveau du Code de l’expropriation pour cause d’utilité publique :

«La décision de refus de déclarer l'utilité publique d'un projet ou d'une opération doit être motivée et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait la justifiant.

Elle doit intervenir au plus tard un an après la clôture de l'enquête préalable. Ce délai est majoré de six mois lorsque la déclaration d'utilité publique ne peut être prononcée que par décret en Conseil d'Etat».

2.1.2.2. La procédure et la portée de la déclaration de projet suivie d'une déclaration d'utilité publique

L'article L.11-1-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique concerne les projets ayant un impact sur l'environnement et nécessitant une déclaration d'utilité publique préalablement à une expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, était soumis à la procédure mixte prévue aux articles R. 11-14-1 et suivants du code précité :

«Lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages constitue une des opérations mentionnées à l'article L. 123-1 du code de l'environnement et que sa réalisation rend nécessaire l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, la déclaration de projet prévue à l'article L. 126-1 du code de l'environnement intervient, au vu des résultats de l'enquête prévue à l'article L. 11-1 du présent code, selon les modalités et dans les conditions suivantes :

1 Si l'expropriation est poursuivie au profit d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements publics, l'autorité compétente de l'Etat demande, au terme de l'enquête publique, à la collectivité ou à l'établissement intéressé de se prononcer, dans un délai qui ne peut excéder six mois, sur l'intérêt général du projet dans les conditions prévues à l'article L. 126-1 du code de l'environnement. Après transmission de la déclaration de projet ou à l'expiration du délai imparti à la collectivité ou à l'établissement intéressé, l'autorité de l'Etat compétente décide de la déclaration d'utilité publique.

Lorsque l'opération est déclarée d'utilité publique, la légalité de la déclaration de projet mentionnée à l'alinéa précédent ne peut être contestée que par voie d'exception à l'occasion d'un recours dirigé contre la déclaration d'utilité publique. Les vices qui affecteraient la légalité externe de cette déclaration sont sans incidence sur la légalité de la déclaration d'utilité publique

2 Si l'expropriation est poursuivie au profit de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics, la déclaration d'utilité publique tient lieu de déclaration de projet

3 L'acte déclarant l'utilité publique est accompagné d'un document qui expose les motifs et considérations justifiant le caractère d'utilité publique de l'opération »

Cet article vise donc :

- Les projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages émanant de personnes publiques, c'est à dire l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements publics, y compris de coopération intercommunale. Une fois de plus, les projets des personnes privées sont exclus, pour les raisons évoquées à l'article précédent
- susceptibles d'affecter l'environnement ;
- et dont la réalisation doit rendre nécessaire l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers.

De tels projets nécessitent que soit prise une déclaration d'utilité publique préalablement à l'expropriation. Ainsi qu'il était prévu s'agissant de projets affectant l'environnement, mais ne nécessitant pas d'expropriation, le maître d'ouvrage devra prendre une déclaration de projet, et donc se prononcer sur leur intérêt général.

Le projet de loi distingue ensuite deux hypothèses selon que l'expropriation est poursuivie au profit d'une collectivité territoriale ou l'un de ses établissements publics ou au profit de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics

- **L'hypothèse de poursuite de l'expropriation au profit d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics**

Lorsque l'expropriation est poursuivie au profit d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics, l'autorité compétente de l'Etat leur demande au terme de l'enquête publique de se prononcer dans un délai de six mois maximum sur l'intérêt général du projet. Les modalités sont les mêmes que lorsqu'il n'y a pas de déclaration d'utilité publique, étant précisé que l'autorité compétente varie selon la nature de l'opération projetée.

L'article L. 11-2 du même code prévoit que la déclaration d'utilité publique est déclarée par décret en Conseil d'Etat. Cependant, il prévoit une dérogation à cette règle très contraignante lorsque les conclusions du commissaire ou de la Commission chargée de l'enquête sont favorables, l'utilité publique pouvant alors être déclarée par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral. En pratique, la plupart des déclarations d'utilité publique sont prises par le préfet. Le deuxième alinéa de cet article prévoit également que certaines catégories de travaux ou d'opérations, en raison de leur nature ou de leur importance, ne peuvent être déclarées d'utilité publique que par décret en Conseil d'Etat. De plus, c'est également le cas lors d'un désaccord au niveau de l'instruction mixte. Il peut également s'agir d'un décret simple s'agissant d'opérations secrètes intéressant la Défense nationale.

Selon le rapport HOFFEL : *«Une des revendications des élus locaux consiste à renverser le principe de l'article L. 11-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en prévoyant que le préfet est l'autorité compétente pour prendre une déclaration d'utilité*

publique, le recours à un décret pris en Conseil d'Etat devenant l'exception. Cependant, cette proposition, a priori séduisante, et qui répond à de véritables problèmes, le passage en Conseil d'Etat retardant la procédure de six mois, pose de nouveaux problèmes. On constate souvent que le préfet est très engagé dans les différents projets et que les co-financements sont nombreux. Il paraît donc préférable de définir par décret quels seront les projets pour lesquels le préfet pourrait être compétent».

Toutefois, afin de ne pas bloquer le processus ou le retarder encore considérablement, l'article L. 11-1-1 prévoit qu'à l'expiration d'un délai de six mois et en l'absence de déclaration de projet, le préfet décide de la déclaration d'utilité publique. En revanche, s'il y a déclaration de projet, elle est transmise à l'autorité de l'Etat compétente.

La question se pose alors de la force contraignante de cette déclaration de projet. Le rapport du groupe d'étude du Conseil d'Etat soulignait que l'intervention de l'Etat n'était plus perçue comme une garantie apportée au respect du droit de la propriété, mais comme le maintien d'une forme de monopole dans l'appréciation légitime de l'opportunité d'un projet d'aménagement, alors même que la décentralisation a consacré le rôle des autorités locales dans les décisions d'aménagement du territoire dont elles ont la charge, et leur a conféré une véritable légitimité pour apprécier l'opportunité des projets dont elles sont les auteurs. Par ailleurs, l'intervention des commissaires enquêteurs, ainsi que les critiques susceptibles de figurer dans leur rapport, peuvent être mal ressenties par certaines autorités locales s'étant investies politiquement dans un projet. En outre, la multiplication des procédures augmente la charge financière pour les collectivités locales et les suites de l'avis négatif donné par le commissaire enquêteur sont parfois vécues comme une dépossession du projet, désormais suspendu à l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat. La consultation de celui-ci allonge les procédures et ses avis ne sont pas rendus publics.

Selon les travaux parlementaires, certaines associations représentatives d'élus locaux estimaient que, dès lors qu'un projet serait déclaré d'intérêt général par une collectivité locale, l'autorité de l'Etat aurait en quelque sorte compétence liée pour lui délivrer l'autorisation d'exproprier.

Cependant, il n'est pas envisageable que la déclaration d'utilité publique, en tant qu'elle fonde légalement une dépossession d'un bien privé, cesse d'être une compétence de l'Etat.

Ceci relève de considérations constitutionnelles (respect de la propriété privée). Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans plusieurs décisions, notamment celles de 1993 sur les conditions d'aide et d'investissement des établissements d'enseignement privé et de 1996 sur le statut de la Polynésie française, *«La Déclaration des droits de l'Homme reconnaît le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la cité politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté ou la résistance à l'oppression»*. La jurisprudence du Conseil constitutionnel fait obstacle à ce que les conditions

essentielles de mise en oeuvre des libertés publiques dépendent des décisions des collectivités locales et puissent ainsi ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République.

Cependant, la déclaration de projet adoptée par un vote de l'organe délibérant de la collectivité sera nécessairement revêtue d'une légitimité réelle. En droit, si l'autorité de l'Etat saisie d'une déclaration d'utilité publique refusait de prendre la déclaration d'utilité publique, un tel refus, qui serait expressément motivé, serait bien entendu susceptible d'être soumis au contrôle du juge.

Par ailleurs, le troisième alinéa l'article L. 11-1-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que lorsque l'opération est déclarée d'utilité publique, la légalité de la déclaration de projet ne peut être contestée que par voie d'exception à l'occasion d'un recours dirigé contre la déclaration d'utilité publique. D'autre part, les vices qui affecteraient la légalité externe de cette déclaration sont sans incidence sur la légalité de la déclaration d'utilité publique. Les vices affectant la légalité externe sont les irrégularités en matière de compétence, de procédure et de forme.

- **L'hypothèse d'une expropriation poursuivie au profit de l'Etat ou de ses établissements publics**

Dans le second cas, lorsque l'expropriation est demandée au profit de l'Etat ou de ses établissements publics, la déclaration d'utilité publique tient lieu de déclaration de projet.

- **L'obligation de motivation de la déclaration d'utilité publique**

Cette motivation est devenue incontournable du fait des évolutions du droit communautaire. La directive 85-337 CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation de certains projets publics et privés visait à encourager la participation du public ou des organismes concernés afin de permettre à l'autorité compétente d'apprécier les effets probables sur l'environnement d'un projet. La France avait déjà adopté des lois en ce sens, mais la transposition de cette directive a été assurée par le décret du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques. Dès 1993, un rapport de la Commission européenne sur l'application de la directive regrettait que les évaluations de projets et la consultation du public soient effectuées à un stade déjà trop avancé du processus décisionnel.

Cette réflexion a conduit à l'adoption de la directive 97-11 CE du 3 mars 1997, complétant la directive 85-337, et dont l'article 5 définit le contenu minimal de l'étude d'impact. Devrait désormais y figurer une esquisse des principales solutions de substitution examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement. Par ailleurs, l'article 9 prévoit que les motifs et considérations ayant fondé la décision (essentiellement la déclaration d'utilité publique en droit interne) doivent être mis à la disposition du public.

Ceci devait donc conduire à une motivation obligatoire des déclarations d'utilité publique, du moins pour les projets entrant dans le champ d'application de la directive 85-337 modifiée. Cette motivation devra exposer les raisons justifiant le projet, ainsi que les précautions prises pour en effacer ou en atténuer les inconvénients. Le délai laissé aux Etats membres pour transposer la directive a expiré le 14 mars 1999.

Par ailleurs, la directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a été adoptée le 27 juin 2001. Elle vise à compléter la directive de 1985 s'agissant des niveaux décisionnels antérieurs et supérieurs aux projets. Le droit interne devait donc être modifié en ce qui concerne la participation du public en amont du processus décisionnel, pour les plans et programmes (notamment les contrats de plan Etat-région et les directives territoriales d'aménagement). Une autre proposition de directive est en cours de préparation s'agissant de la participation du public, afin de transposer le volet participation de la convention d'Aarhus en droit communautaire.

Ainsi, tant les normes de droit communautaire dérivé que la convention d'Aarhus doivent conduire les Etats à soumettre leurs systèmes nationaux de prise de décision à des exigences procédurales distinguant quatre étapes :

- une déclaration d'impact environnemental ;
- une procédure de consultation du public, à la fois suffisamment en amont pour qu'elle ait en un sens et prévue dans des délais suffisants pour qu'elle soit dense et, le cas échéant, l'organisation d'une consultation transfrontalière en application de la convention Espoo ;
- la prise en considération des résultats de la consultation, qui ne lie néanmoins pas l'autorité qui conserve le pouvoir de décision ;
- l'information du public sur la décision prise.

C'est pourquoi le législateur a introduit sous l'alinéa 3 de l'article L. 11-1-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique une obligation de motivation.

2.1.3. Les autres modifications législatives participant à la réforme de l'utilité publique

2.1.3.1. La compatibilité entre la déclaration d'utilité publique et les documents locaux d'urbanisme, Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et Plan Local d'Urbanisme (PLU)

Les articles L. 122-15 (relatif au SCOT) et L.123-16 (relatif au PLU) dans leur rédaction issue de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 (dite loi SRU) font l'objet d'une première modification législative.

La loi permet désormais de faire une enquête commune pour une opération d'utilité publique et la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, qu'il s'agisse des plans locaux d'urbanisme (anciens plans d'occupation des sols) ou des schémas de cohérence territoriale.

La nouvelle rédaction de l'article L. 122-15 du Code de l'urbanisme prévoit la mise en cohérence de la déclaration d'utilité publique mais aussi dorénavant de la déclaration de projet, avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale. La nouvelle rédaction de l'article L. 123-16 du Code de l'urbanisme opère de même, s'agissant cette fois de la déclaration de projet et des dispositions du plan local d'urbanisme. Par ailleurs, la déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme lorsqu'elle est prise par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Lorsqu'elle est prise par une autre personne publique, elle ne peut intervenir qu'après mise en compatibilité du plan par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou, en cas de désaccord, par arrêté préfectoral. En effet, lorsque la collectivité qui porte le projet n'est pas celle qui a la compétence en matière d'urbanisme et que le projet n'exige pas d'expropriation, on porterait atteinte au principe selon lequel il n'y a pas de tutelle entre collectivités territoriales, en donnant à la collectivité locale et à l'établissement public qui prend la déclaration de projet le pouvoir de modifier le document d'urbanisme d'une autre collectivité ou d'un autre établissement public.

2.1.3.2. Le report de la date butoir pour l'adoption du principe d'un schéma de cohérence territoriale

A titre subsidiaire, il convient de relever que l'article 153 de la loi, inclus dans le chapitre relatif à la déclaration de projet, reporte au 1^{er} juillet 2002 la date butoir à compter de laquelle le principe de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) doit être adopté par un établissement public de coopération intercommunale, modifiant ainsi l'échéance initialement fixée au 1^{er} janvier 2002 à l'article L.122-2 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi n°2000-1206 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

2.2. La réforme des procédures d'enquête publique

Selon le rapport du sénateur HOEFFEL (rapport n°101-356 de la commission des lois du Sénat précité), le chapitre III intitulé «Procédure d'enquête publique», du titre IV de la loi «Démocratie de proximité» : *«Le présent chapitre du projet de loi tend donc à aménager ces différentes procédures, dans un souci de décentralisation et de simplification».*

Comme dans le cadre des procédures spécifiques, applicables par exemple aux installations classées ou en zone urbaine (article L. 300-2 du Code de l'urbanisme), une enquête publique doit être conduite dans deux hypothèses :

- préalablement à la déclaration d'utilité publique nécessaire pour permettre l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers (articles L. 11-1 et suivants du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) ;
- avant la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux susceptibles d'affecter l'environnement.

Cette procédure a été instituée par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement dite «loi Bouchardeau». Elle concerne les opérations figurant au tableau annexé au décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi précitée, et est régie par le chapitre III du titre II du livre Ier du Code de l'environnement, au sein duquel la loi du 12 juillet 1983 a été codifiée.

En outre, des opérations peuvent à la fois affecter l'environnement et donner lieu à des expropriations, notamment s'agissant de travaux de grande ampleur (construction de voies ferrées ou installation d'ouvrages hydroélectriques par exemple). Une procédure spécifique est donc prévue par les articles R. 11-14-1 et suivants du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En pratique, le chapitre III du titre IV de la loi «Démocratie de proximité», comporte deux ordres de dispositions, l'un concernant de manière spécifique la procédure d'enquête publique (articles 138 à 142), l'autre relatif au renouveau du transport ferroviaire en France tel qu'il résulte de l'article 143 qui sera seulement cité :

«Le quatrième alinéa de l'article 11 de la loi no 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire est ainsi rédigé :

Les déclassements affectant la consistance du réseau sont soumis à l'autorisation préalable de l'Etat, après avis des collectivités concernées et de la Société nationale des chemins de fer français et consultation des organisations nationales représentatives des usagers des transports.».

2.2.1. La décentralisation de la décision d'ouverture des enquêtes publiques

Aux termes de l'article L.123-1-II nouveau du Code de l'environnement (article 138 de la loi) :

«La décision d'ouverture de l'enquête publique portant sur le projet d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un des établissements publics en dépendant est prise par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. Toutefois, lorsque l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique, la décision est prise par l'autorité compétente de l'Etat.».

L'insertion de cet article s'inspire très largement du rapport du Conseil d'Etat sur le projet de loi, selon lequel l'initiative de lancer l'enquête publique devait être transférée à la collectivité locales en l'absence d'expropriation.

2.2.2. L'harmonisation des procédures de désignation et des pouvoirs du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête

L'article L. 11-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est complété par deux alinéas :

«L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est menée par un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête dont les modalités de désignation et les pouvoirs sont définis par les dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement».

«Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête doivent rendre leurs conclusions six mois maximum après l'ouverture de l'enquête publique.».

Ces insertions législatives modifient le régime antérieur sous l'empire duquel le commissaire enquêteur était nommé selon des procédures différentes et disposait également de pouvoirs différents selon que l'enquête publique était ou non préalable à une déclaration d'utilité publique.

Le régime de nomination est désormais unifié, de même que les sources d'observations qui seront formulées dans le rapport, puisque dans tous les cas le maître d'ouvrage sera reçu par le commissaire-enquêteur en application de l'article L. 123-9 du Code de l'environnement selon lequel :

«Après le premier alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Il (le commissaire-enquêteur) reçoit le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête publique».

2.2.3. Le versement d'une provision pour la conduite de l'enquête publique

L'article L. 123-14 du Code de l'environnement est complété par un second alinéa aux termes duquel :

«Saisi d'une demande en ce sens par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne à cet effet ordonne le versement par le maître d'ouvrage d'une provision dont il définit le montant. L'enquête publique ne peut être ouverte qu'après le versement de cette provision».

L'article 142 de la loi « Démocratie de proximité » complète l'article L. 123-14 du Code de l'environnement relatif à la prise en charge par le maître d'ouvrage des frais de l'enquête publique, article qui prévoit que le maître d'ouvrage prend notamment en charge l'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête, ainsi que les frais nécessités par la mise à disposition des moyens matériels nécessaires au déroulement de l'enquête publique.

Ces dispositions ne sont pas modifiées ; mais en pratique, on observe parfois un manque de diligence des maîtres d'ouvrage à prendre en charge les frais de l'enquête, ce qui peut faire obstacle à son bon déroulement. Par conséquent, l'alinéa 2 nouveau de l'article L. 123-14 du Code de l'environnement précise qu'à la demande du commissaire-enquêteur ou du président de la commission d'enquête, le président du tribunal administratif (ou un magistrat désigné à cet effet), ordonne le versement par le maître d'ouvrage d'une provision dont il définit le montant. Il s'agit d'un droit pour le requérant, aucune condition d'urgence ou de forme n'étant exigée. L'ouverture de l'enquête publique ne peut alors intervenir qu'après le versement de cette provision.

2.3. La concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales

L'article 135 de la loi «Démocratie de proximité» crée et introduit un titre supplémentaire dans le Code général des collectivités territoriales intitulé «Concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales» codifié aux articles L.1331-1 à L.1331-3 nouveaux. Parallèlement, l'article 136 de la même loi réforme la concertation inter-administrative entre l'Etat et les collectivités territoriales.

2.3.1. La protection des intérêts civils et militaires de l'Etat

Le rapport du Conseil d'Etat de 1999 «Rénover l'utilité publique aujourd'hui» soulignait les insuffisances et la lourdeur de la procédure de l'instruction mixte à l'échelon central (IMEC), procédure destinée à assurer la coordination de l'action des pouvoirs publics lorsque des travaux publics intéressaient à la fois la défense nationale et des services civils, ou lorsque des constructions immobilières intéressant la défense nationale étaient engagés. Cette procédure de concertation prévue par la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes et son décret d'application n° 55-1064 du 4 août 1955 était particulièrement complexe, puisque selon la nature et l'importance des travaux, la concertation est organisée, à l'échelon central ou à l'échelon local, au moyen d'une conférence.

Ainsi, en dépit de sa nécessité, cette procédure était devenue une sorte de deuxième enquête publique, qui toutefois ne se déroulait ni auprès du public, ni sur le lieu du projet. En effet, aucune articulation n'était prévue avec la procédure d'enquête publique, laquelle pouvait très bien être ouverte alors que l'instruction mixte était en cours. Le décret de 1955 précisait simplement que l'instruction précédait obligatoirement la déclaration d'utilité publique, mais non le début de l'enquête publique.

Selon le rapport du sénateur HOEFFEL précité :

«L'instruction mixte est déconnectée du processus d'information et de consultation du public.

Le rapport (du Conseil d'Etat de 1999) préconise au contraire que le processus de consultation inter-administrative soit mis en oeuvre et conclu avant le début de l'enquête publique, de telle sorte que le public soit à même d'en connaître les résultats, quitte à ce que la concertation administrative soit réouverte après l'enquête publique au cas où celle-ci mettrait en lumière des éléments auxquels on n'aurait pas porté une attention suffisante avant.

En effet, la population ne peut considérer une consultation comme crédible si l'instruction mixte et un avis du Conseil d'Etat remettent soudainement en cause un projet au sujet duquel a déjà été menée une concertation.

Par ailleurs, les collectivités locales critiquent la dérive de cette procédure qu'elles analysent comme une atteinte à leur libre administration.

Les réformes importantes comme la décentralisation ont des effets seulement après 10 ou 15 ans. Aujourd'hui, les grandes villes et les régions sont devenues des opérateurs à part entière et mènent leur propre stratégie.

Rappelons en effet que les collectivités locales, les établissements publics, et même les personnes morales de droit privé investies d'une mission d'intérêt général, peuvent demander et poursuivre l'expropriation.

Lorsqu'est en cause un projet ayant pour origine une collectivité locale, celle-ci doit être associée au processus de concertation inter-administrative.

Or, pour les collectivités locales, la mise en oeuvre de cette procédure se traduit par une prise en charge du dossier par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, suivie d'une discussion interministérielle dans laquelle les élus locaux sont représentés de manière peu satisfaisante. Il n'y a pas en principe de réunions organisées entre eux. Tout se passe par correspondance. Une déconcentration permettrait d'organiser des réunions avec les élus et de réduire substantiellement les délais de la concertation. Une fois de plus, la déconcentration apparaît comme le nécessaire corollaire de la décentralisation.

L'instruction mixte présente surtout le défaut d'allonger considérablement les délais de procédure, alors même que la durée d'un mandat municipal paraît relativement court pour mener à bien des travaux d'importance.

En outre, les subtilités de l'instruction mixte fragilisent les projets sur le plan contentieux. L'opposition d'un seul service suffit par exemple à rendre obligatoire la saisine de la commission des travaux mixtes et, postérieurement, la reconnaissance de l'utilité publique par décret en Conseil d'Etat. Le préfet est donc automatiquement dessaisi de sa compétence.

Aujourd'hui, il apparaît que la procédure ne prend pas suffisamment en compte les besoins de concertation, qui dépassent les questions de défense, tout en se révélant particulièrement lourde.

L'obligation de prendre officiellement parti sur la solution à adopter après arbitrage des différents intérêts en cause permettrait que soient mis clairement en lumière et soumis au public les problèmes que devraient soulever les autorisations de travaux postérieures à la déclaration d'utilité publique. Ainsi pourrait-on dans une certaine mesure se prémunir contre le paradoxe actuel conduisant à ce qu'un projet entériné solennellement par le biais d'une déclaration d'utilité publique puisse être ensuite entravé, au nom d'une police spéciale, par l'une des autorités administratives qui auraient dû normalement être conduites à s'exprimer avant la mise à l'enquête.

Le groupe d'étude préconisait donc qu'il soit mis fin au système de l'instruction mixte issu de la loi de 1952 et que lui soit substituée une concertation inter-administrative.

Le présent chapitre vise donc à moderniser des mécanismes devenus obsolètes, et à ne pas limiter la procédure de concertation aux seules questions intéressant à la fois la défense nationale et les services civils. En outre, le nouveau dispositif assure l'articulation entre la phase de concertation et l'ouverture de l'enquête publique.»

2.3.2. L'objet de la concertation

L'article 135 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 crée, au sein du livre III de la première partie du Code général des collectivités territoriales intitulé «Régime applicable aux biens et travaux des collectivités territoriales de leurs établissements et de leurs groupements», un titre III «Concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales comprenant un chapitre unique «Régime général» comportant trois articles, respectivement L. 1331-1, L. 1331-2 et L. 1331-3.

Ces trois articles instaurent une procédure de concertation avec l'Etat pour les projets de travaux des collectivités territoriales dont le coût dépasse un seuil dont le montant devra être fixé par voie réglementaire ou répondant à certains critères. Cette procédure d'enquête publique ne peut être ouverte avant les conclusions motivées du représentant de l'Etat, auquel il appartient de rédiger un rapport relatant le déroulement de la procédure et indiquant les éléments principaux de la concertation ainsi que, le cas échéant, les points de désaccord qui subsistent.

L'article L. 1331-3 renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions et les modalités d'application des dispositions des articles L. 1331-1 et L. 1331-2, lesquels portent respectivement sur l'objet de la concertation et sur la procédure à suivre.

Aux termes du nouvel article L. 1331-1 du Code général des collectivités territoriales :

«Les projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales ou d'un des établissements publics en dépendant, dont le coût est supérieur à un seuil ou répondant à des critères physiques ou géographiques définis par décret en Conseil d'Etat, font l'objet d'une concertation entre l'Etat et la collectivité territoriale ou l'établissement public maître d'ouvrage.

La concertation a pour objet de s'assurer que le projet ne porte atteinte à aucun des intérêts publics civils ou militaires dont l'Etat a la charge et de veiller au respect des dispositions législatives et réglementaires, notamment celles de l'article L. 1111-7 concernant le fonctionnement et l'intégrité des installations ou ouvrages intéressant la défense nationale ou celles relatives aux projets d'intérêt général prévus à l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme.

Cette concertation est menée de manière déconcentrée. Si le projet est présenté par une collectivité locale, le représentant de l'Etat qui participe à la concertation est le préfet du département où se trouve cette collectivité locale. Si le projet est présenté par plusieurs départements ou par des communes ou groupements de communes appartenant à des départements différents, le représentant de l'Etat dans le département où doit être réalisée la plus grande partie de l'opération est chargé de conduire la concertation et d'en régler les conclusions motivées.».

2.3.3. La procédure de concertation

La procédure de concertation est définie par le nouvel article L. 1331-2 du Code général des collectivités territoriales :

«Saisi par le président de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, le représentant de l'Etat conduit la concertation. A l'issue de celle-ci, il en dresse le procès-verbal et, s'il estime nécessaires des modifications du projet pour assurer la sauvegarde des intérêts mentionnés à l'article L. 1331-1 ou le respect de la légalité, il adresse une lettre motivée au maître d'ouvrage.

Le cas échéant, le maître d'ouvrage communique au représentant de l'Etat les observations relatives à cette lettre motivée.

Le représentant de l'Etat rédige des conclusions motivées qui relatent le déroulement de la procédure et indiquent les éléments principaux sur lesquels a porté la concertation et, le cas échéant, les désaccords qui subsistent.

La procédure de concertation a une durée maximale de six mois. L'enquête publique ne peut être ouverte avant sa conclusion. Les conclusions motivées du représentant de l'Etat et la réponse du maître d'ouvrage sont jointes au dossier d'enquête».

Dans la mesure où l'entrée en vigueur de ce dispositif est conditionné par l'adoption d'un texte réglementaire d'application, il est à souhaiter que le Gouvernement formé le 7 mai 2002 adopte dans les meilleurs délais les mesures réglementaires d'application relatives au seuil et aux critères propres à soumettre les projets de travaux des collectivités territoriales à l'organisation d'une procédure de concertation entre l'Etat et la collectivité maître d'ouvrage.