L'UTILITÉ PUBLIQUE AUJOURD'HUI

ISBN : 2-11-004441-1

CONSEIL D'ÉTAT
Section du rapport et des études

L'UTILITÉ PUBLIQUE AUJOURD'HUI

Étude adoptée par
l'Assemblée générale
du Conseil d'État
le 25 novembre 1999

La Documentation française

Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

Collection « Études et documents du Conseil d'État »

- Rapport public du Conseil d'État, 1993, Considérations générales : *Décentralisation et ordre juridique* (EDCE, n° 45), 1994.
- Rapport public du Conseil d'État, 1994, Considérations générales : *Service public, services publics : déclin ou renouveau* (EDCE, n° 46), 1995.
- Rapport public du Conseil d'État, 1995, Considérations générales : *La transparence et le secret* (EDCE, n° 47), 1996.
- Rapport public du Conseil d'État, 1996, Considérations générales : *Sur le principe d'égalité* (EDCE, n° 48), 1997.
- Rapport public du Conseil d'État, 1998, Considérations générales : *Sur le droit de la santé* (EDCE, n° 49), 1998.
- Rapport public du Conseil d'État, 1999, Considérations générales : *L'intérêt général* (EDCE, n° 50), 1999.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Statut et protection de l'enfant, 1991.
- L'Aide juridique : pour un meilleur accès au droit et à la justice, 1991.
- Sports : pouvoir et discipline, 1991.
- L'urbanisme : pour un droit plus efficace, 1992.
- Régler autrement les conflits : Conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, 1993.
- Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, 1995.
- La responsabilité pénale des agents publics, 1996.
- Les groupements d'intérêt public, 1997.
- Rendre plus attractif le droit des fondations, 1997.
- Pour une meilleure transparence de l'administration, 1998.
- Internet et les réseaux numériques, 1998.
- Aide sociale, obligation alimentaire et patrimoine, 1999
- Le cumul d'activité et de rémunération des agents publics, 1999
- Les lois bioéthique : cinq ans après, 1999

Collection « Documents d'études » – Jurisprudence du Conseil d'État

- Années 1988 à 1997 (disponibles).
- Année 1998, Documents d'études 6.11.

Collection « Notes et études documentaires »

- Les établissements publics nationaux, ND n° 4784, 1985.
- Droit international et droit français, ND n° 4803, 1986.
- Sciences de la vie – De l'éthique au droit, ND n° 4855, n^lle^ éd.1988.
- Administration et nouvelles technologies de l'information, ND n° 4851, 1988.
- Les établissements publics : transformation et suppression, ND n° 4876, 1989.

Collection « Les études de la Documentation française »

- Le Conseil d'État, par J. Massot et T. Girardot, 1999.

Hors collection

- La justice administrative en pratique, n^lle^ édition, 1998.

Table des matières

Annexes

Introduction

L'étude demandée au Conseil d'État par le Gouvernement est destinée à préparer une révision des procédures d'appréciation de l'utilité publique. Le Gouvernement est à la recherche d'un dispositif pouvant s'appliquer à tous les grands projets, quels qu'en soit l'objet et le maître d'ouvrage. « Démocratique et simple, il devrait notamment permettre à chaque étape, des premiers documents de planification jusqu'à la réalisation de l'équipement, la tenue de débats publics et contradictoires, éclairés par une pluralité d'expertises. Ce processus progressif devrait permettre au maître d'ouvrage d'inscrire sa mission dans un cadre clarifié, assurant une bonne maîtrise des risques, notamment contentieux, et une capacité à gérer les aléas ».

Dans la lettre du Premier ministre saisissant le Conseil d'État, plusieurs éléments sont énoncés pour expliquer les interrogations que suscite la situation actuelle et pour identifier les objectifs d'une éventuelle réforme.

La prise de décision publique devrait intervenir dans une transparence absolue ; or cette exigence n'apparaît pas complètement satisfaite. Il importe de pouvoir résoudre en connaissance de cause d'éventuels conflits entre divers intérêts publics, légitimes, mais parfois divergents. Or si la théorie du bilan continue à guider l'administration de l'État, l'appréciation des divers postes du bilan ne paraît pas effectuée dans les conditions les plus satisfaisantes. Enfin, les maîtres d'ouvrage et tous les acteurs intéressés à la réalisation du projet doivent pouvoir s'engager sans incertitude ; un sentiment d'insécurité juridique est donc avancé comme l'une des causes de l'insatisfaction ambiante.

Devant une « commande » ainsi formulée, le groupe d'étude s'est tout d'abord interrogé sur un certain nombre de questions.

Il est peu de domaines de l'action publique qui fassent l'objet d'une théorie aussi établie du bon fonctionnement de l'administration et du contrôle du juge que la théorie de l'utilité publique, qui fonde le droit de l'expropriation. Sur le fond, les très nombreuses décisions administratives dont la portée est en cause prennent appui sur l'une des théories les plus établies du droit public. L'utilité publique d'un ouvrage ou

projet s'apprécie au regard de la théorie du bilan, théorie d'un équilibre avantages-inconvénients qui fut élaborée au cas par cas lors de l'examen concret de certains projets par les sections administratives du Conseil d'État avant d'être consacrée en 1971 avec éclat par la décision de l'Assemblée du contentieux *Ville nouvelle-Est*. Il s'agit aujourd'hui d'une appréciation contrôlée fréquemment et efficacement par le juge de l'excès de pouvoir, qui exerce ainsi un contrôle poussé des situations de fait et qui a constitué un corps de jurisprudence venant orienter les décisions administratives. Il est peu de domaines qui, sur le plan de la procédure protectrice des droits des citoyens, aient autant intéressé le législateur national ou les autorités communautaires que celui que recouvre, depuis la loi dite « Bouchardeau » du 12 juillet 1983, le régime des enquêtes publiques et de l'analyse des impacts sur l'environnement. Notre pays fonctionne, dans ce domaine, sous un régime juridique fort sophistiqué, qui combine un développement des procédures préalables à la décision aussi remarquable que celui en vigueur dans les pays comme le Royaume-Uni ou les pays nordiques, avec le contrôle *a posteriori* d'un juge administratif réputé efficace.

Le contrôle au fond, caractéristique du droit administratif français, s'est accompagné de la montée en puissance de tout un droit de procédure, plus courant dans certains pays étrangers, et porté par le perfectionnement des normes communautaires. Cet aspect du problème a pris toute son importance depuis que la réforme de l'enquête publique, datant de 1983, est peu à peu entrée en pratique. Les formalités à accomplir sont devenues plus nombreuses, leur contenu plus précis, et si leur objet est bien de créer les conditions d'une information sincère du public, il ne faut pas oublier que leur respect est une des conditions de la légalité du projet. Appliquées dans notre ordre juridique, les règles de forme et de procédure peuvent être le moyen d'une contestation *a posteriori*, entraînant éventuellement l'annulation pour vice de forme de décisions autorisant des projets qui n'encourent sur le fond aucune critique.

Il est enfin peu de domaines où la même question – comment améliorer la transparence sans priver l'action administrative de son efficacité – semble être périodiquement posée, à peu près dans les mêmes termes et semble recevoir à chaque fois la même réponse nuancée. Les questions dont le Conseil d'État est aujourd'hui saisi sont celles mêmes qui dans les années 1980 ont abouti à la réforme généralisant et organisant les procédures d'enquête publique. Un travail très voisin, centré sur les questions de transport, avait été confié à M. Carrère aboutissant aux propositions consacrées par la circulaire « Bianco » en 1992. Mme Bouchardeau avait été chargée de faire, dix ans après l'entrée en vigueur de la loi qui porte son nom, un bilan qui a débouché sur la loi « Barnier » de 1995 et la mise en place de la Commission nationale du débat public. Au moment même où la question est réexaminée, cette

procédure issue elle-même d'une volonté de réforme livre ses premiers enseignements, dont nous verrons qu'ils se révèlent très intéressants.

L'étude actuellement confiée au Conseil d'État prend donc la suite d'un travail de réflexion récurrent, qui a trouvé à chaque étape une traduction dans les textes. Pourquoi donne-t-il l'impression qu'il peine à aboutir, alors qu'à chaque étape la nécessité d'associer le public aux décisions est reconnue, saluée, organisée ?

Sur cet arrière-plan, le groupe d'étude propose les principaux éléments de diagnostic suivants.

Il importe de souligner d'emblée que, de l'avis du groupe d'étude, ce n'est pas l'ensemble du système actuel d'information et de consultation du public qui est défaillant. Plusieurs milliers d'enquêtes sont réalisées en France chaque année, dans des conditions qui paraissent donner assez largement satisfaction pour la plus grande partie des projets d'ampleur limitée. L'insatisfaction, voire la frustration ou le mécontentement du public, se focalisent sur les projets de quelque ampleur – probablement pas plus que quelques dizaines par an – pour lesquels les modes d'information et de consultation du public paraissent archaïques ou inadaptés. Certaines des propositions formulées par le groupe d'étude pourront aller au-delà du champ des grands projets et avoir une incidence sur les modes d'information et de consultation du public pour les projets plus modestes. Il n'en demeure pas moins que l'essentiel de la réflexion menée par le groupe d'étude a tendu à porter remède aux insuffisances les plus criantes du système actuel.

Le malaise ne naît pas là où les sujétions résultant de ces projets pèsent le plus directement sur les particuliers. L'exigence de procédures très élaborées est liée au fait que dans la plupart des cas les grands projets peuvent avoir une incidence sur le droit de propriété et débouchent sur une expropriation. Or, de l'avis du groupe d'étude, le public français ne ressent pas le régime actuel de l'expropriation comme injuste ou conduisant à une spoliation. Au contraire, et sous réserve de ce qui sera dit plus loin en ce qui concerne certaines améliorations possibles des pratiques en cours, la tendance relativement récente du juge judiciaire de relever et d'ajuster les indemnisations a produit les effets espérés et ce n'est pas sauf exception là que le bât blesse.

Mais l'intervention du public par le biais de la législation de l'enquête publique ne se fait pas, d'un avis assez généralement partagé, quand et comme il faut. Malgré les efforts, somme toute spectaculaires, qu'ont fait les administrations pour jouer le jeu, se former et en faire même plus parfois qu'il ne leur est imposé par les textes, la frustration s'est installée.

On pourrait penser que la première cause résulte d'un malentendu sur ce que signifie le fait d'être consulté. Il est vrai qu'une société qui

passe de l'acquiescement à la participation ne comprend pas pourquoi un avis recueilli ne devrait pas toujours être suivi, y compris quand l'ensemble des points de vue exprimés sont divergents. Cette difficulté existe et pourrait conduire à une conclusion pessimiste ; plus l'on consulte ou l'on organise des enquêtes, plus le public, ou en tout cas une partie de celui-ci, a l'impression que la décision lui échappe.

En creusant davantage l'analyse, le groupe d'étude avance d'autres explications des difficultés ressenties. Elles tiennent à l'échelle à laquelle les problèmes sont appréhendés, à leur dimension temporelle et en dernier lieu aux failles et aux ambiguïtés qui s'attachent au processus de décision lui-même. C'est ce point qu'il s'agit d'éclairer en faisant le bilan des procédures actuelles.

Avant d'en venir là, et de formuler des propositions, le groupe d'étude tient à souligner combien le contexte des activités administratives en cause est en train de changer.

Sur le plan de la géographie économique et humaine, une réflexion sur les grands travaux qui structurent l'espace et le mode de vie ne peut se limiter aux données immédiatement contemporaines. Elle doit être en phase avec les évolutions en cours et, compte tenu du temps nécessaire pour mettre en œuvre les grands travaux et de leur coût, savoir anticiper sur l'évolution des besoins sur vingt ans ou davantage. On ne peut transposer l'analyse des besoins de la génération actuellement active à un avenir marqué par la densification de la population et par l'importance de grandes agglomérations, situation que connaissent avant nous bien des pays voisins, où la disponibilité de l'espace se réduit, où les habitudes nouvelles de travail et de déplacement modifient profondément le mode de vie, et où – fait très important pour notre sujet – l'on ne communique et l'on ne s'informe plus de la même façon.

La France a su doter son territoire de grands réseaux de communication et d'équipements de toute nature. Elle l'a fait en réduisant, parfois sans ménagement, son espace rural. Cette phase, qui a débuté au début du XIXe siècle, paraît aujourd'hui toucher à sa fin. Cela tient, d'une part, à ce que l'opinion publique se montre beaucoup plus exigeante que par le passé vis-à-vis de tout ce qui conduit à réduire l'espace rural, perçu désormais autant comme un facteur d'équilibre environnemental que comme une source de production agricole. Le centre de gravité des problèmes les plus cruciaux tend à se déplacer et à se rapprocher des zones urbaines et péri-urbaines.

L'essentiel des difficultés se focalisera à l'avenir sur les impératifs de desserte de très grandes agglomérations, où le parti à choisir est beaucoup plus difficile à définir et où les réussites, jusqu'à présent, sont contrastées. La question ne sera plus de s'approprier l'espace pour faire du neuf, ou de compter large en faisant plusieurs équipements sans trop s'intéresser à leur concurrence. Il s'agira davantage de mesurer

l'espace, d'en modifier l'utilisation, et la manière dont les ouvrages existants auront ou non donné satisfaction en termes d'exploitation pèsera de plus en plus sur les réactions du public. Toutes les données d'un financement devenu de plus en plus complexe pèseront aussi dans le sens de l'accroissement des difficultés. Celles-ci affecteront la conception que les autorités publiques ont de l'utilisation de leur domaine, dont l'adaptation à des besoins qui évoluent sera plus importante que l'acquisition.

Des travaux importants s'engagent, dans de nombreux pays du même niveau économique que la France, pour situer les perspectives en matière de grands équipements dans un développement durable ; à cet égard, l'opinion française, et notamment les responsables administratifs, commencent à peine à envisager les divers problèmes posés par ce développement qui engage fortement la manière dont les grands services publics, chargés de gérer l'utilisation du sol, les moyens de transport et leurs infrastructures, la production et la distribution de l'énergie, de l'eau, etc. devront à l'avenir définir leurs orientations. Le groupe d'étude a pris connaissance de certaines de ces réflexions menées sur un plan international, notamment à propos du transport routier et a pu mesurer l'ampleur et les implications possibles des débats en cours dans certains pays étrangers. Il doit partir du préalable qu'il ne sera pas possible, s'agissant de l'analyse des besoins et des choix techniques, d'extrapoler facilement l'expérience passée, et qu'un investissement intellectuel très important est nécessaire pour justifier les jugements portés sur la pérennité de tel ou tel grand équipement ou infrastructure. Il faudra être préparé à de sérieuses remises en cause, et le besoin grandit de mieux justifier les orientations futures.

S'agissant enfin de faire des suggestions qui vont au cœur du processus de décision administrative, comment négliger le fait que, parallèlement aux procédures qui font l'objet de l'étude, s'est mise en place et est entrée dans les mœurs une décentralisation qui n'avait pas eu de précédent dans l'expérience administrative française ? Aucune proposition de réforme qui touche à des décisions aussi courantes, aussi visibles quant à leurs effets et aussi souvent sujettes aux financements croisés ne peut faire abstraction de cette donnée.

On comprend, face à ces perspectives d'évolution, combien il est important de ne réformer les procédures existantes que pour proposer un dispositif destiné à durer. Or une première donnée s'impose avec force : les procédures permettant de se prononcer sur l'utilité publique des grands projets ont pris une telle place dans la vie administrative que l'on en viendrait à oublier leur point de départ qui est de fonder une expropriation, en donnant un fondement légal à l'acquisition d'une propriété immobilière imposée à une personne privée au nom de l'intérêt général. Problème sérieux en ce qui concerne les garanties à consentir aux citoyens concernés, mais problème bien circonscrit.

Or il est clair que cette conséquence – l'atteinte portée à la propriété privée – n'est plus aujourd'hui qu'un aspect du problème posé par les grands travaux et que ce n'est sans doute plus, aux yeux du public actuel, l'aspect le plus important. Le processus de déclaration d'utilité publique, destiné à l'origine à protéger la propriété privée et à mettre en balance des intérêts privés et des intérêts publics, doit aujourd'hui permettre l'arbitrage entre des intérêts publics aussi légitimes que divergents.

Comment légitimer cet arbitrage, comment faire participer le public à sa construction, comment faire apparaître plus clairement la responsabilité des autorités impliquées dans ces opérations ? Telles sont les questions qui se posent et pour lesquelles il faut trouver des réponses appropriées aux mutations démographiques, sociales et économiques qui se dessinent.

Chapitre I
Le diagnostic des difficultés constatées

La déclaration d'utilité publique est une décision de l'État valant autorisation d'exproprier. Cette définition trouve ses origines tant dans l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen [1] que dans l'article 545 du Code civil [2]. L'idée d'origine est simple : seul l'État, garant du respect du droit de la propriété, peut obliger un particulier à céder la propriété de ses biens immeubles ou de ses droits réels immobiliers ; seule l'utilité publique, ainsi constatée, peut justifier une telle atteinte à un droit reconnu « inviolable et sacré ».

Cette logique, si elle donne encore aujourd'hui son sens à la procédure, a néanmoins considérablement évolué. La décision déclarant d'utilité publique un projet est aujourd'hui perçue comme signifiant bien plus qu'une autorisation d'exproprier. La reconnaissance d'utilité publique d'un projet, d'une part, est censée consacrer, par une seule décision, son opportunité, sa légitimité, son bien-fondé, sa rentabilité. Le rôle de l'État, d'autre part, n'est plus toujours compris. Son intervention n'est plus toujours 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.

Deux évolutions récentes sont à l'origine de cette remise en cause :
– la **décentralisation** a consacré le rôle des autorités locales dans les décisions d'aménagement du territoire dont elles ont la charge et leur a, s'il en était besoin, conféré une véritable légitimité pour apprécier l'opportunité des projets dont elles sont les auteurs ;

---

1 – « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».
2 – « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

– la **raréfaction de l'espace** et l'**urbanisation du territoire** démultiplient aujourd'hui la sensibilité de l'opinion publique vis-à-vis des décisions de créer de nouvelles grandes infrastructures qui viennent désormais seulement parachever un réseau largement complet.

Aussi, il est apparu au groupe d'étude que la notion même d'utilité publique avait fortement évolué, sans que la multiplication des textes concernant l'aménagement et l'appréciation de cette notion reflètent exactement cette évolution.

De ce constat, les travaux du groupe et, de manière convergente, les auditions auxquelles il a procédé, ont tiré deux séries de critiques synthétisant ces difficultés : l'architecture actuelle du système, qui ne consacre en droit qu'un moment de la décision, ne répond pas à la réalité de l'élaboration du projet ; toutes les conclusions de la décentralisation n'ont pas encore été tirées en la matière, le rôle de l'État restant aujourd'hui à la fois multiple et trop flou.

L'ambiguïté de la notion d'utilité publique

La notion d'utilité publique s'est enrichie, mais en devenant plus complexe

L'utilité publique recouvre aujourd'hui une notion vaste, dont la délimitation s'est élargie au point de lui faire perdre parfois de sa consistance. Le projet déclaré d'utilité publique, et reconnu comme tel par le juge administratif, n'est plus seulement celui qui présente un intérêt suffisant pour justifier la seule atteinte à la propriété privée. Le bilan de l'opération prend depuis longtemps en compte, au passif, son coût financier et les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte [3]. Une ligne supplémentaire du passif a ensuite été ajoutée afin de tenir également compte, dans l'appréciation de l'utilité publique, de l'atteinte à « d'autres intérêts publics » [4] ou à des « intérêts généraux » [5].

Mais ces différentes postes du bilan ne sont pas tous d'un maniement facile, et témoignent de la grande diversité des situations que la notion d'utilité publique recouvre à elle seule. L'atteinte à la propriété privée est aisément identifiable. L'appréciation de son poids dans le bilan est moins sujette à interprétations que la prise en compte

3 – CE, 28 mai 1971, *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « ville nouvelle Est »*, p. 409.
4 – CE, 20 octobre 1972, *Société civile Sainte-Marie de l'Assomption*, p. 657.
5 – CE, 4 octobre 1974, *Sieur Grimaldi et autres*, p. 465.

des éléments financiers du projet, ou de son coût social. L'atteinte à d'autres intérêts publics est plus rarement retenue par le juge.

L'atteinte à la propriété privée

La notion d'utilité publique a été forgée à l'origine pour justifier l'expropriation. Elle permettait de mettre en balance un inconvénient, l'atteinte à la propriété privée, avec les justifications apportées par l'auteur du projet.

Pour ne prendre que quelques exemples, l'atteinte à la propriété privée a été jugée excessive dans le cas de l'expropriation d'une parcelle de 1 733 m^2 en vue de la réalisation d'une aire de stationnement [6], ou dans le cas d'un projet d'acquisition de terrains situés en périphérie d'un parc afin de rectifier son périmètre et de mieux organiser les aires de jeux, qui a été jugé par le Conseil d'État d'un intérêt « très limité » alors qu'il impliquait la destruction de la maison située sur ces terrains [7].

L'atteinte à la propriété privée est donc un inconvénient bien défini par la jurisprudence. Mais l'élargissement de la notion d'utilité publique a rendu le bilan plus complexe. Entrent en ligne de compte plusieurs aspects de l'utilité publique, parmi lesquels le coût financier de l'opération joue un rôle important mais encore insuffisamment défini.

Le coût financier du projet

Le coût financier peut sembler, *a priori*, un critère parfaitement objectif et quantifiable, permettant au juge de donner à son appréciation de l'utilité publique des bases solides.

Ainsi, par exemple, le Conseil d'État a jugé que le coût de construction d'un aérodrome de catégorie D, évalué alors à 700 000 F, était disproportionné avec les ressources de la commune de 1 100 habitants à l'origine du projet, alors que, par ailleurs, l'opération ne répondait pas, en raison du caractère sommaire des équipements prévus, aux besoins réels des milieux économiques de la région intéressés par le développement de l'aviation d'affaire [8]. Tel est le cas également de l'acquisition par l'État d'un hôtel particulier destiné à loger provisoirement l'école nationale des ponts-et-chaussées, l'opération ne présentant pas, eu égard au coût d'acquisition de l'immeuble et aux dépenses d'aménagement nécessaires, un caractère d'utilité publique dès lors qu'elle ne pouvait répondre aux besoins permanents du fonctionnement de l'école [9].

---

6 – CE, 12 juillet 1993, *Époux Patrice*, p.821.
7 – CE, 22 février 1993, *Ville de Courbevoie*, p. 821.
8 – CE, section 26 octobre 1973, *Sieur Grassin*, p. 598.
9 – CE, 27 juillet 1979, *Mlle Drexel-Dahlgren*, p. 349.

Mais le coût financier, assez précisément estimable pour les petits projets, devient un critère moins facile de maniement pour les grandes opérations.

Un exemple récent illustre cette difficulté. Le Conseil d'État a annulé le décret du 6 mai 1995 déclarant d'utilité publique la construction de l'autoroute A 400 entre Annemasse et Thonon-les-Bains, au motif que le coût financier du projet, évalué à 80 millions de francs par kilomètre, soit 2,6 milliards de francs pour la totalité du tracé pour un trafic estimé à 10 000 véhicules par jour sur le tronçon central de l'ouvrage, n'était pas justifié par l'intérêt présenté par l'opération. Au-delà de l'amélioration de la sécurité et des conditions de circulation inhérentes à toute liaison autoroutière, cet intérêt est apparu limité dès lors, d'une part, que le prolongement de l'autoroute jusqu'à la frontière suisse n'était plus envisagé et que, d'autre part, les villes concernées étaient déjà reliées entre elles par des routes nationales et départementales qui comportent déjà des tronçons à deux fois deux voies [10].

Comme l'écrivent les auteurs du rapport de la Cour des comptes sur la politique autoroutière : « Les études qui doivent éclairer la décision de réalisation de l'infrastructure manquent fréquemment de rigueur et de transparence. Les études préalables aux décisions de l'État relatives aux parties d'aménagement sont fréquemment confiées à ceux-là même (bureaux d'étude liés aux groupes de BTP, sociétés d'autoroutes) qui ont le plus intérêt à ce que le projet autoroutier soit réalisé. Les calculs de rentabilité socio-économique demeurent sommaires et souvent pas même explicites. Les hypothèses qui les sous-tendent – valeur du temps, prévisions de trafic, coûts prévisionnels – sont fréquemment dépourvues de fiabilité et ne sont pas réajustées. Les modèles utilisés ne rendent pas bien compte de la complexité des données ; les méthodologies adoptées pour apprécier la valeur du temps sont encore aléatoires ; les modèles de trafic n'intègrent pas de façon suffisamment fine les trafics induits et les interférences entre itinéraires. Le calcul des avantages retenus par le bilan socio-économique aboutit donc à multiplier l'une par l'autre des données présentant une forte marge d'incertitude sans que des études de sensibilité soient menées et sans recourir à une méthode de scénarios contrastés. Les avantages ainsi calculés sont rapportés à des coûts qui se révèlent nettement sous-estimés, en particulier par les études d'avant-projet sommaire (APS) sur lesquelles se basent les décisions. En moyenne, pour les opérations mises en service entre 1987, l'on constate une augmentation des coûts de 30 % entre l'estimation initiale de l'APS et la mise en service due pour près de la moitié à des sous-estimations de l'APS » [11].

---

10 – CE Ass, 28 mars 1997, *Association contre le projet d'autoroute transchablaisienne*, p. 120.
11 – La politique autoroutière française, rapport de la Cour des comptes, Editions des journaux officiels, juin 1999 (résumé pages 23,24).

La théorie de bilan, élaborée il y a bientôt trente ans, permet de manière intellectuellement satisfaisante de tenir compte des nouvelles contraintes de l'aménagement du territoire français. La raréfaction de l'espace métropolitain et le développement spectaculaire, ces dernières années, de l'infrastructure routière rendent le juge plus exigeant dans l'appréciation de l'utilité publique d'un projet. Mais, comme le relevait Martine Denis-Linton dans ses conclusions dans l'affaire de l'A 400, la possibilité alternative d'aménager le réseau routier existant privait d'une grande part de son intérêt la liaison autoroutière projetée entre Annemasse et Thonon-les-Bains. L'administration, avant de prendre la décision de faire, aurait du examiner davantage l'intérêt de la solution consistant à ne rien entreprendre de nouveau, mais à améliorer l'existant. La solution retenue par le juge était ainsi clairement justifiable.

Dans d'autres circonstances, l'appréciation au cas par cas de l'utilité publique d'un projet au regard de son coût n'est parfaitement satisfaisante qu'en théorie. Il n'est pas conforme à la réalité d'évaluer chaque projet comme se suffisant à lui-même. **L'utilité publique des grands équipements reproductibles ou en réseau devrait pouvoir être mesurée au regard de normes techniques et financières généralisables.** Mais celles-ci s'élaborent et se perfectionnent progressivement, et ne sont ni publiées, ni débattues en public. Souvent, le juge n'en a pas connaissance. Le paramètre du coût financier est particulièrement mal étayé de ce point du vue.

Le coût social du projet

L'appréciation du caractère excessif du coût social d'un projet semble reposer sur des critères moins généralisables.

Certaines solutions se comprennent aisément. Ainsi, par exemple, la disparition d'une entreprise de production fruitière, située sur les terrains à exproprier, a été considérée comme représentant un coût social excessif au regard des avantages limités d'une opération consistant à ouvrir une voie publique nouvelle et créer un espace vert supplémentaire dans un quartier peu dense [12]. De même, la prise en compte des nuisances acoustiques excessives et des dangers pour les riverains et les usagers d'une rocade de contournement d'une agglomération est apparue de nature à retirer au projet dans son ensemble son caractère d'utilité publique [13].

Mais, pour ne prendre qu'un exemple, moins évidente déjà est la solution consistant à nier l'utilité publique de la construction de logements sociaux, au motif que cela rendait impossible la réalisation d'un projet d'extension d'un hôtel situé sur la commune, extension qui devait

---

12 – CE, 4 mars 1983, Epoux Falchetto, p. 753.
13 – CE, 11 mars 1996, *Ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer*, p. 72.

entraîner la création de plusieurs emplois nouveaux [14]. Le juge a ainsi été amené à faire la pesée entre, d'une part, l'intérêt social que pouvait présenter la construction de logements sociaux et, d'autre part, l'atteinte tant à la propriété privée des hôteliers qu'à l'intérêt économique et touristique de la commune. La prise en compte d'un intérêt public mêlé à l'atteinte à un intérêt privé a ainsi prévalu sur un autre intérêt public.

La prise en compte d'autres intérêts publics

Enfin, une des premières affaires dans lesquelles le juge a été amené à prendre en compte le coût social d'un projet fournit une illustration de la difficulté qu'il peut rencontrer à mettre en balance les différents intérêts publics. Saisi de la question de savoir si une amélioration des liaisons routières obtenue au prix d'une diminution de la qualité des soins fournis par un hôpital situé à proximité présentait un caractère d'utilité publique, le Conseil d'État a jugé qu'était illégale la déclaration d'utilité publique d'un projet de construction d'une section d'autoroute et de sa bretelle de raccordement dont la réalisation entraînerait des troubles graves pour le traitement des malades mentaux hébergés par l'hôpital propriétaire des terrains dont dépendait la construction de l'ouvrage [15].

Les commentateurs de cette décision n'ont pas manqué de noter que la difficulté de l'affaire résidait dans le fait qu'un intérêt général devait être mis en balance avec un autre intérêt général [16]. Suivant son commissaire du gouvernement qui lui proposait de *« refuser de reconnaître l'utilité publique d'une opération qui, quel que soit son intérêt, porte une atteinte grave à un autre intérêt public important »*, le Conseil d'État a accepté d'arbitrer entre des intérêts publics contradictoires, alors même qu'il doit rester en deçà de l'opportunité, ce qui lui interdit de se déterminer, entre deux situations relevant de l'utilité publique, quant à celle qui paraît la plus ou la moins utile.

Or, dans cette partie du bilan qui conduit à s'intéresser à la combinaison de plusieurs intérêts publics, parfois opposés et qu'il faut mettre en balance, il ne faut pas oublier que la décision soumise au juge a donné lieu à un processus d'arbitrage entre administrations responsables, et que cet arbitrage a évidemment été commandé par une appréciation complète, englobant à la fois l'opportunité, le choix de faire ou de ne pas faire, et l'étude d'une variante ou d'un tracé différent.

---

14 – CE, 20 février 1984, *Commune de Lozanne*, p. 67.
15 – CE, Ass., 20 octobre 1972, *Société civile Sainte-Marie de l'Assomption*, p. 657.
16 – Chronique générale de jurisprudence administrative française (AJDA, 1972 p. 576), MM. Cabanes et Léger.

Il est facile de comprendre, **dans ces conditions, que la prise en compte de ces « autres critères » aboutira rarement à l'annulation de projets de grande envergure** ou de portée nationale, et que le caractère d'utilité publique sera rarement refusé à un tel projet.

Seule une atteinte particulièrement caractérisée à un de ces critères permettrait en effet de considérer que le passif du bilan l'emporte sur l'intérêt général du projet. Ainsi, par exemple, l'atteinte portée à l'intérêt d'un site par l'implantation de pylônes de grande dimension servant de support à une ligne électrique haute tension, malgré les précautions prises pour en limiter l'impact sur le milieu naturel, ne constitue pas un inconvénient suffisant de nature à faire perdre son caractère d'utilité publique à un projet tendant à renforcer l'interconnexion des réseaux de transport d'électricité français et espagnol [17].

La notion d'utilité publique semble donc, en s'élargissant, avoir perdu de sa consistance. Les critères utilisés pour la définir ne semblent pas assez objectifs pour permettre un arbitrage entre les divers intérêts publics, également respectables, mais néanmoins divergents.

Or, la difficulté à cerner la notion d'utilité publique est aujourd'hui ressentie avec davantage d'acuité.

Tant qu'il s'agissait de doter la France d'une infrastructure moderne, principalement ferroviaire et routière, et que les terrains nécessaires à cette fin sembleraient disponibles — par amputation sensible de l'espace rural — l'administration, le juge et les populations concernées semblaient se contenter d'une définition de l'utilité publique sans doute imprécise mais robuste. L'intérêt s'attachant à l'élaboration de ce réseau et à l'équipement du pays était assez facilement admis.

La situation est désormais différente. Le réseau de transport et de communication est aujourd'hui en voie d'achèvement. L'espace disponible attribuable à la construction des nouveaux équipements s'est raréfié. La concentration de la population en milieu urbain explique également que, à l'avenir, **les principaux projets restant à réaliser le seront dans les villes,** où les difficultés d'élaboration du projet, de concertation avec les populations et de construction ne se posent pas dans les mêmes termes. Notamment, si l'intérêt de l'ouvrage projeté peut toujours être reconnu, la sensibilité de la population aux nuisances causées par sa construction ou par son exploitation est accrue [18].

En agglomération, « *malgré une loi sur le bruit, on n'a pas le sentiment de maîtrise du bilan. Les quartiers où ont été mis en réserve, parfois depuis très longtemps, des espaces libres pour le passage des grandes*

---

17 – CE, Ass., 29 avril 1994, *Association Unimate 65 et autres*, p.203.
18 – Syndrome dit « NIMBY » pour « Not In My BackYard », « pas dans mon jardin ».

voies sont très perturbés lors de la réalisation effective des travaux. Là où passe déjà un grand ouvrage, l'environnement n'est plus suffisamment séduisant pour mobiliser l'intérêt du public, et le quartier risque fort d'accueillir de nouveaux projets. Le sentiment que l'administration et le Conseil d'État avec elle, qu'il soit conseiller ou juge, ont mangé leur pain blanc naît ainsi de la raréfaction de l'espace. Compte tenu de la manière dont se dessinent sur le territoire les activités économiques, force est de faire passer dans un même couloir et l'autoroute, et l'élargissement de celle-ci, et la voie à grande vitesse. Les populations, qui croient avoir déjà payé leur tribut à l'intérêt général, sont confrontées à de nouveaux chantiers » [19].

Enfin, **la contrainte budgétaire et l'évolution des procédés de financement des grands travaux de l'État affectent nécessairement la notion d'utilité publique.** « *Lorsque ce financement se faisait uniquement par les voies budgétaires, il était relativement aisé de situer la réalisation de telle ou telle opération par rapport à une politique d'ensemble, qui elle-même se référait à des concepts de planification ou d'aménagement de l'espace. Les vingt dernières années ont vu se développer les pratiques qui lient le financement d'une voie ou d'un tronçon déterminé. Le réseau routier s'est largement développé sur la base, d'abord exceptionnelle, de l'autoroute à péage. La SNCF a évolué vers une situation où les voies à grande vitesse se distinguent de plus en plus du réseau général. Lorsqu'il a eu à connaître de cette évolution, le Conseil d'État a affirmé nettement que les nouvelles formules de dessertes payantes ou plus coûteuses ne devaient pas être l'unique solution offerte à l'usager pour aller d'un endroit à un autre. Il a d'autre part pris soin de demander que l'égalité entre les usagers soit respectée dans la fixation des tarifs et péages. Il a donc veillé à ce que les distorsions suscitées par les modalités nouvelles de financement demeurent fondées sur de véritables différences de situations entre les usagers ou des services rendus à ceux-ci.*

« *Il n'empêche que du fait de ces financements particuliers, certaines parties du réseau se sont développées plus vite que d'autres. Ceci ne peut rester sans effet sur l'appréciation future de l'utilité publique. Les habitudes de circulation et l'évaluation des besoins futurs de transport se dessinent à partir du réseau existant. Or celui-ci s'est constitué à partir des financements disponibles.*

« *L'arbitrage local de l'utilité publique ne suffit pas à résoudre ces problèmes ; et la réponse n'est pas donnée par le seul critère de la rentabilité des infrastructures de transport. Pour chaque projet pris séparément, ce critère joue et est un élément important du bilan. Mais*

---

19 – Nicole Questiaux, « L'utilité publique des grands travaux d'infrastructure routière et ferroviaire », *Mélanges Braibant*, Dalloz 1996, p. 597.

la somme des travaux rentables n'aboutit pas à une appréciation incontestable d'une rentabilité nationale » [20].

Ces évolutions montrent que la notion d'utilité publique, pour perdurer, doit s'adapter. Il semble opportun, à cet égard, de mettre en place de nouvelles procédures permettant aux populations de mieux s'exprimer sur les choix conditionnant leur vie quotidienne.

Les rapports entre l'atteinte à la propriété et la notion d'utilité publique se sont distendus

L'appréciation de l'utilité publique d'un projet était destinée à l'origine à imposer à un propriétaire privé, au nom de l'intérêt général, la cession de sa propriété immobilière. Le strict encadrement de la procédure s'expliquait avant tout par l'importance du droit à garantir. Mais le problème n'en était pas moins circonscrit à la seule question de l'atteinte au droit de propriété. Cet aspect est aujourd'hui presque devenu secondaire et n'est en tout cas plus qu'un problème parmi d'autres, dans un ensemble d'impacts qui touchent tant à l'exploitation de l'ouvrage qu'à son implantation. **La déclaration d'utilité publique, plus qu'une simple autorisation d'exproprier, a désormais avant tout pour fonction de reconnaître l'opportunité d'un projet.** Son utilité publique intéresse donc, qu'elle y soit favorable ou hostile, une population nettement plus large que les seuls propriétaires.

Plus encore, la notion d'utilité publique semble devoir, à l'avenir, s'éloigner encore de son actuel fondement théorique. Dans un espace raréfié, notamment en agglomération, **la construction des grands ouvrages nécessitera moins d'exproprier que de réaffecter des parcelles déjà équipées ou réservées à cette fin.** Des difficultés particulières peuvent alors s'élever si les parcelles intéressées appartiennent à une collectivité publique. L'affaire dite de la zone d'aménagement concerté « Rive gauche » illustre bien cette évolution. Le Conseil d'État a en effet confirmé l'annulation d'un arrêté du préfet de Paris déclarant d'utilité publique les opérations nécessaires à la mise en œuvre de la zone au motif qu'il n'avait pu légalement inclure dans son périmètre des terrains faisant partie du domaine public de la SNCF et n'ayant pas fait l'objet d'un déclassement préalable. [21]

Le domaine public ne peut en effet faire l'objet d'une expropriation [22]. Mais une déclaration d'utilité publique peut néanmoins inclure dans son périmètre des dépendances du domaine public. D'une part, un

---

20 – *Idem.*
21 – CE, Section, 3 décembre 1993, *Ville de Paris c/ Parent et autres*, p. 340.
22 – CE, 21 novembre 1884, *Conseil de fabrique de l'église Saint-Nicolas-des-Champs*, p. 803 ; confirmée par : CE, 2 juillet 1930, *Sieur Kersaho*, p. 680.

changement d'affectation préalablement décidé par l'autorité compétente permet d'inclure des parcelles appartenant à l'État dans le périmètre d'une déclaration d'utilité publique prononcée au profit de l'État [23]. D'autre part, des parcelles appartenant à une collectivité locale peuvent être également incluses dans une déclaration d'utilité publique si la déclaration n'entraîne pas, par elle-même, transfert de propriété [24]. Mais cette dernière possibilité n'est ouverte que dans l'hypothèse où le bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique est l'État [25]. « Lorsque l'expropriation est prononcée au bénéfice d'une autre collectivité, la déclaration d'utilité publique ne peut inclure dans son périmètre des dépendances d'une autre collectivité publique car les collectivités infra-étatiques ne bénéficient pas du droit de mutation domaniale. Seul un déclassement préalable peut permettre l'opération projetée » [26].

Or, le cas de figure dans lequel la déclaration d'utilité publique est prononcée au profit d'une collectivité locale est de plus en plus fréquent. Les projets des collectivités locales nécessitant une déclaration d'utilité publique peuvent souvent concerner des parcelles appartenant à une autre collectivité locale. Dans ce cas également, la déclaration d'utilité publique ne sera légale, en l'absence de déclassement préalable des parcelles, qu'à la stricte condition qu'elle n'implique pas nécessairement l'expropriation des dépendances du domaine public en cause [27].

Le lien entre la notion d'utilité publique et l'atteinte à la propriété s'est ainsi relâché et peut même, lorsque le domaine public est en cause, s'inverser. L'utilité publique d'un projet parfaitement opportun pourrait être niée dès lors que, faute d'espace disponible, des parcelles appartenant au domaine public sont incluses dans le périmètre du projet. Là encore, l'évolution de la notion d'utilité publique impose sans doute une modification des procédures conduisant à sa reconnaissance.

---

23 – CE, Ass., 6 juillet 1973, *Michelin et Veyret*, p. 481.
24 – CE, 13 janvier 1984, *Commune de Thiais*, p. 6.
25 – CE, Section, 3 décembre 1993, *Ville de Paris c/ M. Parent et autres*, p. 340.
26 – C. Maugüé et L. Touvet, chronique générale de jurisprudence administrative française, AJDA 1993, p. 856.
27 – CE, 22 décembre 1976, *Cts Roux et Sieur Pelenc*, tables p. 916.

Un système d'information et de consultation du public imparfait

L'architecture actuelle du système, qui ne consacre en droit qu'un moment de la décision, ne répond pas à la réalité de l'élaboration du projet.

La déclaration reconnaissant d'utilité publique un projet semble se suffire à elle-même. Elle consacre l'existence d'une idée de travaux, mise en forme par des ingénieurs. Elle semble n'appeler plus aucune autre décision pour sa réalisation concrète, à tel point que le juge administratif a considéré que la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité constituaient une « opération complexe » et qu'il était donc possible, à l'occasion d'un recours formé contre un arrêté de cessibilité, d'invoquer des moyens tirés de l'illégalité de la déclaration d'utilité publique, alors même que le délai de recours contre celle-ci serait expiré [28].

Pourtant, tant la nature du projet que le contenu de la décision le reconnaissant d'utilité publique sont toujours étroitement liés à des décisions ou des circonstances en amont et en aval de la procédure. Dans ce cheminement, le droit actuel ne semble connaître véritablement qu'une étape de la décision, et lui attribuer une portée disproportionnée par rapport à la réalité. Enfin, de trop nombreuses procédures de consultation du public se superposent de façon pas toujours cohérente.

L'information et la consultation du public pour l'élaboration des documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme sont le plus souvent insuffisantes.

Deux types de documents peuvent prévoir, en amont de la déclaration d'utilité publique, l'existence du projet. Il peut s'agir, d'une part, d'un **schéma d'ensemble** concernant le type d'ouvrages en cause : réseau de transport ou schéma de services par exemple. Les **documents d'aménagement et d'urbanisme,** d'autre part, comportent leur hiérarchie propre et leurs propres procédures d'élaboration.

Tous deux ont pour objet de consacrer une analyse des besoins de la population ou de la meilleure implantation des futurs ouvrages. Ils comportent donc des prises de décision qu'il sera impossible d'ignorer lors de la réalisation des travaux.

Pourtant, ces documents sont parfois **élaborés sans réelle concertation** avec la population intéressée. Par exemple, le Code de l'urbanisme

---

28 – CE, 29 juin 1951, *Lavandier*, p. 380.

(article L. 122-1-2) ne prévoit que la mise à disposition du public pendant un mois des schémas directeurs ou des schémas de secteur. Les directives territoriales d'aménagement, qui ont pourtant pour objet de fixer notamment « les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements », ne sont également soumises qu'à une procédure de mise à disposition du public pendant deux mois, qui n'était même pas prévue avant l'intervention de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. L'élaboration des schémas de services collectifs, institués par cette même loi, donne lieu à « une concertation associant les collectivités territoriales, les organismes professionnels, les associations et les autres organismes qui concourent à l'aménagement du territoire ». Là encore, aucune procédure de consultation du public n'est prévue, alors même que l'article premier de la loi proclame que « les citoyens sont associés à [l'] élaboration [de la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire] et à sa mise en œuvre ainsi qu'à l'évaluation des projets qui en découlent ».

La population concernée peut alors avoir l'impression que le projet d'infrastructure envisagé est né dans le seul esprit d'un ingénieur, et oublier qu'il répond en réalité à un besoin réellement identifié par un document d'urbanisme. Leur contenu est, par nécessité, abstrait et général, mais ne permet pas de dégager une vision à long terme de l'évolution souhaitable des infrastructures, notamment de transport, de l'espace concerné.

De plus, **la pérennité de ces documents** n'est pas définie en fonction de la réalisation effective des travaux. Les options qu'ils privilégiaient alors pourront sembler dépassées le jour où l'autorité porteuse du projet décidera de le réaliser effectivement. La déclaration d'utilité publique, dans cette hypothèse, soit consacrera un projet insatisfaisant, soit affichera une contradiction avec le document d'urbanisme.

L'intervention d'une seule décision reconnaissant l'utilité publique d'un projet méconnaît la réalité de sa maturation progressive.

La décision de bâtir un grand projet est tout sauf ponctuelle. Le projet mûrit et se consolide au cours d'un processus souvent long, **accompli par un ensemble d'études conduites par l'administration qui font l'objet de consultations informelles et formelles avec les responsables des collectivités territoriales et diverses institutions ou organismes représentatifs des intérêts socio-économiques concernés**. Ses étapes ne sont pas toujours formalisées par des arrêtés en bonne et due forme, ni même par des décisions internes, qui délimiteraient les phases de l'élaboration du projet.

Notamment l'élaboration technique du projet est continue, comportant la recherche de la consistance générale du projet, puis

détaillant progressivement les aspects singuliers, enrichissant ainsi le contenu de dispositions plus détaillées. Cet enrichissement se poursuit bien au-delà de la déclaration d'utilité publique ; la conclusion des contrats avec les constructeurs proprement dit marque une étape essentielle de la définition du projet. Elle ne l'arrête pas totalement pour autant, des adaptations pouvant également survenir ultérieurement en cours d'exécution.

L'enquête publique, de l'avis de tous, intervient trop tardivement.

Le temps de l'enquête publique était adapté à une procédure conçue à l'origine comme contradictoire, destinée avant tout à informer les propriétaires de l'existence d'un projet d'expropriation et à leur permettre de faire connaître leurs observations à l'administration. Opération lourde supposée aujourd'hui susciter le débat public et renforcer le contrôle social sur l'utilité du projet, l'enquête publique intervient tardivement. Un exemple révélateur concerne les projets routiers et la détermination du fuseau de 1 000 mètres, qui donne lieu à un arrêté pris par le seul ministre, bien avant toute enquête et bien avant la déclaration d'utilité publique.

Le public concerné, tout d'abord, a trop souvent le sentiment que les principales options du projet ont déjà été arrêtées, dans leurs grandes lignes ou même dans le détail, lorsqu'il est consulté ; que l'opportunité de l'infrastructure envisagée ne peut plus être remise en cause ; que la consultation a pour seul objet, au mieux, de fixer certains détails, au pire, de servir de prétexte à la réalisation d'un équipement dont il ne perçoit pas bien la nécessité mais dont il sait qu'il sera coûteux.

Les autorités publiques qui sont à l'origine du projet sont également désireuses que le débat intervienne plus en amont. Le maître d'ouvrage est soucieux de s'assurer que l'opportunité du projet qu'il épaule, et sur lequel il peut voir sa responsabilité politique mise en cause, est entendue de tous et que son acceptabilité sociale a été en quelque sorte mise à l'épreuve. Les concepteurs du projet, pour leur part, attendent du débat public qu'il les éclaire sur la qualité et la pertinence de leurs choix techniques, et porte à leur connaissance des informations qui ne leur étaient pas nécessairement parvenues, par exemple sur les caractéristiques de l'espace utilisé ou traversé par le projet.

Paradoxalement, l'enquête publique intervient aussi trop prématurément pour permettre d'apprécier pleinement les inconvénients de l'ouvrage.

Sa consistance exacte, ses inconvénients véritables pour les riverains ou les populations à proximité ne peuvent souvent être déterminés qu'à un tout dernier stade, lorsque les travaux eux-mêmes sont entrepris. L'enquête publique ne peut, au mieux, que prévoir ces inconvénients,

tout en sachant que la sensibilité du public sera nécessairement plus grande au moment de leur apparition.

La reconnaissance de l'utilité publique du projet ne signifie pas, à cet égard, que tous ces inconvénients ont été pesés. Certains d'entre eux, par exemple pour la protection des sites ou des monuments, pour l'application de la loi sur l'eau ou sur le bruit peuvent être par la suite encore soumis à la nouvelle supervision d'une administration et même à une autorisation supplémentaire.

La déclaration d'utilité publique apparaît donc comme étant à la fois tardive dans l'élaboration du projet et prématurée pour apprécier toutes les conséquences de sa réalisation. **Ce décalage, auquel le groupe d'étude a été en permanence confronté, explique que la déclaration d'utilité publique porte souvent sur de vastes fuseaux, et non sur un tracé précis. Or, si cette facilité accordée au réalisateur du projet était le plus souvent supportable en milieu rural, elle devient vite intolérable en milieu urbain. Ce resserrement des contraintes nécessite d'introduire plus de rigueur dans le processus de maturation du projet.**

Alors même que le champ de l'enquête publique est devenu imprécis, la consultation du public est désormais prévue par de trop nombreux textes qui n'ont pas été harmonisés entre eux.

Les textes relatifs à l'appréciation de l'utilité publique se sont multipliés depuis une vingtaine d'années. Même si elle n'intervient pas dans un contexte juridique vierge [29], la loi du 12 juillet 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques, dite loi « Bouchardeau », a incontestablement démocratisé l'enquête publique qui se résumait bien souvent, jusqu'alors, à un dialogue entre l'administration et les propriétaires expropriés.

De l'application de cette loi, aujourd'hui stabilisée et éprouvée sur la base de quelques 10 000 enquêtes par an, un rapport rédigé par Mme Bouchardeau elle-même en 1993 relevait trois insuffisances majeures : les résistances des partenaires, la tardiveté de l'enquête, le rôle ambigu du commissaire enquêteur. En outre, la multiplication des règles et la technicité croissante du débat avaient pour effet pervers de le rendre moins accessible au public.

Le développement parallèle des règles de concertation avait précisément pour objet de pallier cet inconvénient. Jusque là, les aménageurs étaient bien entendu libres d'organiser facultativement une

---

29 – Notamment : réglementation de l'expropriation publique issue de l'ordonnance du 23 octobre 1958, loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, et son décret d'application du 12 octobre 1977, loi d'orientation des transports intérieurs du 31 décembre 1982.

concertation informelle, comme l'a d'ailleurs souligné la « charte de la concertation » établie sous les auspices du ministère de l'environnement [30]. Il s'agit désormais d'une obligation, au niveau communal, concernant les opérations de modification des POS, les créations de ZAC et d'autres opérations importantes d'aménagement local « pendant toute la durée d'élaboration du projet », conformément aux dispositions des articles L. 300-1 et L. 300-2 ajoutés au Code de l'urbanisme par la loi du 12 juillet 1983.

De nombreuses autres procédures de consultation du public ont par la suite été organisées, avec des bonheurs inégaux. L'article 4 de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 prévoit ainsi une procédure de concertation préalable qui, faute de décret d'application, n'a jamais encore été utilisée. De même, il serait sans doute souhaitable de prévoir une articulation entre la concertation préalable de l'article L. 300-2 et le « référendum communal » prévu par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République.

En revanche, l'article 2 de la loi du 2 février 1995, dite « loi Barnier » est, avec la création de la commission nationale du débat public, à l'origine d'une des principales innovations récentes en la matière. La commission nationale du débat public est issue à la fois de l'exemple québécois et d'une longue maturation marquée dans la période récente par le rapport du préfet Carrère sur la politique des transports, par la circulaire « Bianco » du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures et par la circulaire Billardon du 13 janvier 1993 relative aux procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques d'EDF.

À l'ensemble de ces textes traitant d'un secteur particulier se sont ajoutées des lois transversales dont l'articulation avec les premiers n'est pas toujours assurée. Il s'agit notamment des lois sur l'eau du 3 janvier 1992, sur l'air du 31 décembre 1996, auxquelles il faudrait ajouter la réglementation sur les installations classées ou la prévention des risques majeurs résultant des directives « Seveso I » et « Seveso II ».

De nombreux textes ont donc été adoptés ces dernières années dans cette matière, sans pour autant que cette prolifération normative donne le sentiment de refléter exactement l'évolution de la notion même d'utilité publique.

Seize ans après son vote, la loi du 12 juillet 1983, dite « loi Bouchardeau », et ses textes d'application sont entrés dans les habitudes. Des évaluations, parfois critiques, ont été faites et des dispositions nouvelles destinées à améliorer la consultation du public sont entrées en vigueur.

---

30 – *Cf.* annexeVI.

Mais il est remarquable de constater, en premier lieu, que ces dispositions ne lient en aucune manière l'enquête à la déclaration d'utilité publique. La loi qui a imposé l'enquête publique lui donne pour champ d'application la réalisation de travaux et d'ouvrages susceptibles d'affecter l'environnement en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées [31]. Le décret du 23 avril 1985, pris pour déterminer les opérations soumises à enquête, indique seulement que l'enquête doit avoir lieu avant réalisation des opérations qu'il définit comme entrant dans le champ de la loi ou, en tout état de cause, si une législation prévoit une enquête avant l'intervention de la décision. Un tableau complexe définit les seuils et les différents critères permettant de déterminer les opérations concernées [32].

Mais la liste ainsi réalisée est plus étendue que celle qui est concernée par l'acquisition de terrains. De même, si la notion de grandes ou de petites opérations semble à la base de la définition du champ, les définitions ne se recoupent pourtant pas exactement. Toutes les enquêtes ne sont donc pas des enquêtes issues de la loi du 12 juillet 1983 : un projet ne figurant pas sur la liste peut être soumis à enquête, mais selon des règles différentes. Le champ de l'enquête prévue par la loi du 12 juillet 1983 ne correspond pas à celui de la déclaration d'utilité publique.

Le contenu de cette enquête, en deuxième lieu, est insuffisamment précisé. L'enquête publique est essentiellement organisée par des textes fondés sur des préoccupations environnementales. L'enquête doit respecter les règles posées par la définition de plus en plus méticuleuse de **l'étude d'impact** qui figurent dans la loi du 10 juillet 1976 et son décret d'application du 12 octobre 1977 modifié lui-même en fonction des directives communautaires [33].

Mais le projet peut également entrer dans le champ d'application de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et de son décret d'application du 17 juillet 1984. Les critères déterminant ce champ, bien qu'ils soient également fondés sur l'importance du projet, ne sont néanmoins pas exactement rédigés comme ceux de la loi du 10 juillet 1976. L'étude d'impact doit, en outre, être alors assortie d'analyses économiques et sociales, dont l'objet n'est plus la protection

---

31 – Aux termes de l'article 1er de la loi : «*La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux, exécutés par des personnes publiques ou privées, est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions de la présente loi, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement*».

32 – *Cf.* annexeVIII.

33 – Aux termes de l'article 2 du décret du 12 octobre 1977 : « *L'étude d'impact présente successivement : 1° Une analyse de l'état initial du site et de son environnement* [...] *2° Une analyse des effets sur l'environnement* [...] *3° Les raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu ; 4° les mesures envisagées par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes* ».

de l'environnement. Le juge pourra être ainsi amené, par exemple, à annuler la déclaration d'utilité publique du projet de réalisation d'une ligne de métro au motif que l'étude d'impact jointe au dossier de l'enquête publique ne comportait qu'une analyse très incomplète des conditions et des coûts d'entretien et d'exploitation de l'infrastructure envisagée [34]. L'étude d'impact elle-même, à force de perfectionnement, est sortie du champ précis pour lequel elle avait été conçue.

L'enquête publique peut, enfin, se superposer avec des procédures comparables de plus en plus nombreuses.

Les textes impliquant la consultation du public se sont multipliés ces dernières années, sans pour autant que les critères déterminant l'application de telle procédure plutôt que telle autre aient été homogénéisés.

Ainsi, par exemple, le projet peut être examiné par la **commission nationale du débat public.** Le débat doit concerner l'ensemble des opérations présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement et doit avoir lieu avant la mention au Journal officiel ou la publication régulière de la décision fixant les principales caractéristiques du projet et, en tout état de cause, avant l'arrêté prescrivant l'enquête publique. Mais si le critère des opérations susceptibles de bénéficier de cette procédure est toujours « l'importance » du projet, la liste prévue à cette fin a été rédigée de manière encore différente des précédentes [35].

Un même projet peut être également soumis aux **procédures de concertation prévues aux articles L. 300-1, L. 300-2, R. 300-1 et R. 300-2 du Code de l'urbanisme** [36]. À l'obligation d'information et de consultation des procédures d'enquête publique posée par la loi du 12 juillet 1983 s'est ainsi ajoutée celle de prévoir un débat public permettant *« d'associer »* les citoyens et les groupements intéressés à l'élaboration même de la décision de faire ou de ne pas faire.

Cette obligation de concertation a par exemple été étendue aux actions d'aménagement qui modifient les conditions de vie des habitants dans les quartiers et ensembles immobiliers qu'elles concernent (loi

---

34 – CE, 4 décembre 1995, *District urbain de l'agglomération rennaise et ville de Rennes*, n° 157756.

35 – Tableau annexé au décret du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

36 – *« Le conseil municipal délibère 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 modification ou révision du plan d'occupation des sols* [...] *; 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* [...] *».*

n° 91-662 d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991). La faculté d'organiser un « débat public » sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets d'aménagement d'intérêt national pendant leur phase d'élaboration a également été ouverte par la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement.

Le juge administratif, conscient du réel besoin d'ouvrir davantage ces possibilités de concertation en amont, tout en étant averti de ce que ces textes, destinés à prévenir le contentieux par la participation, devenaient souvent des occasions supplémentaires de recours juridictionnels, n'a pas hésité à retenir une conception large de cette obligation de consultation.

La jurisprudence du Conseil d'État s'explique par la volonté de donner tout son sens à la volonté du législateur de développer ces procédures de consultation, sans augmenter pour autant l'insécurité juridique qui pourrait en découler.

Il a par exemple été jugé que la concertation prévue par l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme devait se dérouler avant que le projet soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération, au nombre desquels figurent notamment les déclarations d'utilité publique et non, comme le proposait au Conseil d'État son commissaire du gouvernement, après la définition du projet « dans sa nature et ses options essentielles » [37]. En revanche, le Conseil d'État a estimé que les dispositions de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme ne pouvaient être utilement invoquées qu'à l'encontre des actes conduisant à la réalisation effective de l'opération, c'est-à-dire aux décisions portant sur les travaux proprement dits [38].

Ces deux décisions témoignent de l'équilibre recherché par la jurisprudence : n'imposer l'obligation de concertation qu'après la définition des options essentielles du projet aurait conduit à limiter considérablement la portée pratique de ces dispositions ; admettre la recevabilité du moyen tiré du défaut de concertation contre des décisions se bornant, par exemple, à autoriser l'exécutif local à conclure un contrat d'études, ou décidant de l'élaboration d'un schéma directeur des déplacements comportait le risque de voir se multiplier un contentieux stérile dirigé contre de simples études.

La concertation elle-même doit être considérée comme « suffisante » par le juge [39]. Tel est le cas par exemple de l'organisation de réunions

---

37 – CE, Section, 6 mai 1996, *Association «Aquitaine Alternatives»*, p. 114.
38 – CE, 21 juin 1996, *Association «Aquitaine Alternatives» et autres*, p. 687.
39 – CE, Section, 15 février 1992, *Commune de Cruseilles*, p. 210.

de concertation lors desquelles sont examinés les problèmes spécifiques liés au projet [40].

De même, à l'achèvement de cette concertation, si le conseil municipal peut légalement adopter un projet comportant des modifications par rapport aux prévisions antérieures qui ont été soumises à concertation, c'est à la condition que ces modifications n'affectent ni la nature ni les options essentielles de l'opération envisagée, faute de vider de son sens l'obligation de concertation [41].

En revanche, il a été logiquement jugé que la liste des opérations soumises à l'obligation de concertation dressée par l'article R. 300-1 du Code de l'urbanisme doit être considérée comme limitative [42], mais ceci a pour effet paradoxal de ne pas soumettre les autoroutes à cette obligation [43]. De même, la procédure organisée par le Code de l'urbanisme se saurait s'apparenter à une co-décision. Le fait de ne pas tenir compte des observations présentées au cours de la procédure de concertation est évidemment sans influence sur la légalité de la délibération approuvant le projet [44].

En résumé, la concertation prévue par l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme pêche toujours sur deux points : d'une part, et malgré les efforts de la jurisprudence, son contenu reste flou et mal défini, et donne matière à un contentieux de plus en plus lourd ; d'autre part, elle ne s'articule en aucune manière avec la procédure d'enquête publique, et ne fait que s'ajouter à celle-ci.

La circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets d'infrastructure, dite **circulaire Bianco,** et la circulaire du 13 janvier 1993 relative aux procédures d'instruction des **projets d'EDF** ont également mis en place des organes de participation du public, mais pour le suivi d'une nouvelle liste de projets jugés importants.

Trois ou quatre procédures de consultation peuvent donc coexister pour un même projet, sans que l'autorité compétente soit pour autant contrainte de prendre en compte la teneur de l'avis recueilli. Il est déjà arrivé à la commission nationale du débat public de constater, après sa saisine, que le projet en cause avait déjà fait l'objet d'une concertation de type « Bianco », comme par exemple dans le cas récent du débat public lancé sur projet de contournement Est de Lyon. Or, la population consultée veut très naturellement voir son avis suivi d'effet. Elle ne comprend pas plus la nécessité de la consulter plusieurs fois sur un même projet, au titre de législations différentes. L'abus de consultation,

---

40 – CE, 10 décembre 1993, *Association pour l'aménagement de la ZAC Dupleix*, p. 360.
41 – CE, 18 mars 1994, *Copropriété «Le Melchior» et autres*, p. 1244.
42 – CE, 10 mai 1989, *Association «Défense du patrimoine Sétois» c/ Commune de Sète*, p. 991.
43 – CE, 9 décembre 1996, *consorts Salmon Legagneur*, n° 149636 et 149784.
44 – CE, Section, 3 décembre 1993, *Ville de Paris c/ Parent et autres*, p. 340.

ou une mauvaise consultation du public, peut le dissuader sérieusement d'y participer. Paradoxalement, le recours à de trop nombreuses procédures de participation peut provoquer ou augmenter des frustrations au sein du public, difficiles à rattraper par la suite, et susceptibles de multiplier les contestations ultérieures. **La multiplication de procédures de consultation pouvant se succéder de manière quelque peu désordonnée est déroutante pour le public, et engendre le risque d'un véritable discrédit.**

En outre, la multiplication des consultations allonge la durée de la procédure et en augmente le coût, notamment pour le constructeur. La rigidité croissante de ces dispositions accroît l'aléa contentieux et peut fragiliser la stabilité juridique propre de la décision que la consultation du public devait pourtant renforcer.

La jurisprudence s'est efforcée de tenir compte de ces évolutions, tout en les encadrant autant que possible, afin de ne pas en faire des « nids à contentieux ». Mais elle pouvait difficilement faire davantage à législation constante.

Les populations concernées par l'enquête sont, enfin, mal définies.

Les textes qui organisent l'information autour des projets d'aménagement, débats et enquêtes publiques sur les grands travaux, comportent une définition de la population concernée ; elle apparaît à chaque fois par la désignation des communes dans lesquelles la publicité des documents est organisée.

On pourrait penser *a priori* qu'il est aisé de déterminer l'assise territoriale des localités affectées par la présence de l'ouvrage, et il suffirait sur ce point de constater que cette détermination semble s'imposer d'elle-même et ne prête à controverse que lorsqu'il s'agit de grands ouvrages linéaires dont la réalisation implique plusieurs tronçons, ou encore par exemple pour des travaux sur des cours d'eau, lorsqu'il y a lieu de désigner en amont ou en aval les localités affectées par d'éventuelles modifications du débit de l'eau.

En fait, l'expérience administrative récente et les travaux très conséquents menés sur la base de cette expérience par les sociologues spécialistes de ces questions nous enseignent au contraire que ce problème est des plus difficiles [45]. Il se révèle ainsi du fait même du développement des procédures de débat et d'enquête.

Les promoteurs des projets, sincèrement convertis à la nécessité d'informer ou de débattre, sont perpétuellement à la recherche de

---

45 – Société française (n° 12 et 13, octobre-décembre 1998) article de Sandrine Rui, « La citoyenneté à l'épreuve du débat public », *Écologie et politique* (n° 21 – 1997) – Dossier « Aménagement, citoyenneté et démocratie », « Une nouvelle révolution urbaine », article de François Astier et Francis Godard, *Le Monde*, 9 juillet 1999.

critères qui les convainquent de la pertinence ou de la légitimité de la participation, pour tel projet et à telle phase, de telle population. L'administration identifie ses interlocuteurs par des catégories qu'elle voudrait construire elle-même. L'usager est celui pour lequel le projet est potentiellement utile, le riverain se définit par rapport à sa proximité de la zone d'emprise de tel projet.

Mais dans la pratique cette démarche idéale ne résiste pas à l'ouverture du débat. Le riverain voudra se présenter dès la phase d'initiation du projet et les intervenants se moulent dans les catégories attendues en se présentant comme porte-paroles de tel ou tel aspect de l'intérêt général. Il faut se rendre à l'évidence : c'est le projet lui-même qui joue un rôle structurant pour définir la population susceptible de manifester un intérêt. L'intention de circonscrire débat ou enquête à une certaine catégorie est constamment mise en échec. La tendance est d'admettre que le champ de la publicité et donc des réactions éventuelles des populations va s'élargissant.

En même temps, l'expérience maintenant assez nourrie montre combien cette participation demeure partielle. Deux considérations devraient compenser les apparences de la mobilisation. Certaines personnes, pourtant concernées, ne s'exprimeront jamais dans le débat. Par ailleurs, le rôle structurant des grands projets concerne tout autant, peut-être plus que la population contemporaine des travaux, les populations futures affectées par leur exploitation, leur pérennité, leur éventuelle obsolescence, leur impact sur l'aménagement du territoire.

Quels que soient donc les progrès dans la participation, il faut bien qu'il soit porté attention aux intérêts de ces catégories silencieuses et aux populations qui viendront à l'avenir s'inscrire dans le territoire concerné.

Le champ de la consultation était sans doute adapté à un schéma de construction progressive d'un réseau national de transport, mais ne l'est plus dans un pays au fort taux d'urbanisation et dont le maillage est en voie d'achèvement. L'insertion des grands ouvrages en agglomération rend l'appréciation du bilan extrêmement délicate. La sensibilité accrue des populations en zone urbaine engendre le risque de surestimer les inconvénients d'un projet pour le quartier qui subira les travaux, et de sous-estimer ses avantages pour l'agglomération entière.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner qu'aucune règle prédéterminant les populations à consulter ne résiste au caractère mouvant de la réalité, et accepter qu'une fois le projet porté sur la place publique, la population concernée se détermine par la manifestation de son intérêt même.

La complexité dans l'exercice du pouvoir de décision

Dans cette procédure, les responsabilités de décision n'apparaissent pas clairement et le public est à la recherche d'un interlocuteur. Le rôle de l'État, qui exerce en la matière plusieurs missions, est mal défini.

Toutes les conséquences de la décentralisation n'ont pas encore été tirées : le rôle de l'État est aujourd'hui à la fois multiple et trop souvent perçu par les collectivités locales comme une tutelle qui ne dit pas son nom.

L'atteinte à la propriété privée légitime, en droit, l'intervention de l'État dans la procédure de reconnaissance de l'utilité publique d'un projet. D'une part, la décision d'autoriser l'expropriation doit nécessairement émaner de l'État. D'autre part, seul le juge de l'expropriation, institué par l'ordonnance du 23 octobre 1958, peut prononcer le transfert de propriété et l'extinction des droits réels ou personnels existant sur le bien, et fixer les indemnités dues en conséquence.

La phase judiciaire de l'expropriation n'a fait l'objet, devant le groupe d'étude, d'aucune critique majeure. L'intervention du juge judiciaire n'est pas remise en cause. Remarquablement, l'expropriation elle-même n'est pas, dans la plus grande majorité des cas, l'objet même des critiques. L'opinion publique, tout comme le propriétaire, est en général sensible à l'intérêt qui s'attache à la réalisation des grands travaux, et comprend la nécessité d'exproprier. De même, le niveau des indemnisations accordées est jugé satisfaisant, et correspond dans l'ensemble à l'état du marché immobilier.

En revanche, le rôle de l'État dans la phase administrative de l'expropriation fait l'objet de plus nombreuses critiques. S'il doit toujours être à l'origine de la décision autorisant l'expropriation, il n'est pas la seule autorité « expropriante ». 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. Celle-ci n'est pas, non plus, toujours réalisée pour le compte de l'État, qui pourra céder les biens expropriés à des personnes de droit public ou privé. C'est principalement dans ces hypothèses que le rôle de l'État est contesté. Plus généralement, l'arbitrage en son sein entre les différents intérêts publics se fait selon une procédure aujourd'hui peu satisfaisante.

Le cumul des fonctions de l'État est désormais perçu comme un mélange des genres préjudiciable à la crédibilité du projet.

L'autorité compétente pour reconnaître d'utilité publique un projet est déterminée selon « l'importance » ou la « nature » des opérations. L'article R. 11-2 du Code de l'expropriation fixe ainsi une liste de travaux qui ne peuvent être reconnus d'utilité publique que par décret en Conseil d'État, liste concrète [46] mais dont la lecture n'est pas exempte de certaines subtilités [47]. Un décret en Conseil d'État est également nécessaire dans l'hypothèse où l'enquête a débouché sur un avis défavorable.

Hors ces hypothèses, l'utilité publique sera reconnue par arrêté ministériel ou décision préfectorale, selon une distinction faite par l'article R. 11-1 tenant à la localisation ou à la provenance administrative du projet.

Les distinctions faites par ces textes, sans être parfaitement convaincantes, sont néanmoins claires. Mais l'État n'est pas seulement l'autorité compétente pour décider de l'expropriation. Il est souvent, en même temps, maître d'ouvrage. Il a la charge, en outre, du respect d'autres réglementations qui, sans être liées à l'utilité publique, peuvent influer sur le contenu de l'autorisation.

Les interventions de l'État aux différents stades peuvent donner l'impression d'un mélange des genres.

À l'heure actuelle, lorsqu'un projet émane de l'État, celui-ci va successivement élaborer ce projet, le soumettre à consultation et statuer sur son utilité publique. Mais comment se dissimuler que les procédures d'enquête et de consultation du public sont faussées si l'État peut donner le sentiment d'avoir un intérêt propre à la réalisation de l'ouvrage ? La déclaration d'utilité publique n'est plus perçue comme la reconnaissance de l'intérêt qui s'attache à la construction d'un ouvrage, mais comme une simple formalité que les administrations bâtisseuses n'envisagent même pas de ne pas obtenir. L'enquête publique, censée provoquer le débat sur la réalisation d'un projet, est organisée par le préfet, alors qu'il est lui-même chargé par les administrations centrales de porter le projet dans son département et que ce sera également sa décision qui le reconnaîtra d'utilité publique. Ce mélange des genres est mal perçu, tant par le public que par les administrations bâtisseuses, qui voient leur légitimité remise en cause.

L'État a également la charge de l'exécution des lois et règlements en matière d'environnement, de protection des intérêts culturels ou de sécurité.

---

46 – Notamment : autoroutes, chemins de fer d'intérêt général, oléoducs, centrales thermiques et nucléaires, installations hydroélectriques, aérodromes de catégorie A et canaux de navigation d'une longueur supérieure à 5 km.

47 – Par exemple, sont des chemins de fer d'intérêt général les voies ferrées dont la construction est faite ou concédée par l'État ou ses établissements publics (CE, Ass., 2 juillet 1993, *Louvrier*, p. 207).

La jurisprudence affirme résolument que la déclaration d'utilité publique n'est pas faite pour décider de l'application d'autres législations [48]. En juger autrement reviendrait à allonger considérablement la procédure et à figer le projet dès la déclaration d'utilité publique, interdisant toute amélioration ultérieure.

Mais les riverains connaîtraient mieux le projet si un seul acte en résumait toute la portée et les conséquences. L'administration est de même obligée, dans les cas où une police spéciale pourrait ultérieurement faire échec à la réalisation de l'ouvrage, de s'interroger sur cette éventualité dès le stade de la déclaration d'utilité publique. Il serait pour le moins paradoxal de voir la construction d'un ouvrage reconnu d'utilité publique paralysée, par la suite, au nom de l'un seulement des intérêts publics en jeu. L'intervention de l'administration chargée de cet intérêt spécifique mettrait en cause l'utilité publique d'ensemble du projet. Il est donc logique que le bilan prenne en compte à l'avance les intérêts protégés par les divers régimes d'autorisation [49].

Mais, dans la pratique, cette prise en compte n'est pas toujours possible. La consistance exacte des ouvrages n'est pas nécessairement connue au stade de la déclaration d'utilité publique, et les garanties données alors par l'administration le sont parfois sur la base d'une analyse par la force des choses sommaire.

En bref, l'État, qui est à la fois maître d'ouvrage demandant l'expropriation, maître d'ouvrage contractant sur la base d'un projet avec le maître d'œuvre chargé de le réaliser, gardien de l'exécution des polices spéciales et autorité chargée de veiller à la protection de la propriété, n'annonce pas clairement comment et quand il assure la combinaison de toutes ces préoccupations par un arbitrage entre intérêts divergents.

D'autres difficultés, plus importantes encore, peuvent être relevées lorsque le maître d'ouvrage est une collectivité locale.

Le groupe d'étude a rencontré ici un problème d'une grande importance, dont l'existence n'est apparue que récemment et qui n'avait pas été évoqué dans les études antérieures. Il a fallu un certain nombre d'années pour que se développent concomitamment le rôle des collectivités locales dans la conduite d'opérations plus importantes et les obligations qui leur incombent, comme à toute autorité administrative, du fait de la mise en application généralisée de la loi « Bouchardeau ». Il n'avait pas été prévu que ces deux mouvements favorisant démo-

---

48 – Par exemple, l'accord du ministre des Beaux-Arts exigé par l'article 9 de la loi du 31 décembre 1913 pour modifier un immeuble classé n'a pas à être obtenu avant la déclaration d'utilité publique (CE, 13 février 1981, *Association pour la protection de l'eau et des ressources naturelles du bassin inférieur du Doubs et autres*, p.88).

49 – CE, Ass., 3 mars 1993, *Commune de Saint-Germain-en-Laye et autres*, p. 54 : prise en compte de l'intérêt public qui s'attache à la sauvegarde des monuments et sites classés.

cratie et participation pourraient aboutir à un conflit de légitimité ; c'est pourtant ce qui s'est passé.

Les collectivités locales ont le sentiment de subir une tutelle qui ne dit pas son nom.

L'intervention des commissaires enquêteurs, et les critiques susceptibles de figurer dans leur rapport, peuvent être mal ressenties par certaines autorités locales s'étant investies politiquement dans un projet. Remarquablement, le commissaire enquêteur, qui n'avait à l'origine vocation qu'à s'exprimer sur l'impact du projet sur le contexte dans lequel il s'inscrit, va au-delà de cette tâche et porte naturellement une appréciation sur l'utilité publique de l'ensemble du projet.

Cette évolution était prévisible, et est désormais irréversible. Mais elle est mal vécue par les élus locaux, qui contestent la légitimité d'un expert à remettre en cause l'appréciation qu'ils ont faite de l'utilité publique d'un projet. L'intervention du commissaire enquêteur peut être également source de confusion ou de malentendu dans l'esprit du public du fait du décalage existant entre une procédure de consultation théoriquement organisée autour du thème de l'environnement, et qui débouche néanmoins sur une décision dont la portée est nécessairement plus vaste.

La multiplication des procédures, souhaitées par l'État, augmente la charge financière que les collectivités locales doivent supporter pour la réalisation d'un projet. Or, les élus locaux sont d'avis que les formes de consultation du public, telles qu'elles ont été organisées dans le passé, ne contribuent qu'assez faiblement à la construction démocratique du projet.

Les suites de l'avis négatif donné par le commissaire enquêteur, de même, sont parfois vécues comme une dépossession du projet, désormais suspendu à l'intervention d'un décret en Conseil d'État. La consultation de celui-ci allonge les procédures, et ses avis ne sont pas rendus publics. Cette question revêt une grande acuité aux yeux des élus que le groupe d'étude a pu consulter. Les élus semblent très mal percevoir ce dessaisissement de l'autorité déconcentrée de l'État au profit les autorités centrales mais ceci n'est pas, ou au moins pas entièrement, imputable à un réflexe anti-jacobin des plus classiques qui transcende les clivages politiques. Les élus considèrent à juste titre que, du fait du transfert du dossier à Paris qui ajourne *sine die* l'intervention de la décision déclarant d'utilité publique leur projet, celui-ci obéit à un calendrier défiant toute prévisibilité et se trouve suspendu à la diligence dont feront ou ne feront pas preuve les autorités centrales pour se prononcer ; sur ce point, les inquiétudes des élus paraissent légitimes.

Enfin, si l'État n'a en théorie aucun levier pour agir sur la consistance des travaux, il peut, pour l'application d'une réglementation spéciale, retrouver un droit de regard sur leur déroulement.

En définitive, le groupe d'étude est unanimement arrivé à la conclusion que toutes les conséquences de la décentralisation n'avaient pas encore été tirées dans les matières soumises à sa réflexion.

L'arbitrage au sein de l'État entre intérêts publics divergents fait l'objet d'une procédure peu satisfaisante.

La réalisation d'une grande infrastructure peut mettre en cause des intérêts publics divergents, entre lesquels il est, par nature, délicat d'arbitrer. L'utilité publique d'un projet pourra être différemment appréciée par des administrations traditionnellement « bâtisseuses » (Équipement, Défense) et par celles à vocation « préservatrice » (Agriculture, Environnement, Culture). Une telle confrontation est non seulement naturelle, mais nécessaire pour permettre de dégager, par la contradiction, l'utilité publique du projet.

Mais la procédure utilisée à cette fin n'a jamais été adaptée. « L'instruction mixte », fondée sur la loi du 29 novembre 1952 et son décret d'application du 4 août 1955, a été conçue à l'origine pour prendre en compte les intérêts de la défense nationale lors de la construction des grands travaux d'équipement. Cette « mixité » entre administrations civiles et militaires justifiait, en cas d'absence d'accord des services sur le projet, la réunion d'une commission paritaire des « travaux mixtes », dont l'avis est nécessaire avant de pouvoir déclarer l'utilité publique d'un projet par décret en Conseil d'État. Mais cette procédure s'est transformée, à partir de 1977 en une procédure interministérielle permettant aux différentes administrations, en particulier le ministère chargé de l'Environnement, d'émettre leurs points de vue, sans que les textes ne soient modifiés en conséquence. Il s'agit là d'un dévoiement de la procédure auquel il convient de mettre un terme.

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

Aucun texte législatif ou réglementaire n'impose que la procédure d'instruction mixte précède l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique [50]. Les avatars de cette procédure permettent donc à certaines administrations de contester le bien fondé d'un projet,

---

50 – CE, 18 février 1998, *Association pour la sauvegarde de la région de Langeais et autres*, aux tables.

alors même que l'enquête publique a déjà eu lieu, pour des raisons qui n'ont plus aucun lien avec la défense nationale.

Pour les collectivités locales, la mise en œuvre 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. L'instruction mixte présente surtout le défaut majeur d'allonger considérablement les délais de procédure.

En outre, les subtilités de l'instruction mixte fragilisent les projets sur le plan contentieux, sans pour autant que les services concernés aient pu nécessairement se mettre d'accord.

L'opposition au projet 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'État. Le préfet est donc automatiquement dessaisi de sa compétence, et le juge administratif annulera le cas échéant la déclaration d'utilité publique comme ayant été prise par une autorité incompétente [51].

Malgré les évidents inconvénients d'une procédure détournée de son objet, l'administration ne se résout pas à sa disparition, faute de savoir comment résoudre à l'intérieur de l'État le problème de la prise de décision à multiples facettes. La nécessité d'une procédure de concertation inter-administrative est incontestable.

*
* *

En définitive, il est apparu au groupe d'étude que l'appréciation de l'utilité publique des grands projets se heurtait à d'importantes difficultés :

• L'appréciation de la notion même d'utilité publique est de plus en plus délicate, et suppose la mise en balance d'éléments difficiles à pondérer entre eux.

• La durée des procédures, déjà excessive, a été rallongée par le développement de procédures consultatives pas toujours fiables. L'alourdissement d'un contentieux de plus en plus procédural fragilise encore la stabilité juridique des décisions prises.

• La décision de réaliser un projet, lorsqu'elle émane de l'État, n'est pas clairement identifiée. D'une part, la question de savoir s'il

---

51 – CE, 20 mars 1992, *Commune de Mialet et autres*, p. 128.

convient de réaliser ou de ne pas réaliser les travaux semble trop souvent avoir déjà été prise à un stade antérieur de la procédure, sans qu'il soit pour autant toujours possible de le désigner précisément. D'autre part, la multiplication des polices spéciales donne le sentiment que la décision de réaliser un projet n'est jamais définitivement acquise, et peut être remise en cause en aval.

• Enfin, la décentralisation a considérablement changé les modes de pensée et comportements, sans que toutes les conséquences en soient tirées. De plus en plus de projets font l'objet de financements croisés par les collectivités locales. Initiateurs de projets, les élus locaux revendiquent, en outre, l'accès à l'autonomie juridique qu'ils estiment devoir aller de pair avec la légitimité politique.

Chapitre II
Les contraintes externes, les expériences étrangères

L'utilité publique et la dimension communautaire

Les méthodes d'appréciation de l'utilité publique d'un projet sont fortement influencées par le développement du droit communautaire [52]. L'articulation du droit interne et du droit communautaire pose, à cet égard, des problèmes nouveaux dont l'importance ne peut que croître au cours des années à venir. Omniprésente dans la prévention contre les atteintes à l'environnement, la réglementation européenne a tout d'abord pesé sur le développement de l'étude d'impact, devenue le document très élaboré décrit ci-dessus. Le droit communautaire exige également des constructeurs une vigilance accrue en ce qui concerne tant les nuisances attachées au projet lui-même que les chantiers auxquels il donne lieu et la durée de nuisance des travaux.

Enfin, **la réglementation européenne est à l'origine du renforcement de certaines exigences en matière de concertation ou de participation des citoyens dans le processus de décision publique pour la réalisation d'aménagements ou d'équipements**. Il convient de distinguer à cet égard trois étapes essentielles :

• Est intervenue tout d'abord la **directive 85-337 CEE du 27 juin 1985** concernant l'évaluation de certains projets publics et privés ; celle-ci définit le « *projet* » comme « *la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* ».

52 – Environment in the European Union at the turn of the century – European Environment Agency / Office des publications officielles des communautés européennes – Luxembourg 1998.

Les objectifs de cette directive, liant les États membres quant aux résultats à atteindre, sont de permettre à l'autorité compétente de disposer, par la participation du public ou des organismes concernés, de toute information pertinente en vue de lui permettre de prendre position sur un projet spécifique en connaissant ses effets significatifs probables sur l'environnement.

Comme le remarquait la Commission des communautés européennes, la France avait, dès avant 1985, adopté des textes permettant d'évaluer les incidences de certains projets sur l'environnement tels que, notamment, la loi du 10 juillet 1976 pour la protection de la nature, la loi du 19 juillet 1976 sur les installations industrielles classées, et la loi du 12 juillet 1983 concernant les enquêtes publiques.

La transposition de la directive 85-337 en droit interne a été asssurée 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 sur l'application de la directive 85-337 insistait sur le fait que les évaluations des projets et la consultation du public sont effectuées à un stade déjà trop avancé du processus décisionnel.

Selon ce rapport, « *il en résulte que l'on n'envisage pas l'adoption éventuelle de solutions de remplacement tant pour le projet à l'examen que pour sa localisation.* [...] *Il s'agit là d'une limitation inhérente à un instrument concernant uniquement l'évaluation des impacts environnementaux au niveau du projet individuel puisqu'un nombre important de décisions politiques auront été prises avant d'atteindre le niveau de projet, ce qui limite la marge de manœuvre au niveau du projet détaillé.* »

• Cette réflexion a conduit à l'adoption de la **directive 97-11 CE du 3 mars 1997** qui modifie la directive 85-337, bien entendu dans le sens d'un élargissement et d'un « durcissement » des exigences de celle-ci. Certaines de ces exigences nouvelles font déjà partie intégrante du droit positif français et il n'y a pas lieu de s'y arrêter ici. En revanche, certaines d'entre elles paraissent aller au-delà de ce que prévoit le droit interne dans son état actuel. Trois exemples méritent d'être soulignés :

• À l'article 5 est défini le contenu minimal de ce que la terminologie française désigne sous le terme d'étude d'impact. Dans sa rédaction initiale, de 1985, il prévoyait qu'étaient fournies au public les informations suivantes, des plus classiques en droit français :
– une description du projet comportant des informations relatives au site, à la conception et aux dimensions du projet ;
– une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible, y remédier ;

– les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement ;
– un résumé non technique des informations visées aux tirets précédents.

La directive 97-11 va plus loin, et impose d'y faire figurer, en outre, une « esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement ». Ceci montre à l'évidence que la description des variantes, et les raisons qui ont conduit à les écarter, ne pourront plus être pudiquement passées sous silence.

• Les exigences résultant de l'article 7 en matière d'information « transfrontière » ont été considérablement étendues. En 1985 les mécanismes d'information transfrontière s'inscrivaient dans un registre presque exclusivement intergouvernemental. Tel n'est plus le cas sous l'empire de la directive 97-11 qui impose de mettre en œuvre une information de la population concernée par le projet lorsque celle-ci réside de l'autre côté de la frontière.

• L'article 9 comporte diverses prescriptions concernant les décisions prises, ce qui renvoie pour l'essentiel dans notre droit interne à la déclaration d'utilité publique. En son état initial, l'article prévoyait que les « motifs et considérations » ayant fondé la décision seraient mis à la disposition du public « lorsque cela est prévu par la législation des États membres » ; ce dernier membre de phrase a été supprimé par la directive 97-11. On n'a guère de doute à en déduire que la directive 97-11 conduit inévitablement à l'introduction d'une motivation obligatoire des DUP, 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 États membres pour transposer la directive 97-11 était de deux ans et a expiré le 14 mars 1999. Il apparaît assez clairement que la France, à ce stade, ne s'est pas entièrement acquittée de ses obligations communautaires en vue de la transposition de la directive. Il est vrai qu'elle n'est pas la seule en ce cas ; en l'état des informations fournies par les services de la Commission, seuls deux États membres sur quinze ont intégralement transposé la directive. Ce n'est certes pas un motif suffisant pour retarder encore la transposition de cette directive en droit français, qu'il convient de mener à son terme dans les plus brefs délais.

• Enfin, et sans même attendre la transposition de la directive 97-11 la Commission a mis en chantier la rédaction d'une **nouvelle proposition de directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.** Cette directive « plans et

programmes » a précisément pour objet de compléter celle de 1985 pour les niveaux décisionnels antérieurs et supérieurs aux projets.

La proposition de directive exclut d'elle-même le niveau *« des décisions de politiques générales »*. Mais elle vise en revanche les *« plans et programmes d'aménagement du territoire et les plans et programmes qui sont adoptés dans le cadre de la procédure de décision d'aménagement du territoire pour établir le cadre de décisions ultérieures d'autorisation qui permettront aux promoteurs de réaliser des projets »*.

Pour la France, sont couverts à titre indicatif par la proposition de directive les contrats de plan État-région et les directives territoriales d'aménagement. Mais il n'est pas à exclure que d'autres documents de planification soient visés, tels que les schémas directeurs. Les plans d'aménagement sectoriels (transport, gestion de déchets, gestion des ressources hydrauliques, énergie) entrent incontestablement dans le champ d'application de la future directive. Il en va de même des schémas de services, au sens de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Selon la Commission, la proposition de directive *« prévoit une évaluation et des consultations lors de la procédure préparatoire et la prise en considération de cette évaluation et consultation lors de la décision finale, dans le but de la protection de l'environnement, sans pour autant attribuer aucun effet contraignant à ces résultats par rapport à la prise de décision »*.

L'article 8 ferait obligation à *« l'autorité compétente chargée d'assurer la préparation et l'adoption du plan ou du programme concerné* [...] *pendant la phase de préparation et avant la décision d'adoption,* [de] *prendre en considération* [...] *les avis exprimés ainsi que les consultations effectuées »*.

En revanche, la proposition de directive laisse aux États-membres le soin de définir les organismes environnementaux pertinents, le public concerné et les procédures de consultation. Obligation est néanmoins faite aux États membres d'encadrer la procédure de consultation dans des délais raisonnables. L'article 6, § 2, disposerait ainsi que *« des délais suffisants sont offerts aux autorités et/ou aux organismes responsables en matière d'environnement et au public concerné pour leur permettre d'exprimer leur avis sur le projet de plan ou de programme* [...] *»*.

Cette procédure viendrait s'ajouter aux précédentes. L'exposé des motifs de la proposition de directive prévoit expressément que l'évaluation des plans et programmes ne dispensera pas l'autorité compétente de procéder à une évaluation du projet lui-même au titre de la directive 85/337/CEE. Au risque de donner le sentiment d'organiser une procédure en deux phases, sans doute moins légère qu'une autre, la

Commission a considéré que cette approche était nécessairement cohérente avec l'intention d'effectuer chaque type de consultation au niveau adéquat. Il est en outre précisé dans la proposition de directive que les promoteurs, lors de l'examen du projet, seront ainsi en mesure de concentrer leurs ressources sur la fourniture des informations pertinentes pour les détails spécifiques de la construction.

Ce développement sur le droit communautaire dérivé serait incomplet s'il omettait de préciser qu'aux directives mentionnées ci-dessus, soit en vigueur soit en projet, qui revêtent en quelque sorte un caractère transversal viennent s'ajouter d'autres directives sectorielles, tendant à la prévention des risques résultant de certaines substances dangereuses (ex. directives « Seveso ») ou bien à la protection de certains milieux ou de certaines espèces en péril (directive « Habitat », directive « oiseaux »). Ces textes comportent fréquemment des dispositions relatives à l'information et à la consultation du public notamment au regard de la définition de certains périmètres protégés.

En conclusion sur ce point, on comprend que de la combinaison de directives transversales, destinées à garantir certains droits au public en matière d'information et de consultation, et de directives sectorielles qui en traitent latéralement résulte un maillage assez serré d'obligations communautaires. Ainsi, les contraintes résultant du droit communautaire dérivé, qui ont pu sembler dans un premier temps assez souples à la France dont le droit national avait pris en quelque sorte une « longueur d'avance », paraissent de plus en plus exigeantes à mesure que le droit communautaire a rejoint puis dépassé le droit national [53]. À l'évidence, elles ne feront que s'accentuer au cours des prochaines années.

S'il y avait le moindre doute sur ce point, il suffirait de se reporter aux conclusions de M. Mischo, avocat général près la Cour de justice des communautés européennes, présentées le 29 avril 1999 dans l'affaire *WWF* [54] ; le droit communautaire concernant les procédures protectrices de l'environnement donne lieu à une interprétation extensive et ses exigences ne font que se renforcer.

---

53 – Un exemple de cette évolution est fourni par la directive 90-313 CEE du 7 juin 1990 du conseil concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, dont le délai de transposition expirait au 31 décembre 1992. Cette directive exclut du droit à la communication en matière d'environnement les documents «inachevés ou de communication interne», mais pas les documents administratifs préparatoires. Or, le droit à communication des documents administratifs posé par la loi du 17 juillet 1978 modifiée par la loi du 11 juillet 1979 ne s'applique ni aux états partiels et provisoires d'un document tant qu'il est en cours d'élaboration, ni aux documents préparant des décisions postérieures (CE, 16 juin 1989, *Banque de France c/Huberschwiller*, p. 689).
54 – *Cf.* annexeV.

La convention sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus)

La convention sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, négociée sous les auspices de l'ONU (commission économique pour l'Europe) a été conclue à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998. Elle a recueilli 35 signatures, incluant celles des 15 États membres de l'Union et celle de la Communauté européenne elle-même.

Certes, cette convention n'est ni ratifiée par la France ni entrée en vigueur et n'est donc pas, à ce stade, constitutive d'obligations régies par le droit international. Mais les États membres de l'Union européenne et les instances communautaires ont joué un rôle majeur dans son adoption et il paraît probable que la France envisagera très sérieusement de la ratifier. Il est donc légitime de s'interroger dès maintenant sur les conséquences qui résulteraient de l'entrée en vigueur de la convention à l'égard de la France.

Là encore, cette convention comporte des stipulations qui paraissent assez familières au droit français s'agissant en particulier des conditions d'accès au juge des personnes s'estimant lésées par un projet ayant des incidences sur l'environnement, ou de l'accès aux documents administratifs. D'autres stipulations, entrant dans le champ de la présente étude, sont susceptibles d'avoir un impact beaucoup plus important sur notre ordonnancement juridique.

L'article 6 de cette convention fait obligation aux Parties de mettre en place une procédure de participation du public au processus de décision relatif :
- aux autorisations des activités énumérées par une liste large concernant notamment le secteur de l'énergie (raffineries, centrales nucléaires,...), la production et la transformation de métaux, l'industrie minérale, chimique, ou la gestion des déchets ou de traitement des eaux ;
- aux autorisations d'activités non énumérées à l'annexe de la convention mais qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

Cet article fait notamment obligation à chaque Partie à la convention de prévoir des « *délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public* [...] *et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement* » (article 6, § 3), de faire en sorte 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 si le public peut exercer une réelle influence » (§ 4), et de s'assurer que « *les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération* » (§ 8).

Enfin, il fait obligation aux Parties, après l'intervention de la décision, d'en communiquer au public le texte « *assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée* » (§ 9) ce qui revient à instituer une véritable obligation de motivation des décisions.

L'article 7 de la convention prévoit également la participation du public à l'élaboration des « *plans et des programmes relatifs à l'environnement* », et précise que les stipulations des paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 trouvent à s'appliquer dans ce cas de figure.

La convention doit entrer en vigueur 90 jours après le dépôt du seizième instrument de ratification. D'après les informations actuellement disponibles, trois États membres de l'Union européenne sont susceptibles de la ratifier à court terme (Belgique, Pays-Bas, Danemark). Les services de la Commission (DG XI) sont actuellement engagés dans un exercice d'inventaire de l'ensemble des actes de droit communautaire dérivé potentiellement affectés par les stipulations de la convention d'Aarhus, touchant à des domaines très divers. L'objectif actuellement poursuivi est de soumettre aux instances communautaires compétentes, à l'horizon de l'année 2002, les modifications des textes nécessaires à l'introduction de la convention d'Aarhus dans le droit communautaire, puis d'engager vers 2003 le processus de ratification de la convention par la Communauté.

En définitive, tant les normes de droit communautaire dérivé que la convention d'Aarhus, si elle était ratifiée, conduiront inévitablement les États en cause 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 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.

Les expériences étrangères

L'exemple québécois : le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec constitue un exemple particulièrement intéressant de structure destinée à garantir l'information et la consultation du public sur les projets d'équipements et d'aménagements susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. En l'espace d'une vingtaine d'années, le BAPE paraît avoir acquis une place assez irremplaçable dans les institutions québécoises ainsi qu'une autorité et une légitimité peu contestées.

Le Québec s'est doté d'une loi sur la qualité de l'environnement en 1972. Six années plus tard, en 1978, ont été créés le ministère de l'Environnement et le BAPE. Celui-ci est un **organisme consultatif et indépendant** dont la fonction est d'informer et de consulter la population sur les questions relatives à l'environnement. Il intervient sur les affaires qui lui sont désignées par le ministre de l'Environnement et le BAPE fait rapport à ce ministre à l'issue des audiences publiques et médiations qu'il met en œuvre.

Les projets susceptibles d'être soumis au BAPE sont les suivants :
- les routes, les voies ferrées ;
- les oléoducs, les gazoducs ;
- les lignes de transport d'électricité ;
- les barrages ;
- les dragages ;
- les ports ;
- les aéroports ;
- les centrales électriques ;
- les programmes de pulvérisation aérienne de pesticides ;
- les projets industriels ;
- les lieux d'enfouissement sanitaire (= décharges).

Il convient de souligner que cette énumération n'englobe pas tous les projets de ces catégories mais uniquement ceux dont les caractéristiques, dépassent certains seuils (longueur, superficie, largeur, capacité de production...).

Le BAPE intervient sous la forme d'audiences publiques et de médiations. Au départ n'existaient que les **audiences publiques** ; les **médiations** qui correspondent à un mode de consultation plus souple, moins formel et beaucoup plus rapide que celui des audiences publiques n'ont été mises en œuvre que plus tardivement, dans un but d'allégement des procédures et de simplification de la consultation

pour les projets qui, eu égard à leur objet et à leur portée, ne justifient pas que l'on ait recours à la formule élaborée et solennisée des audiences publiques.

Une audience publique **n'est pas organisée de plein droit mais doit être décidée** par le ministre de l'Environnement ; une personne, un groupe ou une municipalité peut demander par écrit au ministre la tenue d'une audience publique concernant un projet, en lui faisant part des motifs de sa demande et en justifiant de son intérêt par rapport au milieu touché par le projet.

Le délai de 45 jours pendant lequel une demande d'audience publique peut être formulée commence à courir à compter du jour où l'étude d'impact sur le projet est rendue publique ; le ministre peut refuser la demande s'il estime "frivole" dans la terminologie québécoise, c'est-à-dire injustifiée ou abusive. Dans le cas contraire, le BAPE se trouve saisi au moyen d'un mandat du ministre et va ainsi être en mesure de conduire l'audience. À cette fin, le BAPE dispose de **moyens particulièrement conséquents**. Il est composé de cinq membres incluant le président et dispose d'un effectif de 45 personnes employées à titre **permanent** : analystes, agents de secrétariat, conseillers en communication, conseiller juridique. Son budget annuel est de l'ordre de 5 millions de dollars canadiens.

La décision de soumettre un projet à audience publique donne lieu à la constitution d'une commission réunissant généralement deux membres du bureau. Cette commission est assistée d'une équipe de soutien qui est chargée de préparer la tenue des audiences dans tous les sens du terme : examen de la documentation soumise au public, organisation pratique des réunions, rédaction des *verbatim* intégraux des audiences publiques, établissement du rapport, etc. Pour la constitution de ces équipes de soutien, le BAPE fait appel à des **concours extérieurs** : il s'agit de personnes recrutées sur contrat à durée déterminée ; ce système permet au BAPE d'une part d'ajuster ses moyens en personnel aux fluctuations de son activité et, d'autre part, d'obtenir pour une affaire déterminée la collaboration de personnes justifiant d'une expertise spécifiquement adaptée à la nature des problèmes soulevés par un projet donné.

Le déroulement de l'audience répond, du point de vue de son déroulement dans le temps, à un formalisme rigoureux. En fait dès lors que le processus de l'audience est lancé, chacun sait qu'il ira à son terme et sous quelles échéances il ira à son terme : les délais assignés aux différentes phases sont très strictement observés. L'une des caractéristiques les plus originales de cette procédure est qu'elle fait se succéder une phase de présentation du projet et une phase de discussion de celui-ci. Ces phases sont séparées par un délai incompressible de 21 jours qui a pour fonction de permettre au public intéressé de

préparer ses interventions orales ou ses mémoires écrits, étant entendu que ce délai est assez souvent mis à profit par le public et le maître d'ouvrage pour engager une discussion — celle-ci non formalisée — de telle sorte qu'à l'ouverture de la phase contradictoire de l'audience il arrive que l'auteur du projet, soucieux en quelque sorte de « déminer » le terrain, informe la commission du BAPE de sa décision de modifier le projet sur tel ou tel point pour tenir compte des premières réactions suscitées dans le public.

Au terme de l'audience publique, la commission rédige son rapport qui est assorti d'un avis. L'un et l'autre sont rendus publics mais sans que la commission ne les commente par la suite. Il incombe ensuite au ministre de se déterminer sur ce projet au vu du rapport et de l'avis que le BAPE lui soumet, et enfin d'en rendre compte au conseil des ministres du Québec qui prend la décision finale.

Cinq éléments paraissent, en conclusion devoir être soulignés :

1) le recours à la procédure de consultation n'est pas lié à la nécessité d'exproprier ;

2) une place importante est faite aux **technologies de l'information** par la diffusion systématique des dossiers d'audiences sur le site Internet du BAPE qui recueille, en retour, de très nombreuses réactions du public. Si l'importance de la participation physique du public aux diverses réunions est variable, la connexion au site Internet est très soutenue ;

3) l'autorité des travaux émanant du BAPE est fondée sur l'indépendance, l'impartialité et la neutralité de ses membres qui se conforment à de stricts principes de **déontologie** ;

4) la saisine du BAPE, dans le champ de compétence qui lui est assignée, n'est **pas systématique** et doit résulter d'une demande expresse d'une des parties intéressées ;

5) disposant de **moyens humains et matériels importants et autonomes**, le BAPE conduit le processus de consultation d'un point de vue intellectuel comme d'un point de vue logistique.

La spécificité de la culture civique et administrative québécoise a joué sans doute un rôle dans le succès du BAPE qui, à ce titre, ne constitue probablement pas un modèle transposable tel quel à l'extérieur des frontières de la Belle Province : mais les principes qui ont créé les conditions de la réussite de cette formule n'en constituent pas moins une source d'enseignement particulièrement riche.

Quelques autres exemples

L'information et la consultation du public sur les projets d'aménagements et d'équipements font l'objet d'échanges réguliers sous les auspices de certaines organisations internationales ou organisations non-gouvernementales spécialisées. Parmi celles-ci, citons l'Association mondiale de la route en ce qui concerne la réalisation des équipements routiers, regroupant les représentants des administrations et associations compétentes en matière d'infrastructures, ainsi que des chercheurs.

L'impression qui se dégage des documents auxquels le groupe d'étude a eu accès est que les dysfonctionnements mis en évidence en France sont à des degrés divers mais très fréquemment constatés dans un grand nombre de pays, notamment au regard du caractère trop tardif de la consultation du public, du caractère quelque peu orienté de l'information qui lui est fournie, de la technicité excessive de celle-ci ou de l'impossibilité d'ouvrir la discussion sur les variantes envisageables. Il n'y a donc pas là matière à écrire un nouveau chapitre sur « l'exception française » si souvent mise en exergue.

À ces dysfonctionnements chacun des États s'efforce de trouver des réponses en accord avec ses traditions et sa culture propre. Nul ne pourra s'étonner de ce que, fidèle à ses traditions séculaires de démocratie directe, la Suisse fasse une assez large part aux « votations » organisées, en fonction de l'ampleur du projet en cause, soit à l'échelon confédéral soit au niveau cantonal. Parmi de nombreuses autres expériences étrangères, il paraît utile de mentionner l'exemple néerlandais. Citons le rapport du XXIe congrès mondial de la route, qui a eu lieu à Kuala-Lumpur en 1999 :

« Les structures Coopératives de participation publique interactive par projet aux Pays-Bas comportent quatre phases : une phase de démarrage (où les pouvoirs publics exposent leurs motivations et leurs objectifs), une phase de consultation publique avec les parties prenantes suivie d'une vérification populaire, une phase « Agora » de recherche de solutions par des experts et la population et une phase d'action combinant les propositions avec élaboration conjointe » (p. 27).

« Concernant la méthodologie de prise de décision, le premier exemple est celui du concept « Ordre et Chaos » utilisé aux Pays-Bas. La méthode « Ordre et Chaos » implique tous les décideurs, de niveau national, régional ou local avec les organisations de défense des intérêts grâce à un déroulement en quatre phases. Dans la première phase de « Chaos créatif », tout le monde réfléchit à des solutions. Dans la deuxième phase d'avant projet administratif, il y a parallèlement création d'une structure de projet pilotée par une personnalité reconnue.

Dans la troisième phase « Ordre créatif », le développement des solutions s'effectue en dialogue social ouvert. Enfin, la phase de projet administratif permet l'élaboration du projet définitif par les autorités » (p. 30).

Comme on le voit, les méthodes d'information et de consultation qui recueillent le plus l'adhésion de l'opinion sont celles par lesquelles une information transparente, délivrée suffisamment en amont, fournit le matériau nécessaire à l'engagement d'un débat au cours duquel sont discutés tant les mérites et inconvénients du projet en cause que les variantes possibles, et se prolonge par une décision publique dont les motifs sont expressément donnés et dont le public s'estime, à un degré plus ou moins élevé, partie prenante. Y-a-t-il vraiment lieu de s'en étonner ?

Chapitre III
Les principes de solution

À partir du diagnostic des difficultés et de la prise en compte des contraintes extérieures, le groupe d'étude a tenté de cerner les impératifs auxquels les améliorations au système susceptibles d'être envisagées doivent répondre. Des principes de solution et des objectifs peuvent ainsi être dégagés.

L'amélioration des conditions d'appréciation de l'utilité publique d'un projet est destinée à répondre à plusieurs impératifs.

En premier lieu, il s'agit de satisfaire une exigence sociale constamment renforcée : celle de la participation du public à la conception et à l'élaboration du projet.

Ceci renvoie tout d'abord à une exigence de **fond** ou de **principe**. Bien que la notion de public intéressé ne soit pas la plus facile à cerner, il n'en demeure pas moins que les citoyens, qu'ils soient usagers, administrés, contribuables, riverains, qu'ils agissent à titre individuel ou par le truchement de groupements et associations, qu'ils défendent des intérêts purement privés ou qu'ils défendent des intérêts collectifs concourant à un certain titre à l'intérêt général, n'acceptent plus d'être privés de la possibilité d'une part de pouvoir s'informer et, d'autre part, d'être en mesure de donner un avis.

Sans craindre de proférer une évidence, il convient de préciser un point de terminologie trop souvent méconnu : **informer** et **consulter** sont deux choses qui, certes, se complètent mais n'en sont pas moins distinctes. Malheureusement, certains (administrations, collectivités locales, établissements publics...) peuvent avoir tendance à les confondre et à qualifier de **consultation** ce qui n'est qu'une **information** prenant au demeurant trop souvent la forme d'une opération de **communication** présentant un projet sous un jour exagérément avantageux ; or communiquer n'est pas informer et encore moins consulter et le public, qui est plus averti et moins naïf que certains le croient, ne saurait s'en satisfaire.

La crainte révérencielle que l'État a longtemps inspirée en France a fortement régressé, les progrès des technologies de l'information induisent de nouveaux modes de pensée et d'expression et le public revendique chaque jour davantage un droit à l'information et un droit à l'expression. Le public tend à considérer qu'il est **partie prenante** du processus de décision. En outre la consultation ne peut se résumer à l'engagement du débat : dès lors qu'un débat a été engagé avec le public, il faut donner à ses interrogations des réponses adaptées et suffisantes. En outre et sauf texte l'imposant expressément, il n'y a lieu à DUP que lorsqu'il y a matière à recourir à l'expropriation : faute d'une telle contrainte, certains projets n'y sont pas soumis et le public ne comprend pas qu'il ne soit pas consulté car selon lui le projet soulève un véritable problème d'utilité publique et peu lui importe que la question de l'expropriation se trouve ou non posée.

Sur cette exigence de fond se greffent des exigences de **forme** et de **méthode** en termes **d'accessibilité** et de **simplicité** : le public s'accommode de plus en plus difficilement de modes de diffusion de l'information et de recueil des opinions qu'il perçoit comme étant lourds, complexes voire désuets et le privant d'un échange ou d'une véritable communication. Tout formalisme qui ne trouverait pas sa justification dans la préservation de certains droits se trouve rapidement dénoncé. À l'heure de l'interactivité, il est permis de s'interroger sur le point de savoir si le dépôt du dossier d'enquête en mairie et le recueil des observations du public sur des registres — bien souvent de modestes cahiers d'écolier — doivent demeurer la quintessence, respectivement, de l'accès du public à l'information sur un projet et du recueil de ses observations sur ce même projet. Les modes de circulation de l'information connaissent une véritable révolution ; les conditions de consultation du public doivent s'y adapter, sauf à paraître très vite dépassées voire archaïques.

Un projet se développe dans la durée, ce qui suppose de concilier dans la mesure du possible le temps du projet, le temps de l'administration ou de la collectivité qui « porte » le projet, le temps du public et souvent le temps du juge ; un temps de maturation est utile aux acteurs publics responsables du projet pour ajuster leur conception voire apprécier l'acceptabilité sociale du projet.

À l'heure actuelle, la manière dont le facteur « temps » est géré... ou plus exactement ne l'est pas ne donne satisfaction à personne, même si la portée des critiques varie selon les acteurs intéressés : à titre d'exemples les élus dénoncent les délais imposés par l'instruction mixte ou l'instruction des DUP au niveau central en cas d'avis négatif des commissions d'enquête, les associations critiquent les délais trop longs qui précédent l'enquête publique, les propriétaires s'alarment car ils ont le plus grand mal à vendre un bien virtuellement concerné par une opération donnant lieu à DUP mais à échéance indéfinie, les entrepre-

neurs fustigent le décalage existant entre les délais imposés par la gestion administrative, budgétaire et juridique du projet et les échéances qui s'imposent à leur entreprise... et tous s'accordent à contester les délais mis par les juges à trancher les litiges qui leur sont soumis.

Le « dépistage » aussi précoce que possible de projets techniquement ou socialement irréalisables préviendrait l'engagement de dépenses d'études qui pèsent parfois lourdement sur les budgets de certaines administrations ou collectivités, notamment de collectivités locales.

Clarifier le processus de décision est également nécessaire pour que l'ensemble des parties prenantes (maître d'ouvrage, administrations, collectivités locales, usagers, riverains...), qu'elles aient intérêt à la mise en œuvre comme à l'abandon du projet, aient aussi rapidement que possible une vision globale de l'ensemble des actes juridiques auxquels seront subordonnées la réalisation de l'équipement en cause ainsi que, le cas échéant, son exploitation.

Enfin, il est apparu nécessaire de rendre plus cohérentes et mieux coordonnées les très nombreuses procédures au respect desquelles la réalisation du projet est en dernière analyse subordonnée. La moindre défaillance résultant de l'inobservation de l'une de ces procédures est en effet de nature, dans le meilleur des cas, à ralentir la réalisation du projet, dans le pire à y faire obstacle.

À partir de ces impératifs, le groupe d'étude s'est efforcé de dégager un certain nombre de principes pouvant guider une possible réforme de la procédure.

Le groupe d'étude est resté fermement attaché à l'idée que **le respect du droit de propriété justifie, en cas d'atteinte à celui-ci, l'intervention de l'État**. Toute autre solution est apparue au groupe d'étude comme constitutionnellement incertaine. Comme le souligne avec force le Conseil constitutionnel, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen reconnaît le caractère « *fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression* » [55]. La jurisprudence constante du Conseil constitutionnel fait obstacle à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques dépendent des décisions des collectivités locales et puissent ainsi ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire [56]. Il est possible d'en déduire que la protection particulière dont doit bénéfi-

---

55 – Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, Rec. p. 18.
56 – CC, décision n? 93-329 DC du 13 janvier 1994, loi relative aux conditions d'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales, AJDA 1994 p. 132 ; décision n?96-373 DC du 9 avril 1996, statut de la Polynésie française, AJDA, 1996, p. 371.

cier le droit de propriété s'oppose à ce que la mise en œuvre des garanties que la Constitution lui reconnaît puisse différer d'une partie à l'autre du territoire. Le groupe d'étude a donc été d'avis de considérer que seul l'État peut, dans un but d'utilité publique, contraindre un propriétaire à céder son bien moyennant une juste et préalable indemnité.

En revanche, la procédure doit **permettre, dans tous les cas où le public est appelé à intervenir, la construction progressive de la légitimité collective du projet** :

• Le décideur doit être aisément identifiable, que le maître d'ouvrage soit l'État ou une collectivité locale. Dans ce dernier cas, notamment, la décentralisation impose aujourd'hui d'introduire plus de lisibilité dans la procédure de décision.

• La consultation du public doit être continue.

• Elle doit porter aussi bien sur le principe même du projet que sur ses modalités de réalisation.

• Le débat doit se dérouler sous l'égide d'une instance chargée de veiller à ce que tous les points de vue puissent s'exprimer.

• La concertation doit être en adéquation avec les grandes phases du processus d'élaboration du projet :
– la décision de faire ou de ne pas faire ;
– le choix des grandes options (études préliminaires, fuseau de 1 000 m) ;
– la définition fonctionnelle du projet ;
– le contenu technique du projet ;
– l'exécution des travaux.

• La décision de faire peut être remise en cause ultérieurement ; mais il ne doit pas être possible d'engager une opération dont l'opportunité n'aurait pas été publiquement discutée.

• La position retenue par l'administration en réponse à la consultation doit être clairement identifiable et motivée.

La simplification et l'harmonisation des procédures doivent être recherchées. Il convient à cet égard :
– d'éviter la superposition des procédures de consultation ;
– d'éviter, autant que possible, la multiplication des autorisations administratives exigées par des législations différentes ;
– d'harmoniser les critères d'application et les seuils définis par des législations différentes ;
– d'obtenir que la personne publique qui « porte » le projet prenne ses responsabilités par une décision clairement identifiable.

Les réformes proposées par le groupe d'étude répondent, à cet égard, à plusieurs objectifs.

Il s'agit d'obtenir, d'une part, que l'autorité compétente pour prendre la décision de réaliser un aménagement ou équipement, agissant en connaissance de cause, puisse réaliser un bilan éclairé des avantages et des coûts résultant de la réalisation du projet. D'autre part, le ou les publics consultés aux divers stades du processus décisionnel doivent avoir la conviction que la ou les consultations sont intervenues alors que les enjeux ont été correctement identifiés, que toutes les informations disponibles ont été rendues publiques et que les divers avis exprimés ont été, non pas nécessairement suivis, mais en toute hypothèse pris en considération.

Seule une telle conviction peut fonder la légitimité et, par conséquent, l'autorité de la décision. L'expérience tend à démontrer que c'est un défaut de légitimité dans l'esprit du public qui a trop souvent conduit celui-ci à s'opposer – jusqu'à l'obstruction – à la mise en œuvre de certaines DUP pourtant revêtues de la signature des plus hautes instances de l'État. L'autorité de celui-ci peut en pâtir ; cette situation est donc à éviter.

L'amélioration des conditions d'appréciation de l'utilité publique d'un projet, qu'elle tende à permettre à l'autorité compétente de se prononcer valablement sur l'utilité publique du projet ou qu'elle tende à augmenter la légitimité du projet autorisé aux yeux du public, suppose que soit reconsidérée l'architecture d'un système qui pour l'essentiel s'articule en fonction d'un acte unique et ultime, la déclaration d'utilité publique. Sa fonction originelle, à savoir autoriser la dépossession de biens relevant de la propriété privée, s'est enrichie d'autres fonctions devenues au moins aussi importantes, la principale d'entre elles étant d'arbitrer, non plus seulement entre l'intérêt public et les intérêts privés divergents, mais entre une pluralité d'intérêts publics divergents : intérêts des « bâtisseurs », des « préservateurs », respect des polices diverses, le cas échéant intérêts divergents de collectivités affectataires d'emprises domaniales nécessaires à la réalisation du projet.

Or, il est apparu au groupe d'étude que le système actuel, s'agissant des grands travaux qui constituent le principal objet de cette réflexion, est inadapté à ces objectifs.

La consultation du public intervient trop en aval, à un stade ou le projet est déjà arrêté, ou tout au moins perçu comme tel par le public ; les oppositions d'intérêts sont artificiellement figées, à des moments non pertinents.

Le système actuel entretient le mélange des genres, s'agissant notamment des projets émanant de l'État, celui-ci étant alors à la fois le

porteur du projet ayant intérêt à son aboutissement, l'organisateur de la consultation et celui qui déclare l'utilité publique.

Enfin, la mise en balance des divers intérêts publics en présence et de la compatibilité du projet aux polices spéciales dont les diverses administrations ont la charge sous la responsabilité de l'État s'effectue dans le cadre d'une procédure d'instruction mixte désuète, confuse et mise en œuvre depuis une vingtaine d'années dans un esprit et en fonction de buts totalement différents de ceux en vue desquels elle avait été instituée au milieu des années 50.

Au surplus, la DUP, si elle permet d'imposer le transfert d'une propriété privée, n'offre pas une réponse adaptée à la situation, semble-t-il de plus en plus fréquente, dans laquelle une collectivité publique refuse de céder un élément de son domaine à une autre collectivité qui entend promouvoir un projet d'utilité publique se rattachant à l'exercice de ses compétences.

Compte tenu de ces éléments, les propositions vers lesquelles convergent les avis des membres du groupe d'étude portent essentiellement sur :
- la rationalisation du processus de décision ;
- la redéfinition de la place de la déclaration d'utilité publique dans l'appréciation de l'intérêt général ;
- la simplification et la modernisation du système des enquêtes et autorisations de travaux ;
- la transformation de la commission nationale du débat public en une instance garante de l'ensemble du système des débats, consultations et enquêtes.

Cet ensemble de propositions ne pourra pas rester sans conséquences sur le rôle joué en la matière par les deux ordres de juridiction qui ont à en connaître : le juge judiciaire de l'expropriation et le juge administratif appelé à contrôler l'appréciation qui a été faite de l'utilité publique du projet.

Chapitre IV
La rationalisation du processus de décision

La rationalisation du processus de décision paraît appeler deux séries de propositions, les unes se rapportant à ce qui doit intervenir en amont de la conception du projet, les autres pouvant conduire, au moins pour les projets d'une certaine importance, à la mise en place d'un double rendez-vous de consultation du public.

Agir en amont de la conception du projet — le cadre d'ensemble des plans, schémas et programmes

La majeure partie des projets s'insèrent, ou devraient s'insérer, dans un cadre existant en amont de la conception du projet. Ce cadre qui est censé avoir un effet structurant sur les projets est constitué par des documents dont les finalités et les aires d'application géographique sont très diverses (schémas directeurs, schémas de services, documents d'aménagement et d'urbanisme etc.). Certains de ces documents demeurent en fait des abstractions technocratiques et n'ont guère d'effet utile sur les projets qu'ils ont vocation à encadrer et à rationaliser. Dès lors, il convient de faire de ces documents des outils plus légitimes, mieux adaptés et mieux respectés :

• Plus **légitimes**, en favorisant dès ce stade la consultation du public concerné : la difficulté tient à cet égard, d'une part, à ce qu'il peut être malaisé d'identifier le public réellement concerné notamment lorsque ce public est réparti sur une aire géographique relativement étendue (exemple d'un schéma national de transports) et, d'autre part, qu'en l'absence de projet existant à ce stade il peut être difficile de motiver et de mobiliser le public en ayant recours aux techniques de consultation éprouvées (type enquête publique). Une solution envisageable est de

consulter le public au travers de certains groupements et associations (fédérations professionnelles, groupements d'usagers, associations agréées ou reconnues etc.).

• Mieux **adaptés**, en effectuant une remise à jour régulière de ces documents (selon une périodicité décennale par exemple) pour qu'ils demeurent en phase avec l'évolution économique et sociale. Une telle mise à jour périodique aurait, notamment, pour avantage de conduire à ce que soient levées des réserves de terrain jugées nécessaires, à un moment et sur un site donné, à la réalisation future d'un équipement répondant à un besoin de la population, mais qui se trouvent privées de toute justification dès lors qu'il est décidé de ne pas donner suite à un tel projet. Une telle évolution, qui paraît d'ores et déjà très souhaitable, deviendra selon toute vraisemblance inéluctable à mesure que l'espace foncier disponible ira en se raréfiant, en particulier dans les zones péri-urbaines.

• Mieux **respectés** en veillant à ce que tout projet qui ne serait pas conforme à un tel document (plan, schéma...) ne puisse être autorisé sans mise en conformité du document en cause (*cf.* exemple de la DUP emportant mise en conformité du POS).

Ainsi qu'il a été déjà exposé (*cf.* chapitre I) les textes divers qui régissent ces procédures particulièrement foisonnantes découragent toute prétention à l'exhaustivité. Certains ne prévoient aucune espèce de consultation, d'autres prévoient une mise à disposition de l'information aux fins de simple consultation du dossier par le public, d'autres vont jusqu'à organiser une procédure de participation du public, plus ou moins formelle et qui passe au demeurant souvent inaperçue.

Le groupe d'étude n'entend pas recommander une uniformisation de ces modes de participation du public, bien qu'un travail d'inventaire et de simplification de procédures apparaîtrait extrêmement utile. Tout en réservant expressément l'application du principe de participation issu de la loi « Barnier », il ne propose pas davantage que soit instituée une obligation générale de consultation du public car en ce cas nombre de procédures s'exposeraient à un risque d'indifférence et d'abstention du public. En revanche, s'il devait être donné suite à la proposition de mise en place d'une instance garante du système des débats et enquêtes (*cf.* chapitre VII), le groupe d'étude est d'avis qu'il serait utile et raisonnable de prévoir que, chaque fois que la procédure d'établissement d'un document d'aménagement donné prévoit la consultation du public, cette instance ait qualité pour veiller à l'organisation de cette consultation, à charge pour elle d'identifier notamment les corps intermédiaires susceptibles d'y apporter une contribution constructive.

Il n'en demeure pas moins qu'à long terme, le champ des obligations de consultation ira en s'élargissant, notamment lorsque seront transposées dans l'ordre juridique interne des directives communautaires comportant des exigences précises en la matière (*cf.* chapitre II).

Soumettre les projets d'une certaine importance, en l'amont de l'élaboration du projet, à un rendez-vous initial de consultation du public

Le groupe d'étude préconise que les projets de grands aménagements ou équipements soient, avant même d'être précisément définis dans leur objet et leur assise, soumis à un rendez-vous initial de consultation du public. Cette **phase initiale de consultation** porterait sur la fonctionnalité attendue du projet, sa justification au regard des besoins et objectifs tels qu'ils résultent notamment des plans et schémas mentionnés ci-dessus. Il n'y aurait lieu à organisation d'une phase initiale de consultation que pour un nombre restreint de projets portant sur des **opérations de grande ampleur** (par exemple, infrastructure lourde de transport public).

Cette première phase serait conclue par un acte émanant du maître d'ouvrage par lequel celui-ci déciderait ou non de poursuivre l'étude du projet. Si les résultats de ce rendez-vous initial de consultation du public paraissaient concluants et si l'autorité publique compétente -État ou collectivité locale - en concluait qu'il y a lieu d'aller plus avant dans l'élaboration du projet, l'acte en cause consacrerait **l'avant-projet** et vaudrait décision de poursuivre l'étude du projet. Le maître d'ouvrage prendrait expressément un certain nombre d'engagements tirant les conséquences de la première consultation et fixant par là même un cadre à l'étude de la réalisation du projet. Cet acte prendrait la forme soit d'une décision administrative dans le cas de l'État, soit d'une délibération adoptée par l'organe délibérant dans le cas d'une collectivité territoriale. Ainsi, dès cette première phase, certains projets d'une utilité douteuse ou d'un coût excessif seraient écartés, tandis que l'étude de la réalisation des autres projets serait encadrée et conduite en fonction de buts clairement identifiés. En outre, pour les projets qui seraient retenus à ce stade, l'existence d'une déclaration d'avant-projet préviendrait certains procès d'intention périodiquement faits aux maîtres d'ouvrage, accusés souvent d'élaborer le projet dans l'opacité pour créer les conditions d'une situation irréversible: la transparence exclurait l'irréversibilité.

L'adoption de l'acte consacrant l'avant-projet marquerait le point de départ de l'élaboration prévue et détaillée du projet. Cette **seconde phase** serait conduite aux fins de mise en application des objectifs et contraintes ainsi définis. Elle permettrait de mieux appréhender la portée réelle du projet en précisant le contenu, les contours et les coûts. Seraient observées pendant cette seconde phase les modalités

de consultation d'ores et déjà en vigueur, ceci incluant bien évidemment l'enquête publique.

L'instauration d'un tel « phasage » n'aurait certes d'intérêt que pour autant que la consultation conduite au premier stade aurait une substance réelle et motive le public, ce qui ne pourrait être le cas qu'à la condition que le projet revête déjà un contenu suffisant et notamment que celui-ci fasse apparaître une traduction suffisamment concrète des alternatives possibles ; or la première phase n'aurait de sens que si elle donnait lieu à une discussion claire, libre et contradictoire sur les variantes. Bien sûr, il serait difficile d'empêcher qu'à la faveur de la consultation intervenant à la seconde phase certains entendent discuter une nouvelle fois l'objet, le principe et la fonctionnalité du projet. Mais de tels inconvénients paraissent compensés par les avantages que l'on est en droit d'en escompter.

Le groupe d'étude s'est interrogé sur le point de savoir si la conclusion de cette première phase de la consultation sur un projet devait revêtir le caractère d'une décision autonome ou bien, dans le cas contraire, si elle devait constituer un simple acte préparatoire. Le groupe d'étude a relevé que la création d'une nouvelle décision pourrait soulever certaines questions quant aux conséquences d'une telle innovation sur le contrôle exercé par le juge administratif. Même si cet acte n'a pas pour fonction première de produire des effets de droit mais seulement de prendre en considération un projet, d'une certaine manière de fixer le cadre dans lequel s'inscrira le processus d'élaboration du projet, on ne saurait exclure qu'il pourra être nécessaire dans certains cas de lui faire produire des effets de droit, par exemple quand il s'agira de mettre en œuvre une procédure de mise en conformité d'un document d'aménagement, à l'instar des effets qui s'attachent à la qualification de projet d'intérêt général introduite par la loi du 7 janvier 1983 et dont les conditions sont précisées à l'article L 121-13 du Code de l'urbanisme. L'essentiel, de l'avis du groupe d'étude, est que les éventuelles contestations dont l'acte clôturant la phase initiale ferait l'objet n'ajoutent pas un facteur supplémentaire de complication et d'incertitude dans le contentieux déjà florissant existant en matière de déclarations d'utilité publique. La sécurité juridique, autant que la viabilité administrative d'un tel mécanisme, commandent que des précautions soient prises en ce sens. Si la proposition qui vient d'être énoncée était suivie d'effet, il est proposé d'introduire dans les textes correspondants une disposition selon laquelle l'acte en cause ferait grief, pourrait le cas échéant être attaqué en tant que tel mais ne pourrait plus être contesté par la voie de l'exception d'illégalité après l'expiration du délai du recours contentieux. Ceci permettrait d'éviter que les vices affectant la légalité de l'acte clôturant la phase initiale de consultation fragilisent les actes intervenant en aval au cours de la procédure.

Définir quels seraient les projets qui seraient soumis à un rendez-vous initial de consultation du public suppose que soient déterminés des seuils (*Cf.* chapitre VIII).

Une autre question concernant l'organisation de ce rendez-vous initial de consultation du public serait de déterminer si cette première consultation devrait être obligatoire ou facultative. La culture administrative et juridique dominant en France pourrait conduire assez volontiers à un mécanisme obligatoire ; les auteurs de textes normatifs ont fréquemment tendance à associer aux garanties de procédure les notions d'obligation et d'uniformité. Le groupe d'étude a estimé qu'il était peut être temps de se départir d'un tel réflexe. Certains systèmes étrangers éprouvés notamment au Québec (*cf.* chapitre II) admettent que le processus de consultation ne soit mis en œuvre que sur demande expresse d'une partie intéressée, demande intervenant dans un délai déclenché par la publication à l'intention du public d'un document exposant la teneur du projet et son impact. Si une telle démarche était adoptée, il paraîtrait logique que la décision d'organiser une consultation initiale du public soit prise après consultation de l'instance garante, si les propositions figurant au chapitre VII étaient prise en considération.

Si la mise en place d'une phase initiale de consultation est de nature, pour les grandes opérations entrant dans son champ, à ajouter une étape supplémentaire dans la procédure, elle pourrait s'accompagner de certaines mesures de simplification. Elle pourrait par exemple tenir lieu de la concertation prévue à l'article L. 300.2 du Code de l'urbanisme.

En conclusion sur ce point, l'acte consacrant la fin de cette phase initiale de consultation du public :
- identifierait un besoin ;
- prendrait acte de l'intention d'y répondre d'une certaine manière et par un moyen donné ;
- donnerait des indications préliminaires sur le mode de financement envisagé ;
- préciserait les engagements pris par le maître d'ouvrage en vue de la poursuite de l'étude du projet ;
- annoncerait la séquence ultérieure des décisions à venir émanant des acteurs intéressés.

Il serait erroné de croire que l'organisation d'un rendez-vous initial de consultation du public viderait de sa substance l'enquête publique telle que nous la connaissons aujourd'hui. Certes, son contenu serait influencé par ce qui aurait été dit en amont, mais il ne pourrait qu'en être enrichi.

En définitive, la rationalisation du processus de décision préconisée par le groupe d'étude en vue d'une appréhension pertinente de l'intérêt général qui s'attache à la réalisation des grands aménagements

et équipements gagnerait à ce que ceux-ci fassent l'objet d'un acte fixant les engagements des divers protagonistes qui prendraient ainsi clairement leurs responsabilités. Cet acte consacrant l'avant-projet [57] conclurait la phase initiale de consultation du public, consultation ayant porté sur le principe d'un nouvel aménagement ou équipement, son bien-fondé et sa justification ; par cet acte, le maître d'ouvrage - qu'il s'agisse de l'État ou d'une collectivité territoriale – annoncerait son intention d'aller plus avant dans l'élaboration du projet en encadrant cette élaboration par des engagements tirant explicitement les conclusions de cette consultation initiale.

57 – Ici, la notion d'avant-projet serait bien entendu à distinguer des études d'avant-projet au sens de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée.

Chapitre V
La redéfinition de la place de la déclaration d'utilité publique dans l'appréciation de l'intérêt général, en vue d'une répartition équilibrée des compétences entre l'État et les collectivités territoriales

Alors qu'elle devrait être un outil de prédilection pour apprécier la conformité d'un projet à l'intérêt général, la déclaration d'utilité publique ne remplit pas actuellement cette fonction de manière satisfaisante. En outre, le droit applicable aux déclarations d'utilité publique n'a pas tiré les conséquences de la décentralisation engagée au début des années 1980 et il en est résulté un décalage auquel il convient de porter remède.

L'expérience des années récentes montre que les adversaires les plus résolus de certains projets ne sont pas tant les "expropriés virtuels", qui savent faire preuve de compréhension notamment quand une indemnisation substantielle leur est proposée, que des associations – par exemple des associations de défense de l'environnement – s'estimant elles-mêmes porteuses d'une certaine forme d'intérêt général. Ainsi, comme on l'a vu, la fonction de la DUP n'est plus seulement de faire la balance entre l'intérêt public qui s'attache à la réalisation du projet et les intérêts privés auxquels la dépossession pourra le cas échéant porter atteinte, mais aussi de confronter les divers types d'intérêts généraux (environnement, santé, emploi, sécurité etc.) que la réalisation du projet peut favoriser ou menacer. La prise de décision publique devrait pouvoir exprimer, non pas seulement l'équilibre intérêts publics – intérêts privés, mais l'ensemble des intérêts qui sont en cause, la manière dont ils ont été arbitrés et donc la réponse donnée aux préoccupations du public. C'est ce deuxième aspect de la décision, devenu essentiel dans les rapports entre le public et les administrations, qui relève

actuellement du non-dit. Il s'agit de le faire sortir de l'ombre, de le préciser, de lui donner une réalité formelle.

La décentralisation a élargi la sphère des compétences des collectivités territoriales et, par voie de conséquence, le champ des projets dont elles sont les auteurs. Les collectivités locales s'estiment désormais « porteuses » d'une part d'intérêt général. Il convient de prendre une telle revendication de compte, d'en apprécier la pertinence et de lui apporter des réponses adéquates.

À partir de ces éléments de fait, le groupe d'étude formule quatre séries de propositions, tenant respectivement à :
- l'intervention d'un acte consacrant l'intérêt général qui s'attache à la réalisation d'un projet donnant lieu à enquête publique au sens de la loi du 12 juillet 1983 dite « Bouchardeau »;
- l'enrichissement du contenu et des effets de la déclaration d'utilité publique ;
- la clarification de la place de la déclaration d'utilité publique par rapport à l'instruction interadministrative des projets ;
- la définition d'une répartition équilibrée des compétences entre l'État et les collectivités locales, dans le cas des projets dont celles-ci sont les auteurs.

L'intervention d'un acte consacrant l'intérêt général qui s'attache à la réalisation d'un projet ayant donné lieu à enquête publique au sens de la loi du 12 juillet 1983 dite loi « Bouchardeau »

En l'absence de texte le prescrivant expressément, il n'y a lieu à déclaration d'utilité publique, en l'état actuel du droit, que pour autant qu'un projet voit sa réalisation subordonnée à l'expropriation d'un bien immobilier privé. Pourtant on constate que d'ores et déjà certains maîtres d'ouvrages soumettent certains de leurs projets à déclaration d'utilité publique pour en conforter la légitimité, alors même que la réalisation de ces projets ne sera pas assortie d'expropriations. Il paraît conforme à une telle évolution d'avancer dans cette voie et de préconiser que soit formellement constaté l'intérêt général qui s'attache à la réalisation de l'ensemble des projets de quelque importance dont l'État ou une personne publique dépendant de lui est l'auteur, quelle que soit l'incidence que la réalisation du projet aura sur la propriété privée. En formulant une telle proposition, le groupe d'étude n'a évidemment pas pour objectif d'imposer un élément de lourdeur supplémentaire à une

gestion administrative déjà complexe des projets, mais bien de répondre à une exigence de démocratie et de transparence, pour que les décideurs publics prennent leurs responsabilités publiquement et formellement, par des décisions clairement identifiables sur les projets dont ils sont les auteurs : ainsi tous ceux auxquels ils ont à rendre compte de leur gestion seront mis à même d'apprécier le contenu réel de ces projets.

De l'avis du groupe d'étude, il importe qu'il y ait désormais lieu de déclarer d'intérêt général les projets présentant un tel caractère même si leur réalisation n'aura pas par elle-même d'incidence sur la propriété privée. Ceci conduira, à un stade ultérieur de la présente étude, à soulever la question de la fixation de seuils ou de l'établissement de listes (*cf.* chapitre VIII). Il est proposé, dans un premier temps, de faire en sorte que l'ensemble des projets entrant dans le champ d'application du décret du 23 avril 1985 soient soumis en toute hypothèse à l'intervention d'un acte consacrant l'intérêt général qui s'attache à leur réalisation.

L'enrichissement du contenu et des effets de la déclaration d'utilité publique

S'agissant du **contenu** de la DUP, le public ne comprend pas que les déclarations d'utilité publique ne soient pas soumises à une obligation de motivation. Peu au fait – qui pourrait l'en blâmer – des subtilités juridiques permettant de l'expliquer, il ne peut admettre que la DUP échappe à une telle exigence, alors qu'un très grand nombre de décisions administratives de bien plus modeste portée y sont soumises. En outre, comme cela a été souligné au chapitre II, une telle exigence de motivation deviendra très vite incontournable du fait des évolutions du droit communautaire.

Il apparaît donc que la rénovation de la déclaration d'utilité publique passe par l'introduction d'une obligation générale de motivation. Ainsi les autorités responsables du projet prendront clairement leurs responsabilités, en clôture des débats et consultations, pour consacrer l'intérêt de poursuivre le projet, et pas seulement pour procéder à une expropriation.

Par ailleurs, un facteur très important d'enrichissement des **effets** de la DUP serait d'obtenir que celle-ci, non seulement autorise l'expropriation d'un bien immobilier privé, mais puisse aussi fonder légalement un transfert domanial, notamment dans le cas où une collectivité refuse de transférer un élément de son domaine nécessaire à la réalisation d'un

projet déclaré d'utilité publique dont une autre collectivité locale est l'auteur. Il conviendrait donc, à condition bien entendu de **légiférer en ce sens, de faire en sorte que par transposition de l'expropriation la DUP puisse autoriser un transfert domanial** dans le cas où une collectivité publique, qui n'est pas l'auteur du projet, fait obstacle à sa réalisation pour des motifs qui ne suffiraient pas à faire pencher dans son sens le bilan. Les règles de compétence et les garanties telles que le recours au décret du Conseil d'État seraient calquées sur ce qui se passe en matière d'expropriation.

La clarification de la place de la déclaration d'utilité publique par rapport à l'instruction inter-administrative des projets

L'obligation de prendre officiellement parti sur la solution à adopter après arbitrage des différents intérêts en cause permettra que soient mis clairement en lumière et soumis au public les problèmes que devraient soulever les autorisations de travaux postérieures à la DUP. 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 DUP puisse être ensuite entravé, au nom d'une police spéciale, par l'une à l'autre des autorités administratives qui auraient dû normalement être conduites à s'exprimer avant la mise à l'enquête.

À ce titre, la mise en place d'une déclaration d'utilité publique rénovée passerait par une **remise à plat totale du système de l'instruction mixte** dont les carences ont été abondamment soulignées par ailleurs. Dénoncer les travers de la procédure actuelle ne conduit pas – loin s'en faut – à nier la nécessité d'une concertation interadministrative mais celle-ci doit nécessairement satisfaire au moins deux impératifs :
– lorsqu'est en cause un projet ayant pour origine une collectivité locale, celle-ci doit être associée au processus de concertation interadministrative : ce n'est pas sans raison que les élus s'étonnent d'en être trop souvent écartés ;
– en l'état actuel des choses, l'instruction mixte est déconnectée du processus d'information et de consultation du public ; ceci ne paraît pas logique. Il semble raisonnable de préconiser que le processus de consultation interadministrative soit mis en œuvre 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 interadministrative 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 auparavant.

L'État peut et doit adapter l'organisation et le fonctionnement de ses services. Il est maître d'ouvrage, protecteur de la propriété privée, responsable de polices spéciales, cocontractant d'un constructeur chargé de la réalisation physique de l'ouvrage. En l'invitant à se prononcer expressément par une décision de poursuivre le projet qui fait suite à l'enquête, le groupe d'étude souligne que l'État est un et doit se présenter en tant que tel au débat ou à l'enquête. Il s'ensuit qu'il doit résoudre ses arbitrages internes avant que le projet soit soumis à consultation de même que les adaptations postérieures à enquête doivent donner lieu à décision de synthèse entre les services. Bien entendu, il est des situations où les caractéristiques précises des projets ne sont pas encore suffisamment fixées pour que réponse puisse être donnée à toutes les questions. Il n'empêche que les problèmes pourraient être identifiés, «décantés» et que des engagements pourraient être pris publiquement. **Ce qui n'est plus acceptable, c'est que soit implicitement réservée la position de tel ou tel service qui attend son heure ou que soient réservés à la discussion contractuelle avec le constructeur des problèmes relevant de l'arbitrage d'intérêts généraux qui auraient dû être traités franchement en amont et soumis à débat public.**

En conclusion sur ce point, le groupe d'étude préconise qu'il soit mis fin au système de l'instruction mixte issu de la loi de 1952 et que lui soit substituée une concertation interadministrative. Rien ne paraît imposer que celle-ci soit instituée par la voie législative et une circulaire du Premier ministre pourrait sans difficulté y pourvoir. Cette réforme devrait être réalisée dans une quadruple perspective :
- assurer la prise en compte par le projet de l'ensemble des intérêts publics en jeu, au-delà des seuls intérêts militaires ;
- permettre de faire de la DUP rénovée une décision de synthèse en organisant, en amont des procédures propres aux diverses polices de l'État, un examen des enjeux et des problèmes les plus fondamentaux pour s'assurer de la faisabilité du projet ;
- renforcer la cohérence de l'État, en traitant les conflits d'intérêts et en assurant les arbitrages éventuels préalablement au lancement de l'enquête publique ;
- associer étroitement les collectivités locales à la concertation interadministrative portant sur les projets dont elles ont pris l'initiative.

La définition d'une répartition équilibrée des compétences entre l'État et les collectivités locales

Les projets dont les collectivités locales sont les auteurs posent des questions délicates qu'il convient d'envisager à part. Le groupe d'étude a cru pouvoir identifier, de ce point de vue, une exigence juridique et un impératif démocratique.

L'**exigence juridique** tient à ce que la DUP, en tant qu'elle fonde légalement une dépossession d'un bien privé, doit nécessairement demeurer une compétence de l'État. La même solution s'impose pour réaliser un premier pan des réformes souhaitées, qui consiste à autoriser le cas échéant par la DUP le transfert domanial d'une collectivité publique à une autre. Il n'est pas concevable qu'une collectivité locale dépossède de sa propre autorité une autre collectivité locale d'un élément du domaine public dont celle-ci est affectataire.

C'est en effet un point incontournable, fondé sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui donne à l'État et à lui seul le soin d'assurer les garanties des libertés publiques et de le faire de façon égale sur le territoire de la République. Dès lors que la DUP se traduit aujourd'hui par une dépossession d'une propriété privée et qu'elle devrait autoriser demain un transfert domanial, elle ne peut relever que de l'État. Par conséquent, le groupe d'étude a estimé qu'il n'était pas possible de remettre en cause les règles de compétence et les garanties qui confèrent à l'État la responsabilité en question.

Toute rénovation de la DUP ne peut que se conformer à cette exigence juridique que la loi elle-même ne pourrait écarter et que le groupe d'étude estime au demeurant tout à fait fondée.

Par ailleurs l'**impératif démocratique** qui lui a semblé assez rapidement s'imposer est que le régime applicable à l'appréciation de l'utilité publique des projets d'aménagements et d'équipements ne peut plus ignorer les conséquences de la décentralisation. Le groupe d'étude est d'avis qu'il convient de prendre ses distances vis-à-vis d'une interprétation prenant appui sur la compétence de l'État en matière de déclaration d'utilité publique et tirant de cette compétence la conclusion que toute décision se prononçant sur l'intérêt général d'un projet relève nécessairement de l'État. Bien que ce soit lui qui détienne à peu près toutes les polices spéciales et le pouvoir d'autoriser le transfert de propriété, l'État ne peut plus raisonnablement, vingt ans après le lancement de la décentralisation, s'arroger un monopole en la matière. Il convient de reconnaître aux collectivités locales la place qui leur revient.

On pourrait être tenté d'en déduire qu'il y aurait lieu de scinder la décision. Une partie de la décision relèverait de l'État, une partie exprimerait la compétence de l'auteur du projet pour arbitrer des intérêts généraux qui ne seraient pas réservés à l'État. Quelle serait la nature de cette appréciation ? Serait-ce une appréciation d'opportunité, mettant en jeu la responsabilité politique de la collectivité, ou bien une appréciation de l'utilité publique faite sous réserve des autorisations à demander à l'État pour les questions réservées à celui-ci ?

La réponse est délicate, mais on comprend aussi combien les élus et le public peuvent être déconcertés. Pour exprimer pleinement en droit cette situation, il aurait fallu proposer un véritable dédoublement de la DUP ; celle-ci aurait relevé en principe de l'auteur du projet, sous réserve d'être complétée par une autorisation d'exproprier ou de transférer le domaine public, autorisations données par l'État.

Le groupe d'étude a examiné cette possibilité de près mais a estimé devoir l'écarter. En effet, il a considéré, d'une part, que transférer la compétence de prendre la déclaration d'utilité publique de l'État aux collectivités locales, pour les projets dont celles-ci sont les auteurs, n'aurait guère de valeur autre que symbolique dès lors que – pour les raisons qui ont déjà été exposées - une telle DUP serait nécessairement privée de tout effet en termes d'expropriation ou de mutation domaniale. Les collectivités locales pourraient avec quelque raison estimer qu'on leur transférerait une compétence mais non sans l'avoir au préalable tronquée, amputée. Le groupe d'étude a considéré, d'autre part, qu'un tel glissement de terminologie pourrait engendrer une grande confusion dans les esprits ; certains mots ont une histoire, un sens qui leur a été légué par le temps. Il paraît sage que l'acte autorisant l'expropriation continue comme par le passé d'être désigné sous le terme de déclaration d'utilité publique.

En définitive, le groupe d'étude s'est rallié à une solution médiane lui paraissant à la fois exempte de tout grief d'inconstitutionnalité et de nature à permettre aux collectivités locales qui sont à l'origine d'un projet de consacrer de manière expresse et formelle l'intérêt général qui leur paraît s'attacher à la réalisation de ce projet : **au terme de l'enquête publique, l'organe délibérant de la collectivité locale adopterait un acte qu'on pourrait appeler déclaration de projet** [58] ; celle-ci prendrait bien sûr en considération les éléments résultant de la concertation interadministrative. En prenant la déclaration de projet, la collectivité donnerait une existence formelle à son projet et prendrait pleinement ses responsabilités, tant vis-à-vis de ses propres «citoyens - contribuables – usagers» que vis-à-vis de l'État. Si la réalisation du

58 – Cette déclaration de projet serait à distinguer des études de projet au sens de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985.

projet ne devait impliquer ni expropriation ni mutation domaniale, la déclaration de projet se suffirait à elle-même. Dans le cas contraire, son adoption saisirait de plein droit l'autorité de l'État à laquelle il incomberait, dans un délai rigoureusement défini, de prononcer ou de ne pas prononcer la déclaration d'utilité publique [59].

Le groupe d'étude a parfaitement conscience de ce qu'en formulant une telle proposition, il demeure en deçà des attentes exprimées par les élus, du moins par les élus qu'elle a pu rencontrer qui estimaient, pour l'essentiel, que dès lors qu'un projet serait déclaré d'intérêt général par une collectivité locale, l'autorité de l'État aurait en quelque sorte compétence liée pour lui délivrer l'autorisation d'exproprier. Au regard d'une telle attente, la proposition qui est ici formulée pourrait paraître frileuse : or il n'en est rien. La déclaration de projet adoptée par un vote de l'organe délibérant de la collectivité serait nécessairement revêtue d'une légitimité réelle. Il est d'ores et déjà rare, voire exceptionnel, que sous l'empire du système actuel l'autorité de l'État refuse de prendre une DUP nécessaire à la réalisation d'un projet émanant d'une collectivité locale. À ce titre, les propositions du groupe d'étude ne font en réalité qu'expliciter ce qui existe déjà. En droit, si l'autorité de l'État saisie d'une déclaration de projet refusait de prendre la déclaration d'utilité publique, un tel refus - qui serait expressément motivé – serait bien entendu soumis au contrôle du juge. Telle que l'envisage le groupe d'étude, la déclaration de projet constituerait donc une avancée significative dans la direction des préoccupations légitimes manifestées par les élus.

En résumé, le groupe d'étude propose :
– de soumettre systématiquement les projets entrant dans le champ de la loi « Bouchardeau » à l'intervention d'un acte constatant l'intérêt général qui s'attache à leur réalisation ;
– de motiver toutes les DUP qui autoriseraient non seulement les expropriations mais aussi les transferts domaniaux ;
– de mettre rapidement fin au système de l'instruction mixte et de lui substituer un autre dispositif rénovant complètement les mécanismes de concertation inter-administrative ;
– d'instituer, pour les projets dont les collectivités locales sont les auteurs, une déclaration de projet préalable à la déclaration d'utilité publique.

---

59 – CE, Section, 4 juin 1954, *Commune de Thérouanne*, Leb. P. 339.

Chapitre VI
La simplification et la modernisation du système des enquêtes et autorisations de travaux

Sous la présente rubrique, le groupe d'étude entend préconiser diverses mesures qui s'orienteraient essentiellement dans trois directions :
- l'évolution de la fonction de commissaire enquêteur ;
- l'adaptation du déroulement des enquêtes ;
- l'amélioration de la cohérence du processus de délivrance des autorisations de travaux.

L'évolution de la fonction de commissaire enquêteur

On peut dire, au risque de céder un bref instant à une terminologie à la mode, que le commissaire enquêteur exerce une véritable «fonction citoyenne» : il est un des piliers de l'information et de la consultation du public. S'il importe de préserver absolument certains des acquis de cette fonction, celle-ci n'en a pas moins des contours imprécis tout en étant parfois contestée. Fonction véritablement irremplaçable, elle se doit toutefois d'évoluer.

Les contours de la **fonction** de commissaire enquêteur ne semblent pas toujours très précis. Cette fonction pose, tout d'abord, une question de technicité : le commissaire enquêteur n'est pas, dans la logique de sa fonction, un expert mais il n'en doit pas moins faire preuve des connaissances techniques suffisantes pour pouvoir apprécier valablement un projet en exerçant une analyse critique des éléments fournis par le maître d'ouvrage, sans se trouver placé dans la dépendance intel-

lectuelle de celui-ci. Il apparaît, en outre, qu'il n'existe pas de véritable consensus quant au champ de la mission dévolue au commissaire enquêteur : pour les uns il n'est pas davantage qu'un « planton » dont le rôle se limite à tenir ses permanences et à noter les avis exprimés par le public ; pour les autres il est bien plus que cela et constitue un partenaire actif de la construction du projet. La finalité de l'intervention du commissaire enquêteur n'est pas davantage envisagée de manière univoque : son intervention ne doit-elle tendre qu'à la rédaction de son rapport et à la présentation de ses conclusions, ou bien doit-il aussi jouer pendant son enquête le rôle d'un véritable médiateur social ?

Indépendamment de la fonction assurée par les commissaires enquêteurs, ceux-ci exercent aussi une profession ou plus exactement une **quasi-profession** qui n'est que partiellement organisée et structurée. La fonction de commissaire enquêteur ne correspond pas à une activité à temps plein : elle est exercée à temps partiel, soit par des personnes en activité exerçant une autre activité à titre principal, soit – c'est le cas le plus fréquent - par des personnes qui ne sont plus en activité. Les commissaires enquêteurs ne sont que partiellement organisés : ils ne sont pas structurés sous la forme d'un ordre professionnel et la compagnie nationale des commissaires enquêteurs qui a le statut d'association type loi de 1901 ne regroupe qu'une minorité d'entre eux, même si elle est l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics.

La fonction de commissaire enquêteur est parfois contestée mais pour des motifs qui ne sont pas toujours convergents. Elle fait l'objet de critiques des élus. Ceux-ci ne mettent pas tant en cause l'indépendance d'esprit des commissaires enquêteurs que le choix des critères qu'ils mettent en œuvre pour porter une appréciation sur un projet. Les critiques des élus se font particulièrement sévères lorsque les commissaires enquêteurs s'avisent de prendre en considération le coût financier d'un projet.

De l'avis des élus, les commissaires enquêteurs n'ont pas de légitimité pour apprécier le coût financier d'un projet, l'appréciation du projet dans sa dimension financière relevant exclusivement de la responsabilité de l'élu face à ses électeurs. Sur ce point, le groupe d'étude croit devoir souligner qu'il ne partage pas une telle appréciation, et qu'il estime que le commissaire enquêteur ne sort pas de son rôle lorsqu'il prend en considération le coût financier d'un projet. L'appréciation du coût d'un projet ne saurait renvoyer exclusivement à la mise en jeu de la responsabilité politique de l'élu devant ses électeurs. Le respect dû à la légitimité démocratique que l'élu a acquise par la confiance que les électeurs lui ont manifestée par le vote ne fait pas obstacle à ce que, sur un projet donné, une opinion indépendante soit exprimée par le commissaire enquêteur qui – faut-il le rappeler – donne un avis, ni plus ni moins. Or, sauf à entrer dans des subtilités de raisonnement que le

groupe d'étude a estimées hors de sa portée, l'opinion exprimée sur le projet ne saurait faire abstraction du coût de celui-ci.

Les opinions exprimées par les élus qui ont été entendus par le groupe d'étude font également apparaître avec éclat le décalage pouvant exister entre le « temps » du projet et le « temps » politique ainsi que les effets d'un avis négatif d'un commissaire enquêteur sur un projet porté par un élu. Lorsqu'un candidat a été élu pour un mandat de 6 ans – dans le cas d'un élu municipal – en s'engageant politiquement sur la réalisation d'un projet, il faut généralement une ou deux années pour que le projet soit finalisé et prêt à être soumis à enquête : or un avis négatif d'un commissaire enquêteur a pour effet de retarder l'ensemble de l'exercice de 2 ou 3 ans, de telle sorte qu'ils devient matériellement impossible que le projet soit réalisé avant les élections suivantes. Indépendamment de ces critiques sur la gestion du temps, des élus font valoir de la part de certains commissaires enquêteurs un défaut de concertation avec eux-mêmes et s'étonnent de ce que – de leur point de vue au moins - les commissaires enquêteurs peuvent avoir tendance à prêter une oreille plus attentive à ceux qui contestent le projet qu'à ceux – au premier rang desquels figurent les élus bien évidemment - qui soutiennent le projet.

Quant aux associations (généralement les associations de défense des usagers, de l'environnement etc.), celles-ci critiquent aussi les commissaires enquêteurs, mais pour des raisons souvent inverses de celles qui sont mises en avant par les élus. Pour l'essentiel, elles dénoncent chez certains commissaires enquêteurs une attitude trop peu critique vis-à-vis des administrations qui sont à l'origine des projets, conduisant ceux-ci à présumer l'utilité publique d'un projet à charge pour ses détracteurs de démontrer qu'il ne revêt pas un caractère d'utilité publique. La circonstance que bon nombre de commissaires enquêteurs soient des fonctionnaires en retraite, de l'avis des associations, tient une place dans ce «légitimisme» allégué.

Ainsi, selon celui qui s'exprime, tantôt le commissaire enquêteur en fait trop, tantôt il n'en fait pas assez...

La fonction de commissaire enquêteur demeure irremplaçable, même si elle doit évoluer. Bien que contestée par certains dans son exercice et sa pratique, la fonction de commissaire enquêteur n'est à aucun moment contestée dans son principe même. L'intervention d'un commissaire enquêteur est un acquis essentiel dont certains éléments doivent être préservés :

– son **caractère non professionnel** : la fonction de commissaire enquêteur n'a pas vocation à se muer en une fonction professionnelle à temps plein ;

– son **indépendance** : la désignation par le président du tribunal administratif paraît constituer à ce titre une garantie importante.

En outre, la fonction de commissaire enquêteur conservera en toute hypothèse sa pleine justification. À cet égard, le groupe d'étude souligne que, si étaient suivies d'effet les propositions qu'il avance et consistant, au moins pour les projets importants, à créer un rendez-vous initial de consultation avec le public, la première phase de cette consultation ne pourrait évidemment pas tenir lieu d'analyse critique du projet finalisé notamment au regard de son implantation géographique, de son inscription dans l'espace. Sur ce point - et sur bien d'autres – l'intervention du commissaire enquêteur demeurera irremplaçable. En outre, si un débat a été organisé en amont, à l'occasion duquel certains engagements ont été pris par le maître d'ouvrage, c'est au commissaire enquêteur que reviendra la tâche délicate de donner son avis sur la question de savoir si ces engagements ont été effectivement tenus. Ainsi, la mise en place d'un rendez-vous initial de consultation du public ne videra pas de sa substance la fonction de commissaire enquêteur : bien au contraire, elle l'enrichira et la facilitera.

La fonction du commissaire enquêteur doit sans doute évoluer. Pour en améliorer l'efficacité, il convient de réexaminer les conditions de recrutement et de formation des commissaires enquêteurs. Il faudrait aussi revoir les conditions d'établissement et, plus encore, de remise à jour des listes.

La priorité consiste certainement à **diversifier le recrutement** des commissaires enquêteurs :
- diversification quant à l'âge ;
- diversification quant à l'origine professionnelle ;
- diversification quant à la formation.

Il conviendrait d'attirer à ces fonctions davantage de personnes en activité, ayant une expérience du secteur privé, et dont les compétences répondent plus directement à la nature des problèmes nouveaux que soulèvent un nombre croissant de projets, notamment en matière d'environnement, de santé publique, de biologie, de biotechnologies... Sans remettre en cause le capital éminent de compétence des commissaires enquêteurs actuellement en fonction, il s'agit de le diversifier et de l'enrichir d'expertises encore trop peu représentées.

Il convient par ailleurs d'envisager de constituer, en plus des listes régionales, une **liste nationale** regroupant les commissaires enquêteurs dont les compétences et l'expertise sont les plus rares. Ainsi, pour la constitution d'une commission d'enquête, faute de trouver dans la liste régionale un commissaire enquêteur justifiant de la compétence requise dans un domaine très précis, il pourrait être fait appel à un commissaire enquêteur d'une autre région mais inscrit sur la liste nationale.

Devraient être également réexaminées certaines modalités de la **formation** dispensée aux commissaires enquêteurs, pour la rendre continue mais aussi pour l'homogénéiser et la diversifier. L'objectif pourrait être

alors de dispenser aux commissaires enquêteurs, qui sont souvent des ingénieurs ou techniciens, une formation renforcée dans des domaines de plus en plus sensibles pour apprécier le bien-fondé des projets qui sont présentés, notamment en matière de droit, d'économie, d'environnement et de communication.

Il importe de souligner qu'en l'état actuel des choses, si l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 dans sa rédaction issue de la loi du 2 février 1995 dite «loi Barnier» donne au commissaire enquêteur la faculté de solliciter le président du tribunal administratif aux fins de désignation d'un expert, ce droit est privé de toute portée utile dès lors que le décret d'application en précisant les modalités n'a pas encore été adopté. **Une telle situation, qui se perpétue depuis près de cinq ans, ne saurait se prolonger davantage : il convient de publier rapidement ce décret d'application, qui conditionne l'ouverture d'un droit effectif à la contre-expertise.**

Mais si l'on entend promouvoir l'autorité et la légitimité des avis exprimés par les commissaires enquêteurs, il y aurait lieu d'envisager la mise en place d'une grille – indicative bien entendu – de critères permettant de mieux apprécier l'utilité publique d'un projet. Pourrait aussi être mise en place une base de données nationale offrant des éléments comparatifs pertinents, rendant du même coup accessibles des précédents permettant de mieux juger de l'utilité publique d'un projet ultérieur. Pourraient, enfin, être introduits certains éléments de « contradictoire », par exemple au travers de l'adoption d'un **rapport provisoire**, laissant aux parties intéressées la possibilité de formuler des observations complémentaires avant le dépôt définitif du rapport et des conclusions.

Une telle modernisation de la fonction de commissaire enquêteur suppose que soient effectivement réunies certaines conditions. Le groupe d'étude en a identifié au moins deux :

• Une **modification du régime des rémunérations des commissaires enquêteurs**. Celles-ci sont actuellement faibles – à titre de comparaison rappelons qu'un collaborateur occasionnel du BAPE du Québec perçoit de l'ordre de 400 dollars canadiens par jour – et leur revalorisation est une condition de la diversification du recrutement des commissaires enquêteurs, notamment en direction des personnes en activité dans le secteur privé qui n'accepteront pas de prêter leur concours dans des conditions qui s'apparenteraient, dans leur esprit, au bénévolat.

Il importe, en outre, de mettre fin à un système dans lequel c'est celui qui "porte" le projet qui rémunère le commissaire enquêteur. Cet état de fait suscite des situations délicates voire des incompréhensions, par exemple lorsqu'une étude approfondie aboutissant à des conclusions négatives est rémunérée à un niveau supérieur à celui d'une étude

moins fouillée mais conduisant à un avis positif... ce qui peut s'expliquer, mais est difficile à admettre par le principal intéressé. Il convient, dès lors, de rompre ce lien de rémunération directe et donc de faire en sorte qu'un mécanisme de caisse intermédiaire s'interpose entre celui qui rémunère et celui qui est rémunéré.

• Une **meilleure organisation de la « quasi-profession »** qui pourrait étoffer son organisation, notamment dans le but de veiller au respect par l'ensemble de ses membres de strictes règles de déontologie.

Si l'instance médiatrice du débat public préconisée par le groupe d'étude devait voir le jour, celle-ci pourrait jouer un rôle dans l'évolution de la fonction de commissaire enquêteur, tout d'abord par la publication de recommandations du type guide de bonne pratique (*cf.* chapitre VII) et aussi, à terme, par l'attribution à cette instance d'une compétence d'harmonisation des formations dispensées aux commissaires enquêteurs, compétence qu'elle paraît tout à fait à même d'exercer. Agissant par la voie de recommandations, elle pourrait créer les conditions propices à une telle harmonisation qui à ce jour fait assez largement défaut.

L'adaptation du déroulement des enquêtes

Toute proposition à cet égard doit de l'avis du groupe d'étude procéder du constat selon lequel, en termes de formalisme, les limites du système paraissent aujourd'hui atteintes. Avec le temps, les textes de procédure se sont faits toujours plus précis, plus exigeants, plus complexes de telle sorte que, sur le terrain du contentieux, les risques d'annulation pour vice de procédure ont été considérablement aggravés. Les auteurs des projets, les administrations, les élus... voire les juges ont de plus en plus de difficultés à maîtriser les subtilités des diverses procédures, dans leur déroulement propre et dans leur articulation. Le public n'y trouve au demeurant pas son compte et paraît souvent dépassé par une telle complexité. On peut aller jusqu'à dire qu'il existe en la matière un véritable risque de «fuite en avant» tant est grande la tentation d'ajouter du formalisme au formalisme, sans que l'évolution possible du droit communautaire ne permette de présager à cet égard une quelconque amélioration... bien au contraire. L'alourdissement constant des exigences de forme n'est nullement synonyme d'une amélioration des garanties bénéficiant au public.

Un exemple – parmi bien d'autres – peut en être trouvé dans les études d'impact dont le contenu résulte de contraintes de plus en plus exigeantes et que leurs auteurs ne cessent d'étoffer pour prévenir des risques contentieux au point que – volontairement ou involontaire-

ment – le public n'est souvent pas privé d'information... mais bien noyé sous l'information ; or trop d'information tue l'information.

Il ne s'agit évidemment pas, dans l'esprit du groupe d'étude, d'instruire un procès facile envers toute espèce de formalisme procédural. L'essentiel paraît être de remettre en cause la démarche consistant à alourdir systématiquement les procédures.

Un tel allégement se justifierait d'autant plus si l'instance médiatrice du débat public était instituée. L'existence de cette instance constituerait, par **elle-même**, une garantie d'une nature telle qu'elle permettrait, de l'avis du groupe d'étude, de s'accommoder de textes de procédure plus souples – à l'élaboration desquelles l'instance pourrait être associée – à charge pour celle-ci de donner au cas par cas son avis sur le point de savoir si la consultation a été complète, sincère et formulée en des termes véritablement accessibles et compréhensibles pour le public. Le médiateur veillerait à la qualité et à la cohérence de la consultation : ceci permettrait de simplifier et d'alléger le pointillisme réglementaire.

Un autre volet important de l'adaptation du système des enquêtes est la **modernisation des supports de diffusion de l'information et de recueil des observations** du public. Les règles actuellement en vigueur sont exclusivement fondées sur l'utilisation du support papier. Il en résulte, par l'effet de l'accroissement des exigences relatives au contenu du dossier d'enquête dont l'étude d'impact constitue une bonne illustration, un alourdissement dans tous les sens du terme de l'information fournie au public. La reproduction de ces dossiers d'enquêtes est très coûteuse ; on peut nourrir des doutes sur la rentabilité d'un tel investissement car ces volumineux dossiers ne sont effectivement accessibles au public que selon des plages horaires nécessairement limitées, en fonction des horaires d'ouverture des administrations en cause. Les modes de recueil des observations émanant du public paraissent également en décalage avec l'évolution technique et doivent être réévalués en fonction des nouveaux modes d'expression en usage sinon dans la totalité, du moins dans une fraction croissante de la population : il est aisé de consulter un minitel ; tous les Français ne sont pas connectés à Internet mais nombre d'entre eux peuvent de plus en plus facilement y accéder sur leur lieu de travail ou via des associations, des centres de documentation, des bibliothèques etc.

Ainsi pourrait être envisagée la **diffusion systématique des dossiers d'enquête** sur ces réseaux de communication en permettant en retour au public de faire connaître ses observations de la même manière. À la condition bien entendu qu'il soit *a posteriori* possible – particulièrement au juge - de disposer de tous les éléments de preuve établissant sa teneur exacte, la consultation du public aurait tout à gagner à s'étendre

à ces modes de communication interactifs et peu coûteux. Tout commande en ce domaine d'avancer dans la voie de la modernisation.

Le déroulement des enquêtes doit, enfin, donner lieu à un important travail de simplification par la voie d'un **regroupement** de celles-ci. Un seul et même projet peut se trouver soumis à 8, 10 ou 12 enquêtes ayant chacune leur spécificité en renvoyant à l'application d'une législation donnée [60]. Cette situation est totalement inintelligible par le public, privé de toute vision d'ensemble, souvent dépassé et découragé par la complexité du processus. L'enquête unique constituerait sans doute l'objectif vers lequel il faudrait tendre mais il ne pourrait être atteint qu'à terme. D'ici là, une amélioration notable pourrait être obtenue :
- d'une part, si le public pouvait être informé de la nature et du calendrier des diverses enquêtes auxquelles le projet devra donner lieu ;
- d'autre part, si certaines enquêtes pouvaient être fusionnées, en prévenant ainsi des consultations démultipliées dans leur objet et dans le calendrier.

Une simplification pourrait résulter de la suppression de la dualité entre l'enquête régie par la loi du 12 juillet 1983 et l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique dite de droit commun. Cette dualité est, en effet, source de complication et de contentieux [61]. Bien entendu, au sein de ce modèle unique, des adaptations pourraient être prévues pour les enquêtes les plus modestes, s'agissant par exemple de la durée de l'enquête.

L'amélioration de la cohérence du processus de délivrance des autorisations de travaux

Ni les maîtres d'ouvrage, ni les élus, ni les usagers ou riverains intéressés ne parviennent à comprendre les raisons pour lesquelles la réalisation de travaux ayant pourtant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique se trouve suspendue pour une durée indéterminée du fait de l'absence de délivrance de telles autorisations. Une solution venant assez volontiers à l'esprit consisterait, sans doute, à substituer au régime actuel d'autorisations multiples un mécanisme d'autorisation de synthèse valant pour toutes les polices spéciales dont l'État à la responsabilité dans des domaines très divers. Faut-il préconiser une telle solution ?

60 – *Cf.* annexes IX et XI.
61 – *Cf.* CE, 8 mars 1991, *Ville de Maisons-Lafitte*, Leb., p. 85.

La réponse paraît assez clairement négative s'il devait s'agir de faire en sorte que la DUP vaille elle-même autorisation de travaux de synthèse. Cela semblerait peu réaliste car il peut être souhaitable de conserver une marge d'adaptation entre le projet tel qu'il fait l'objet de la DUP et le projet tel qu'il fait l'objet d'autorisations de travaux : à la date de la DUP tous les marchés n'ont pas été passés avec les prestataires et les plans d'exécution n'ont pas été établis. En outre, jusqu'à aujourd'hui, dans le cas des grands équipements linéaires, les travaux faisant l'objet d'une DUP sont associés à la notion de «bande» constituant une variable d'ajustement d'autant plus utile qu'elle représente un moyen permettant, par exemple, d'améliorer les conditions de franchissement d'un obstacle naturel, d'épargner une exploitation agricole, de protéger un abri essentiel pour la faune ou la flore locales. Il n'en est pas moins vrai que plus les projets doivent s'insérer en zone péri-urbaine et urbaine, plus cette marge d'adaptation va en se rétractant.

Faut-il préconiser une autorisation de travaux unique, valant pour l'ensemble des polices spéciales ? S'orienter dans cette voie paraît, à première vue, tentant et cette proposition figure dans le rapport de la Cour des comptes sur la politique autoroutière [62]. Cela étant, la création d'une autorisation de travaux de synthèse se heurte au principe de l'indépendance des législations qui donne lieu à d'importants débats touchant les administrations, les justiciables, les juges et la doctrine et dont la complexité été soulignée dans le rapport du Conseil d'État sur le droit de l'urbanisme [63] dont les auteurs ont estimé que si ce principe comportait certains inconvénients il n'en comportait pas moins des avantages, au regard en particulier de la prévention des annulations en cascade et des modalités d'instruction des demandes par les administrations. Ce même rapport a préconisé, non de mettre en cause le principe de l'indépendance des législations, mais d'en limiter les inconvénients par le développement des systèmes dits de «guichet unique» et l'adoption de certains aménagements de procédure.

Le raisonnement fait en 1992 par le rapport sur le droit de l'urbanisme paraît assez transposable en l'espèce et conduit à ne pas retenir l'option d'une autorisation de travaux unique valant pour toutes les polices spéciales : une telle simplification pourrait n'être qu'illusoire et engendrer des situations de blocage et des retards au moins aussi préoccupants que ceux qui sont à juste titre dénoncés aujourd'hui.

En outre, une rationalisation du processus de conduite des enquêtes et de délivrance des autorisations de travaux doit s'accompagner, de

---

62 – *La politique autoroutière française.* Rapport de la Cour des comptes, éd. des Journaux officiels, juin 1999 (p. 143).
63 – *L'urbanisme, pour un droit plus efficace* (p. 37) « Études du Conseil d'État », La Documentation française, 1992.

l'avis du groupe d'étude, d'une réévaluation complète des conditions dans lesquelles ces consultations ou actes s'inscrivent dans le temps.

Il n'est en particulier pas admissible que l'instruction des demandes d'autorisations au titre des polices spéciales se prolonge indéfiniment et qu'il soit statué sur ces demandes parfois plusieurs années après l'enquête publique. Le résultat en est que les travaux commencent alors que le public n'a plus qu'un lointain souvenir de la concertation à laquelle il a été convié.

En pareille circonstance – même si les textes et la jurisprudence ne font pas obstacle à ce que la procédure suivie soit considérée comme valable – le public ne peut admettre que sa consultation aura été adéquate et il résulte nécessairement pour le projet un réel défaut de légitimité. Il paraît donc nécessaire – et cela est au demeurant observé d'ores et déjà pour les projets intervenant en milieu urbain – que les délais enserrant l'intervention des consultations, de la DUP est des autorisations de travaux soient réduits et, si besoin est, définis ou précisés dans les textes. Tout n'est cependant pas affaire de textes : en ce domaine notamment, il y aurait sans doute place pour une intervention de l'instance médiatrice, au moins par le biais de recommandations que les diverses parties prenantes auraient quelque peine à laisser lettre morte.

Une voie rapidement envisageable et plus réaliste consisterait, de l'avis du groupe d'étude, à faire en sorte que la déclaration d'utilité publique :
– **mentionne la liste des autorisations de travaux** à la délivrance desquelles la réalisation du projet sera subordonnée ;
– **précise les délais** dans lesquels ces demandes d'autorisations de travaux devront être sollicitées, ainsi que – au moins à titre indicatif -les délais dans lesquels les administrations compétentes devront se déterminer par rapport au projet, d'éventuelles divergences pouvant alors faire l'objet d'arbitrages selon les procédures propres à la coordination interministérielle.

Il en irait de même de la déclaration de projet prise par une collectivité locale, ne nécessitant pas l'intervention d'une DUP, à cela près bien entendu qu'elle ne pourrait enjoindre aux administrations de se prononcer dans un délai qu'elle fixerait de son propre gré sur les autorisations de travaux auxquelles la réalisation de l'équipement ou ouvrage serait subordonnée.

En conclusion sur ce point, le groupe d'étude préconise :
– une adaptation et une réévaluation de la fonction de commissaire enquêteur ;
– une modernisation radicale des supports de diffusion des informations relatives aux projets et de recueil des observations du public, pour les mettre en harmonie avec les nouvelles technologies

de l'information en voie de développement rapide dans l'ensemble de la société ;
- le regroupement de certaines enquêtes dans la perspective du développement systématique des formules de guichet unique et d'enquêtes communes ;
- la mise en cohérence du processus d'intervention des déclarations d'utilité publique avec les mécanismes d'instruction des demandes d'autorisations de travaux.

Chapitre VII
La transformation de la commission nationale du débat public en une instance garante de l'ensemble du système des débats, consultations et enquêtes

La rénovation des modalités d'appréciation de l'utilité publique suppose que le système des débats, consultations et enquêtes soit placé sous l'égide d'une instance consultative impartiale. Exerçant une indispensable fonction de médiation, une telle instance paraît seule à même de rétablir en ce domaine un sentiment de confiance et un climat de sérénité qui font à ce jour défaut. Mais point n'est besoin de créer une telle instance *ex nihilo* : la commission nationale du débat public en constitue la matrice originelle. Il s'agit donc, par une modification de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, d'élargir sa mission et de lui donner des moyens étendus lui permettant de l'exercer efficacement. La commission nationale du débat public, créée en 1995 et installée en septembre 1997, fait l'objet d'un très large assentiment. Il est donc proposé, après une expérimentation d'un peu plus de deux ans qui a porté ses fruits, d'aller plus loin.

Pourquoi une telle transformation est-elle nécessaire ? Ramenée à ses éléments essentiels, la question est relativement simple. La difficulté tient à ce que l'État est certes le garant fondamental de l'intérêt général, mais a fréquemment **intérêt** à la réalisation d'un projet : il est au demeurant assez souvent lui-même maître d'ouvrage de projets parmi les plus importants.

Or ce sont les autorités de l'État ayant la charge d'organiser les procédures de consultation et d'enquête - essentiellement les préfets – qui sont conduites quelques mois plus tard à prononcer la déclaration d'utilité publique. **À tort ou à raison**, cette coïncidence peut être

perçue comme étant constitutive d'un mélange des genres et engendrer une certaine forme de suspicion dans le public. Cette situation alimente les polémiques, exacerbe les tensions, fait peser le doute sur la crédibilité des procédures de consultations et enquêtes et favorise du même coup la contestation – qu'elle soit contentieuse ou simplement médiatique – des déclarations d'utilité publique, considérées comme intervenues au terme d'un processus consultatif ne présentant pas toutes les garanties de transparence et d'impartialité.

Si on veut bien accepter une telle prémisse – or les auditions auxquelles le groupe d'étude a procédé tendent à établir que telle est bien la situation **perçue** par nombre de nos concitoyens – il paraît assez logique d'y remédier en faisant en sorte que les procédures des débats, consultations et enquêtes se déroulent sous l'égide d'une instance que nul ne pourrait regarder comme ayant intérêt à la réalisation du projet comme à son abandon.

Il ne s'agit pas de déposséder les autorités de l'État de leurs compétences, la première d'entre-elles en ce domaine étant au demeurant d'apprécier l'utilité publique qui s'attache à la réalisation d'un projet. **Il s'agit de permettre aux autorités de l'État de mieux exercer les compétences qui sont les leurs** en donnant aux procédures des débats et enquêtes le surcroît d'autorité et de crédibilité que certains croient devoir leur contester. Le fait que les débats, consultations et enquêtes se déroulent sous le contrôle d'une instance consultative impartiale favorisera une plus claire répartition des rôles, dissipera les suspicions et les procès d'intention, facilitera la tâche des représentants de l'État et donnera davantage de légitimité aux actes déclaratifs d'utilité publique.

La notion de débat peut être conçue de manière plus ou moins large. Il va sans dire que le groupe d'étude l'envisage de la manière la plus étendue. Le rôle de l'instance garante ne se limiterait pas à arbitrer les différends s'élevant à l'occasion des consultations du public : elle veillerait à l'organisation des consultations, au moins pour les projets les plus importants. Elle disposerait d'un pouvoir d'avis ou de recommandations à l'usage des diverses parties prenantes à l'élaboration des projets. Elle pourrait, en outre, être associée à l'activité normative s'exerçant dans sa sphère de compétence. Ainsi, lorsqu'il appelle de ses voeux la mise en place d'une telle instance, le groupe d'étude envisage celle-ci comme devant prendre une part active au développement d'une véritable **culture du débat public** dans notre pays, où elle n'est à ce jour qu'émergente et reste en tout état de cause beaucoup moins développée que dans certains pays comparables.

I – Cette instance devrait, tout d'abord, se voir reconnaître la compétence d'intervenir dans l'information et la consultation du public préalablement à l'adoption de certains projets déterminés. Cette intervention serait obligatoire pour les projets importants et facultative pour les autres

Pour les projets dans lesquels elle interviendrait à titre obligatoire, la commission aurait la charge de coordonner l'information et la consultation du public. À ce titre, sa fonction primordiale serait de **veiller à la transparence et à la sincérité du débat** notamment au regard de la pertinence des éléments soumis au public. À ce titre, si elle venait à constater que l'information fournie au public dans le cadre de la consultation est erronée ou insuffisante, elle pourrait inviter le maître d'ouvrage à y apporter les corrections ou compléments nécessaires. Elle pourrait appuyer les demandes légitimes de communication d'informations émanant du public ; en outre elle aurait pour mission de veiller à ce que le droit à la contre-expertise soit effectivement mis en œuvre par ceux qui s'en prévaudraient. Il lui incomberait également de veiller à ce que les conclusions du débat soient entièrement tirées et à ce qu'à cette fin les interrogations soulevées par le public reçoivent des réponses suffisantes et adaptées. Elle aurait aussi pour fonction d'assurer la « mémoire » de la consultation à chacun de ses stades successifs, non seulement pour consigner par écrit les engagements souscrits par les parties intéressées, dans les diverses phases de consultation, mais aussi pour conserver trace des motifs ayant pu conduire à écarter telle ou telle option à un stade donné de l'élaboration du projet. Enfin, elle veillerait à rendre cohérent le déroulement du processus de la consultation du public et celui de la concertation inter administrative, celle-ci relayant et rénovant l'instruction mixte. Agissant par la voie d'avis ou de recommandations et non par la voie d'injonctions, elle aurait compétence pour faire fixer par les administrations concernées un calendrier pour qu'elles instruisent le projet et se déterminent par rapport à celui-ci.

Indépendamment de sa compétence obligatoire pour les projets importants, dans le cadre de laquelle elle constituerait le pivot de l'information et de la consultation du public, la commission pourrait se voir reconnaître dans les autres projets une compétence d'intervention facultative.

Il ne s'agit pas, dans l'esprit du groupe d'étude, de donner à la commission une vocation générale : plusieurs milliers d'enquêtes sont réalisées en France chaque année et il importe d'éviter qu'elle soit submergée sous le flux de demandes plus ou moins dilatoires, pour des projets d'importance minime. Il n'en demeure pas moins que, même pour les projets n'appelant pas son intervention obligatoire, elle pourrait jouer un rôle de **conciliateur**. À titre d'exemple, pourrait se retourner vers elle soit l'auteur d'un projet harcelé de demandes injustifiées de telle ou telle

association soit une association qui serait confrontée à une rétention d'information de la part de l'auteur d'un projet. L'avis qu'elle donnerait dans ce genre d'hypothèses pourrait contribuer à apaiser les tensions.

Il va sans dire que si la commission devait se voir reconnaître une telle fonction, ceci ne pourrait s'envisager qu'en encadrant les conditions de sa saisine. On pourrait, par exemple prévoir qu'en ce cas elle ne pourrait être saisie que par le maître d'ouvrage, des élus, des associations agréées ou reconnues, ou au minimum par l'entremise des élus ou de ces associations.

Quelles que soient les solutions retenues, dans le détail desquelles le groupe d'étude n'a pas cru devoir entrer, les conditions de saisine devraient avant tout satisfaire une exigence de simplicité et répondre à des critères faciles à manier, tant par le public que par l'instance elle-même, quitte à donner à celle-ci un pouvoir d'appréciation pouvant aller jusqu'à lui permettre de refuser de se saisir d'une affaire lorsqu'il estimerait que son intervention est inutile.

Les fonctions exercées par l'instance nationale devraient être relayées par des **instances déconcentrées** qui viendraient relayer l'intervention de l'instance nationale en fonction des besoins. Ces instances déconcentrées pourraient, comme l'instance nationale, intervenir soit à titre obligatoire, comme pivot de l'information et de la consultation du public, soit seulement comme conciliateur. Elles interviendraient à titre obligatoire pour les projets répondant à certains critères : il ne s'agirait donc pas de les encombrer avec des projets d'une portée trop modeste. Parallèlement, les projets justifiant l'intervention de l'instance nationale relèveraient directement de celle-ci, dès lors que le projet aurait un impact excédant le champ de compétence d'une même instance déconcentrée. Il en irait de même si l'instance nationale considérait que des motifs d'opportunité justifient qu'une consultation donnée soit placée sous son contrôle direct ; à ce titre elle pourrait se voir reconnaître une sorte de pouvoir d'évocation. Elle disposerait donc de la faculté d'appliquer avec une marge d'appréciation les critères ainsi fixés : ceux-ci seraient indicatifs et flexibles.

L'essentiel serait, d'une part, de parvenir à ce que les instances déconcentrées et l'instance nationale travaillent en **réseau** et se dotent avec le temps d'un capital d'expertise construit en commun notamment au travers de la création des bases de données intégrées et, d'autre part, de faire en sorte que la charge de travail entre l'instance nationale et les instances déconcentrées soit répartie de manière équilibrée. Le groupe d'étude s'est interrogé sur ce que pourrait être le bon niveau pour mettre en place ces instances déconcentrées et a estimé que le cadre régional auquel il avait songé au départ pourrait être à la réflexion quelque peu étroit, eu égard notamment à la disparité de taille existant entre certaines régions. Sa préférence irait à des **instances**

inter-régionales dont le nombre serait de l'ordre de 5 à 10 pour l'ensemble du territoire. Il pourrait être judicieux de calquer le ressort de ces instances inter-régionales sur celui des cours administratives d'appel.

Pour que la phase de consultation soit crédible et efficace, il faut qu'elle soit unique. Cela implique une simplification des procédures existant aujourd'hui qui ont pour résultat que se succèdent sur un même projet une concertation en application de la circulaire «Bianco» et un débat public de la loi «Barnier» : il conviendrait également de s'interroger sur l'articulation avec la procédure prévue par l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme.

Sans doute faudrait-il préciser que le porteur du projet serait amené à saisir de lui-même la commission de ses intentions, afin que ce dernier l'éclaire, en fonction de l'importance du projet et de son impact, sur les modalités de débat paraissant le plus adaptées. Elle pourrait, à titre de simple exemple, apporter son concours à une grande agglomération souhaitant consulter la population sur un projet d'équipement majeur, tel qu'un métro.

Ainsi, de l'avis des membres du groupe d'étude, les procédures destinées à informer et à consulter le public, aussi détaillées et raffinées soient-elles, ne trouveraient leur véritable signification que pour autant que leur mise en œuvre serait contrôlée par une instance pleinement indépendante et impartiale ; étant reconnue comme telle, elle bénéficierait dans l'exercice de ses fonctions de la confiance qu'elle susciterait tant parmi les maîtres d'ouvrage que parmi le public.

II – Indépendamment de son intervention dans la mise en œuvre de l'information et de la consultation du public dans certains projets spécifiques, la commission pourrait, en second lieu, se voir confier la mission d'émettre des avis ou recommandations à caractère général.

a) Constituant une instance permanente de réflexion et de proposition pour toutes les questions touchant à l'information et à la consultation du public, elle remplirait une fonction de **conseil** à l'usage de l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration des projets d'aménagements ou d'équipements. Elle pourrait le faire au moins de deux manières :

– elle pourrait établir et diffuser des documents de référence de type **«guides de bonne pratique»** qui éclaireraient les divers acteurs intéressés (maîtres d'ouvrage, administrations, élus, commissaires enquêteurs) sur la manière dont doivent être conçues et réalisées l'information et la consultation du public. Bien que dépourvus de caractère réglementaire, ces documents ne seraient pas pour autant

privés de portée : le simple fait qu'ils émaneraient de l'instance garante leur conférerait une valeur suffisante pour que les parties prenantes à l'élaboration d'un projet s'en inspirent. En outre, le juge pourrait le moment venu tenir compte de l'éventuelle méconnaissance de ces recommandations pour forger sa propre appréciation du caractère véritablement sincère de l'information et de la consultation du public.
– elle pourrait aussi contribuer à éclairer certaines questions aussi récurrentes qu'irritantes dans de nombreux débats et enquêtes, questions pour lesquelles les données actuellement disponibles sont floues, insuffisantes voire contestées (analyse et mesures des trafics, choix intermodaux, coûts des investissements). Dans ces diverses questions alimentant les débats voire les polémiques, elle constituerait des bases de données accessibles à tous, qui seraient autant d'éléments de référence pour les débats et enquêtes ultérieurs.

b) La commission pourrait aussi remplir une fonction d'avis ou de recommandation en matière de recrutement, de formation voire de rémunération des **commissaires enquêteurs** (*cf.* chapitre VI).

Le groupe d'étude croit devoir souligner, à ce stade, qu'en proposant un important renforcement de la CNDP, il n'envisage pas un instant qu'elle puisse «absorber» la fonction de commissaire enquêteur.

En effet, le rôle de la commission présenterait d'assez nettes différences avec celui du commissaire enquêteur : elle ne remplirait pas une fonction comparable à celle que le commissaire enquêteur exerce au stade ultime de la procédure. Si le commissaire enquêteur a pour fonction essentielle de donner son avis sur le bien fondé du projet, il n'en irait pas de même du médiateur. Celui-ci, à la fois "mémoire" et "modérateur" du débat, n'aurait pas pour vocation de donner un avis sur le fond du projet, à la fois pour préserver sa faculté d'intervention aux divers stades de la procédure, mais aussi pour ne pas obérer la liberté d'appréciation du commissaire enquêteur qui, quant à lui, devra donner un avis sur le fond. **Les commissaires enquêteurs, dans une affaire donnée, ne se trouveraient bien entendu pas placés sous l'autorité de la commission : indépendants ils sont, indépendants ils doivent rester.**

Cela ne veut pas dire que la commission demeurerait étrangère à la définition des conditions dans lesquelles les commissaires enquêteurs, **dans leur ensemble**, exercent leur mission. Elle pourrait apporter une forme de concours aux présidents des tribunaux administratifs dans l'exercice des attributions qu'ils exercent pour la désignation des commissaires enquêteurs, notamment en ce qui concerne la définition des critères pertinents de choix. Indépendamment des recommandations générales-type «guide de bonne pratique», elle pourrait utilement aider les commissaires enquêteurs en leur donnant accès à ses bases de données qui constitueraient pour eux des éléments de comparaison et

des points de repère extrêmement précieux pour qu'ils forgent leur appréciation de l'utilité publique d'un projet qui leur est soumis. Ainsi pourraient s'instaurer entre l'instance médiatrice, les présidents de tribunaux administratifs et les commissaires enquêteurs des échanges féconds qui contribueraient à un fonctionnement harmonieux du système des consultations et enquêtes, pris dans son ensemble.

c) Elle pourrait, en outre, être **associée à l'activité normative** s'exerçant en matière d'information et de consultation. Il paraîtrait logique qu'elle soit consultée sur les projets de textes réglementaires prévoyant l'information et la consultation du public. Il serait tout aussi logique qu'elle se voit reconnaître le pouvoir de proposer, dans son domaine de compétence, toute mesure d'amélioration, de simplification et d'harmonisation qui lui paraîtrait souhaitable.

III – Une telle instance ne pourrait remplir efficacement son rôle que si elle était rattachée au Premier ministre et si elle disposait des moyens nécessaires.

Il ne s'agit pas nécessairement de modifier la composition de la commission nationale du débat public, mais le renforcement des missions de celle-ci irait logiquement de pair avec une certaine forme de professionnalisation de celle-ci, ses membres lui consacrant sinon nécessairement la totalité de leur activité du moins la majeure partie de celle-ci. L'instance médiatrice dotée d'un personnel propre devrait donc regrouper :
– des **membres permanents**, personnalités de haut niveau présentant toutes les garanties d'impartialité et de compétence, en nombre limité, désignés pour un mandat de 4 à 5 ans non renouvelable et lui consacrant une part importante de leur activité professionnelle ;
– des **collaborateurs permanents**, constituant l'ossature logistique et administrative de l'autorité ;
– des **collaborateurs occasionnels**, recrutés par détachement ou contrat pour une durée limitée au titre d'une mission déterminée pour laquelle ils présenteraient des qualifications spécifiquement requises.

Le mode de formation du BAPE du Québec constitue, à cet égard tout particulièrement, un exemple riche d'enseignements (*cf.* Chapitre II).

Aborder la question des moyens dont disposerait l'instance médiatrice du débat public conduit logiquement à envisager la question de son **financement**. La mise en œuvre de propositions ambitieuses supposerait la mobilisation de moyens financiers nécessaires.

Le groupe d'étude a cru devoir relever :
– d'une part, que les ressources qui seront consacrées au fonctionnement du système, si importantes soit-elles, permettront de prévenir des dépenses qui sont actuellement exposées pour des études qui se perdent

dans le néant, ou pire encore pour des équipements ou aménagements réalisés, puis ne servant à rien... ou quasiment à rien ;
– d'autre part, qu'il importe que les ressources allouées à la commission soient autonomes et bénéficient d'une certaine stabilité pluriannuelle.

Constituant la traduction d'une réelle demande sociale, un gage de transparence et de rationalisation dans les choix d'investissements publics ainsi qu'un facteur d'apaisement des tensions, une telle instance constituerait, de l'avis du groupe d'étude, un progrès significatif dans la voie de la démocratie **participative**. Un tel progrès contribuerait lui-même à améliorer les conditions d'exercice des responsabilités exécutives incombant aux institutions de la démocratie **représentative**.

En conclusion sur ce point, il est proposé de tirer toutes les conséquences des premières expériences très prometteuses de la commission nationale du débat public et de faire de celle-ci une instance garante de l'ensemble du système des débats, consultations et enquêtes. Cette instance nationale, dont l'action serait relayée en tant que de besoin par l'action d'instances déconcentrées, aurait une mission et des moyens sensiblement plus étendus que ceux de l'actuelle commission. Son rôle primordial serait de fixer le champ, les objectifs et les modalités des consultations intervenant sur les projets de grands aménagements et équipements, d'en assurer le suivi et, plus généralement :
– d'aider ceux auxquels il incombe de consulter le public de le faire dans des conditions et à un moment adéquats ;
– de veiller au respect des droits et intérêts de ceux qu'il y a lieu de consulter.

En fonction de critères de saisine aussi simples que possible, certains équipements et aménagements seraient obligatoirement soumis à l'intervention de la commission ; les autres équipements et aménagements ne lui seraient soumis qu'à titre facultatif, en fonction de l'appréciation portée par l'instance elle-même selon qu'elle estimerait au cas par cas que son intervention est ou n'est pas nécessaire.

Au-delà de son intervention sur tel ou tel projet, la commission constituerait avec le temps un véritable conservatoire de l'expérience acquise dans l'appréciation de l'utilité publique des projets de grands aménagements et équipements. Avec l'autorité que lui conférerait une aussi large expérience, elle serait à même par ses avis et ses propositions de favoriser l'évolution et le perfectionnement régulier du système des débats, consultations et enquêtes.

Chapitre VIII
Le champ d'application de la réforme proposée

Les propositions qui précédent ont été faites sur la base de l'analyse des procédures concernant les travaux les plus importants. Le modèle de référence est la procédure applicable aux décisions concernant les travaux autoroutiers [64] ou les chemins de fer à grande vitesse. Mais ce modèle ne peut évidemment s'appliquer dans son intégralité à toutes les catégories d'ouvrages ou de travaux. La lettre du Premier ministre semble avoir admis par avance que les réflexions du groupe ne devaient pas se limiter au seul champ des grands équipements.

La question des **seuils** caractérisant l'importance des travaux en cause détermine la réponse à donner à plusieurs questions soulevées par la présente étude. Elles comprennent la délimitation du champ d'application du processus de décision décrit plus haut et du niveau de déconcentration à prévoir tant pour l'application du régime de reconnaissance de l'utilité publique que pour l'organisation des interventions du garant, et enfin celui des décisions qui échapperaient à l'obligation d'être soumises à enquête publique.

La situation actuelle se caractérise par la diversité des seuils en vigueur dans le domaine considéré : il suffit pour s'en convaincre, de consulter le tableau synthétique établi par le groupe d'étude [65]. Il paraît utile de relever que le seuil actuel de l'enquête type «loi Bouchardeau» se situe à 12 millions de francs : or un projet dont le coût est inférieur ou égal à 12 millions de francs ne constitue pas véritablement un projet de grand aménagement ou équipement, au sens où le groupe d'étude l'a entendu en menant sa réflexion. En «montant» dans les seuils actuellement observés, on trouve celui de l'instruction mixte à l'échelon central (100 millions) puis celui du débat au sens de la « circulaire Bianco » (500 millions). À un niveau bien plus élevé se situe celui de l'interven-

64 – *Cf.* annexe X.
65 – *Cf.* annexe VIII.

tion de la commission nationale du débat public, fixé actuellement à 4 milliards de francs.

Cette situation est à l'origine de bien des insatisfactions, car des questions voisines sont traitées par des critères différents, et des seuils différents peuvent trouver à s'appliquer dans une même procédure ou dans des procédures conjointes. La situation ne va pas se clarifier d'elle-même, car dans le domaine de la protection de l'environnement, qu'il s'agisse de l'analyse des impacts ou de la consultation des publics intéressés, la réglementation communautaire procède, elle aussi, par la détermination de seuils d'application qui sont destinés à prendre le pas progressivement sur les critères nationaux.

À l'heure actuelle, les textes nationaux destinés à fixer l'assiette des seuils de référence suivent plusieurs approches différentes, essentiellement trois :
- le coût prévu pour les expropriations ;
- le coût global de l'ouvrage ;
- l'importance de l'impact de l'ouvrage, appréciée en termes physiques, ce qui conduit à établir une liste d'ouvrage.

Quelle approche faut-il retenir ? Raisonnons par élimination :
- la première méthode ne paraît d'ores et déjà plus guère adaptée à des décisions pour lesquelles l'acquisition par expropriation n'est qu'un aspect parmi d'autres enjeux ; elle perdrait toute signification si devait être suivie d'effet la proposition formulée ci-dessus ;
- la seconde méthode permet, certes, une rédaction simplifiée des textes, mais c'est aussi celle qui peut susciter le plus de dissimulations et une présentation des travaux destinée à orienter les procédures, quitte à ce que maître d'ouvrage et administrations soient déstabilisés lorsque les coûts véritables se révèlent *a posteriori*. La tendance des maîtres d'ouvrage au tronçonnage des projets est déjà vigoureusement dénoncée ; retenir à titre principal une telle approche ne pourrait que l'encourager. Ceci paraît suffire à l'écarter.

On peut en conclure que l'approche fondée sur la définition d'une liste d'ouvrages ou de travaux est, malgré son apparent manque d'élégance, le moins mauvais système à défaut d'être le meilleur.

Devraient donc être établies des listes distinguant :
- le champ de l'intervention obligatoire de l'instance garante :
- l'exigence ou l'absence d'exigence d'un rendez-vous initial de consultation du public et, par voie de conséquence, l'intervention – si cette première consultation paraît concluante – d'une déclaration d'avant-projet ;
- le champ des équipements et aménagements devant donner lieu à déclaration d'utilité publique (cas d'un projet émanant de l'État) ou à déclaration de projet (projet d'une collectivité locale) indépendamment de toute considération d'expropriation d'un bien immobilier privé.

Pour pallier tout risque d'oubli – risque malheureusement inhérent à l'établissement de toute liste quelle qu'elle soit – ce critère principal pourrait se combiner avec un critère accessoire qui prendrait la forme d'un seuil financier lié au coût de l'opération.

Le groupe d'étude n'a pas cru devoir se livrer à l'exercice consistant à établir ces listes dès le stade du présent rapport. Pour aboutir en effet à un cadre présentant quelques garanties de stabilité, il faut que le travail technique, qui est lié au problème de recensement des normes techniques déjà mentionné, fasse l'objet de propositions pouvant être confiées à la commission nationale du débat public, transformée en une instance médiatrice du système des débats et enquêtes, ce qui supposerait que les textes soient aménagés de manière à lui confier un rôle conforme aux exigences de la mise en place du système, de sa montée en puissance et de la gestion de son régime de croisière. Ces propositions devraient aussi porter sur la liste des opérations dont l'examen devrait se faire au niveau national, les autres ressortissant de la compétence des instances déconcentrées.

S'agissant de la liste fixant le champ de l'intervention de l'instance médiatrice, le groupe d'étude est d'avis que cette liste devrait être plus large que la liste fixée pour la CNDP par l'annexe au décret n° 96-388 du 10 mai 1996 et que pour établir une nouvelle liste, il y aurait tout intérêt à prendre en considération les listes d'ouvrages définies en vertu de la convention d'Aarhus ainsi que, au titre de son champ propre d'application, la liste résultant de la circulaire «Bianco». Elle pourrait aussi s'inspirer utilement de la liste fixant le champ d'intervention du BAPE du Québec (*cf.* chapitre II). Quelle que soit la solution retenue l'essentiel est que le champ de l'intervention obligatoire de l'instance médiatrice et de ses instances déconcentrées soit en rapport avec les moyens qui leur seront attribués. Il est préférable que ces moyens ne se dispersent pas et soient prioritairement affectés au traitement d'affaires vraiment importantes et sensibles, sans doute pas plus de quelques dizaines par an.

Le groupe d'étude est d'avis que ce problème de champ d'application devrait perdre de son acuité s'il est très clairement compris que le recours au système de débat public et d'enquête est non seulement légalement admis, mais à encourager. Pensant très fermement qu'il est de l'intérêt bien compris des maîtres d'ouvrage de conduire leurs rapports avec le public et l'élaboration de leur projet selon la méthode préconisée, le groupe d'étude estime que les difficultés contentieuses naissant du choix des procédures devraient de ce fait s'atténuer. Ceci renvoie tout naturellement à la question de l'étude d'impact de la réforme proposée sur le contrôle juridictionnel.

Chapitre IX
Le contrôle juridictionnel

L'intervention du juge judiciaire ne fait pas l'objet de critiques importantes

La déclaration d'utilité publique, précédée de l'enquête préalable et suivie de l'enquête parcellaire ainsi que de l'arrêté de cessibilité des biens à exproprier, constitue l'acte charnière entre la phase administrative et la phase judiciaire. Dans ce cadre, l'administration affirme, au travers de la DUP, que la réalisation d'un projet présente un intérêt suffisant pour justifier le recours à la procédure d'expropriation.

La phase judiciaire place le juge de l'expropriation entre l'administration et le propriétaire :
- pour opérer, si nécessaire, le transfert de la propriété privée par voie d'ordonnance ;
- pour fixer, à défaut d'accord amiable, l'indemnité d'expropriation.

Son intervention se situe donc en aval de la DUP ; ses rapports avec cet acte demeurent très limités, en dépit du pouvoir de contrôle que les textes lui confèrent dans le prononcé de l'ordonnance d'expropriation.

En fait, le juge judiciaire ne retrouve, véritablement, l'exercice d'attributions judiciaires que dans le cadre de la fixation des indemnités d'expropriation.

Le transfert de propriété et l'ordonnance d'expropriation

Le juge judiciaire, spécialement désigné, rend les **ordonnances d'expropriation** et, le cas échéant, les **ordonnances de donner acte** du consentement des parties à des cessions amiables antérieures à la déclaration d'utilité publique, car les cessions amiables postérieures à la déclaration d'utilité publique produisent les mêmes effets que l'ordonnance d'expropriation.

Les effets de l'ordonnance d'expropriation sont considérables puisqu'elle éteint, par elle-même et à sa date, tous les droits réels ou personnels existant sur l'immeuble exproprié qui sont convertis en droit de créance. Il est possible de dire qu'elle réalise plus qu'un simple transfert de propriété. Les ordonnances de donner acte produisent les mêmes effets.

Le juge de l'expropriation, saisi par le préfet, prononce cette ordonnance au vu de la production de pièces dont la liste, non limitative, est énoncée par l'article R 12-1 du Code de l'expropriation.

Le rôle qu'il joue, sur le plan juridictionnel, n'est pas considérable. Tout d'abord parce que l'ordonnance qu'il délivre, même si elle est signée de lui et de son greffier, n'intervient pas au terme d'un débat contradictoire. La procédure ne peut être assimilée à une instance, en l'absence de litige, de parties, de ministère public ou de commissaire de gouvernement.

Le juge de l'expropriation se borne à constater que les formalités prescrites par le chapitre premier du Code de l'expropriation ont été respectées, en se livrant à un travail de visa des pièces comprises dans le dossier qui lui a été transmis. Il ne peut refuser, par ordonnance motivée, de prononcer l'expropriation, que s'il constate que le dossier n'est pas constitué conformément aux prescriptions de l'article R 12-1 du Code précité, ou si la déclaration d'utilité publique ou les arrêtés de cessibilité sont caducs.

C'est en vertu du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires que le juge de l'expropriation ne connaît pas de la légalité des actes relevant de la procédure administrative et qu'il n'a ainsi, ni à apprécier l'utilité publique d'un projet et l'opportunité d'une opération ou des travaux projetés, ni à vérifier la régularité des formalités relatives à l'enquête préalable à la DUP ni à apprécier le contenu des conclusions du commissaire enquêteur.

Cette césure, qui caractérise les deux phases autonomes de la procédure d'expropriation, n'est pas sans créer toutefois, pour le justiciable, de nombreuses difficultés, au regard de la coordination et des conséquences des recours à exercer, d'une part devant le juge administratif en ce qui concerne la déclaration d'utilité publique et, d'autre part, devant le juge judiciaire, en ce qui concerne l'ordonnance d'expropriation.

Il n'est pas rare, en effet, de voir, en dépit d'une annulation de la DUP par une décision définitive du juge administratif, subsister une ordonnance d'expropriation, pourtant dépourvue de base légale, dont l'exproprié aura renoncé à poursuivre la cassation.

Cette situation traduit peut-être, à elle seule, le fait que le débat qui intéresse, en définitive, le plus la personne privée de ses droits de propriété ou autres droits réels ou personnels sur un immeuble est celui

de la **fixation de l'indemnité** à laquelle elle peut prétendre pour couvrir la totalité du préjudice consécutif à son expropriation ou à son éviction.

Aussi, dans la pratique, plus la recherche de la réparation intégrale du dommage occasionné à l'exproprié ou au locataire évincé, qui implique qu'indépendamment de l'indemnité principale représentant la valeur patrimoniale de l'élément disparu lui soit reconnu le bénéfice des indemnités accessoires couvrant tous ses autres chefs de préjudice, débute tôt et plus semble se réduire la manifestation de la volonté d'intenter un recours contre l'acte déclaratif d'utilité publique chez ceux qui ont pourtant un intérêt premier à agir.

La fixation de l'indemnité d'expropriation

Le juge de l'expropriation est seul compétent pour statuer sur les litiges relatifs à la fixation et au paiement des indemnités d'expropriation. Cette affirmation, loin de s'apparenter à une pétition de principe, recouvre une réalité procédurale, qui semble, globalement, donner satisfaction aux intéressés.

La procédure de fixation des indemnités d'expropriation est contenue dans les articles L 13-1 à L 13-98, R 13-1 à R 13-78 du Code du même nom.

Elle est susceptible de débuter, sans attendre le prononcé de l'ordonnance d'expropriation, après la notification par l'expropriant au propriétaire soit de l'avis d'ouverture de l'enquête préalable à la DUP, soit de la DUP, soit de l'arrêté de cessibilité. L'expropriant fait connaître ses offres à tous les titulaires de droits sur l'immeuble concerné, dont l'existence a été portée à sa connaissance, lesquels disposent d'un délai de 15 jours, à compter de la notification des offres, pour exprimer le montant détaillé de leurs demandes.

À défaut d'accord dans le délai d'un mois, le juge est saisi, soit par l'expropriant, à tout moment après l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP, soit par l'exproprié, à partir de l'ordonnance d'expropriation.

Des règles et des délais sont prévus pour permettre un échange de mémoires mais la particularité la plus intéressante de la procédure réside dans la **visite des lieux** qui est organisée, en présence des parties et du commissaire du gouvernement qui est un fonctionnaire du service des Domaines. Ce transport sur les lieux donne lieu à un ultime débat, dans le cadre de la procédure d'expropriation, offrant aux parties un terrain de rencontre concret pour l'expression de leurs intérêts respectifs.

Quelques principes méritent également d'être soulignés :
– le juge de l'expropriation ne peut pas désigner d'expert ; il peut exceptionnellement se faire assister, lors de la visite des lieux, par un

notaire ou par une personne qualifiée en cas de difficultés d'ordre technique ;
- une audience, immédiate ou différée, est tenue après le transport sur les lieux. Le respect du contradictoire y est assuré. Les parties ou leurs représentants (avocats, parent ou allié de l'exproprié jusqu'au sixième degré) développent les éléments de leurs mémoires alors que le commissaire du gouvernement, entendu aussi, dépose des conclusions motivées.
- la procédure prend fin avec le prononcé d'un jugement motivé d'après les seuls éléments soumis à l'appréciation du juge ;
- le jugement doit distinguer entre les indemnités principales (expropriation ou éviction) et les indemnités accessoires, en précisant les bases selon lesquelles elles sont calculées. Ces indemnités varient selon la nature de l'indemnité principale (exemples : remploi, dépréciation du surplus, clôture, pertes diverses pour une expropriation et remploi, déménagement, réinstallation, perte d'exploitation ou de clientèle pour une éviction ou un relogement) ;
- les biens sont estimés à la date de la décision de première instance. Toutefois, seul est pris en considération l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers **un an** avant l'ouverture de l'enquête préalable de la DUP ;
- le montant des indemnités est fixé d'après la consistance des biens à la date de l'ordonnance portant transfert de propriété, ou à la date du jugement en l'absence d'ordonnance d'expropriation ;
- le juge dispose d'un pouvoir d'appréciation souverain quant à la méthode d'évaluation qu'il retient, parmi les nombreuses méthodes utilisables ;
- les indemnités peuvent être allouées, de manière alternative ou pour le compte de qui il appartiendra ;
- les dépens de la procédure sont à la charge de l'expropriant et l'exproprié peut, en outre, solliciter la prise en charge de frais irrépétibles ;
- un appel est ouvert devant une formation particulière de la cour d'appel où le ministère d'avoué n'est pas obligatoire ;

Le paiement de l'indemnité d'expropriation

Si l'autorité expropriante devient propriétaire du bien exproprié dès le prononcé de l'ordonnance du juge de l'expropriation, elle n'est cependant autorisée à en prendre possession qu'un mois après paiement ou consignation (parfois à titre provisionnel) des indemnités allouées.

Il est à noter que si le juge de l'expropriation, juridiction spécialisée, règle à son niveau selon des principes bien arrêtés les difficultés tenant à la consignation des indemnités, à leur révision, au paiement des intérêts de retard ou à l'expulsion des occupants, le contentieux né des

voies de fait commises par l'administration en cas d'occupation prématurée d'une propriété, ou simplement d'emprises irrégulières, relève, lui, de la compétence du **juge judiciaire de droit commun**, ce qui ne contribue pas à simplifier la matière.

Critiques ou réserves concernant le déroulement actuel de la procédure de fixation et de paiement des indemnités

Ces critiques ou réserves, qui touchent à l'action du juge judiciaire spécialisé en matière d'expropriation, concernent :
- le rôle et la place du commissaire du gouvernement : est-il toujours le véritable conseiller objectif du juge qu'il devrait être ? Celui qui est, lui même ou par administration interposée, à l'origine de l'établissement de l'estimation préalable des domaines, peut-il se déjuger ? Quelle est sa part d'influence sur le juge ? Cette question renvoie elle-même à une autre question, celle de la formation d'un juge dont l'emploi, dans la matière, revêt souvent un caractère très épisodique ;
- le fait que le juge de l'expropriation soit obligé de composer avec les dispositions contraignantes, d'ordre public, qui le lient, renfermées dans les articles L 13-16 et L 13-17 du Code de l'expropriation, bien que, depuis plusieurs années, les effets conjugués de la crise immobilière et de la crise économique aient considérablement atténué, en pratique, la portée de ces deux textes ;
- l'absence de réparation de tout préjudice moral, les indemnités ne devant couvrir que l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation. Cet obstacle de principe doit parfois être contourné par le juge, pour dédramatiser une situation psychologiquement tendue ;
- le paiement parfois tardif des indemnités.

En dépit de ces diverses critiques et réserves à caractère le plus souvent ponctuel et contingent, il apparaît que ce n'est pas à l'égard de la phase judiciaire de l'expropriation que s'exercent les critiques les plus virulentes. Ceci n'est pas le fait du hasard. Ceux qui contestent la DUP avec le plus de fermeté ne sont pas des propriétaires craignant la spoliation, mais des citoyens, des administrés, des usagers, des contribuables, agissant de manière isolée ou bien collectivement, qui mettent en cause l'utilité publique s'attachant au projet indépendamment de ses répercussions sur la propriété privée.

L'importance du rôle dévolu au juge administratif pour réguler le régime des grands travaux n'interdit pas d'envisager certaines adaptations

L'intervention du juge administratif français apporte au public des garanties appréciables.

La première est la large ouverture en la matière du recours pour excès de pouvoir, qui permet à toute personne intéressée et aux nombreuses associations qui se sont développées dans ce domaine, non seulement de faire valoir leurs droits, mais aussi de peser préventivement sur les projets ultérieurs. L'annulation par le juge est, quel que soit le délai écoulé, rétroactive, la décision censurée étant réputée n'avoir jamais existé. L'élargissement récent des possibilités de sursis à exécution est venu renforcer l'efficacité de la justice administrative. L'expérience de la section du rapport et des études du Conseil d'État chargée de l'exécution des décisions juridictionnelles fait apparaître que c'est un domaine dans lequel les administrations ne montrent généralement pas une mauvaise volonté à exécuter les décisions d'annulation, bien qu'elles soient parfois confrontées à des difficultés pratiques considérables pour faire en sorte que toutes les conséquences de la DUP soient rétroactivement effacées.

Tout en restant très ferme dans l'idée qu'il faut conserver cet acquis, le groupe d'étude est néanmoins parfaitement conscient du fait qu'une part de l'insatisfaction actuelle, qui a motivé sa saisine, est précisément due au développement du contentieux.

Il y a des inconvénients à compter autant sur le contrôle a posteriori. Ces difficultés sont bien connues du Conseil d'État qui, par l'intermédiaire de ses sections administratives, donne un avis sur les plus grands projets, dont il peut avoir à connaître par la suite en tant que juge. Outre la section du contentieux, la section des travaux publics, la section de l'intérieur et la section du rapport et des études s'en font régulièrement l'écho.

La situation actuelle se caractérise principalement par le développement d'un contentieux essentiellement procédural se déroulant sur d'assez longues périodes, auquel le juge administratif se doit d'apporter, à plusieurs titres, des réponses plus satisfaisantes.

Les grands projets d'infrastructure courent un grand risque d'annulation pour des motifs de forme

La complexité des réglementations applicables créée une **insécurité juridique.** Des projets lourds risquent d'être interrompus plusieurs mois après le commencement des chantiers, avec des coûts importants. Sans doute suffit-il, pour s'en convaincre, de lire quelques extraits de conclusions de commissaires du gouvernement montrant combien l'examen des moyens, souvent judicieux, tirés de la violation de textes de plus en plus exigeants, devient parfois un véritable inventaire à la Prévert.

Or une annulation en la forme, pour des affaires qui se déroulent sur un laps de temps aussi important, peut avoir des conséquences graves. L'annulation oblige à recommencer toute la procédure, alors qu'au fond le projet est sans doute valable, mais le contexte de la consultation a évolué dans le temps. Le contrôle du juge ne donne ainsi pas l'assurance que le débat avec le public est repris sur des bases plus satisfaisantes. L'annulation peut également être coûteuse, notamment du fait des indemnités de manque à gagner pour les concessionnaires ou les entreprises menacées dans leur existence par l'interruption du chantier, indemnités dont le montant est parfois extrêmement élevé et dont en dernière analyse le contribuable assume la charge.

Assez naturellement, les constructeurs prennent leurs dispositions pour se prémunir contre l'aléa contentieux dont ils soutiennent qu'il est extrêmement coûteux. D'une façon certaine, quoique difficile à évaluer, ce risque est pris en compte dans les prix, comme d'ailleurs les coûts supplémentaires induits pas les procédures. Tout ceci pousse bien entendu à la surévaluation des devis des projets.

Examinant la jurisprudence récente, le groupe d'étude a constaté que toutes les contestations susceptibles d'être suscitées par les différentes étapes des procédures ont reçu une réponse : l'enquête, sa publicité, le contenu du dossier, l'étude d'impact, son contenu, le détail des modalités de l'enquête, le rapport du commissaire enquêteur, le sens de son avis, etc.

Il ne devrait plus y avoir tellement à hésiter pour agir dans la légalité s'agissant de la tenue du registre, des conditions de sa mise à disposition du public, du degré de précision exigé des documents, des règles d'impartialité qui président au choix du commissaire enquêteur.

Mais il est parfois difficile pour le juge d'y voir clair parce que les textes ou procédures qu'il a à interpréter sont de mauvaise qualité, lorsqu'il y a à choisir entre plusieurs procédures, ou encore lorsque celles-ci se superposent : enquêtes communes ou distinctes, territoire concerné dans un cas ou dans l'autre, règles de publicité différentes selon le projet, procédure d'instruction mixte obscure, textes définissant

à des fins maintenant oubliées des catégories spéciales, comme les chemins de fer d'intérêt général.

L'ensemble de ces difficultés résulte d'abord du fait que le juge administratif doit faire application de textes devenus inappropriés et qu'un luxe de formalisme n'est pas toujours pour le justiciable une véritable garantie.

Après l'avoir envisagé, le groupe d'étude a finalement écarté toute réforme de procédure visant à réduire la période sur laquelle pèse l'aléa d'une annulation. Des mesures auraient pu être inspirées de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme, issu de la loi de 1994, qui oblige les requérants qui attaquent les documents d'urbanisme à soulever dans un délai assez bref des moyens dont l'admission obligerait à refaire ces longues procédures. Mais certaines objections à cette réforme ont paru déterminantes au groupe d'étude. D'une part, l'intervention de la commission nationale pourra laisser espérer que la procédure sera préventivement corrigée de certains vices de forme. D'autre part, le niveau de garanties exigé en matière d'expropriation incite a ne pas transposer une réforme de ce type aux méconnaissances substantielles ou à la violation des regles de l'enquête publique.

Le travail d'élaboration de meilleures règles du jeu, sur lesquelles la commission nationale du débat public devrait être consultée, devrait à terme se traduire par de meilleurs textes de procédure, auxquels la jurisprudence s'adapterait naturellement.

Le groupe d'étude a également estimé que le juge administratif pourrait, en la matière, réfléchir à l'application de sa jurisprudence traditionnelle en matière de formalités non substantielles, c'est-à-dire n'étant pas prescrites à peine de nullité. En principe, toute règle de forme imposée par un texte législatif ou réglementaire ou par un principe général du droit a un caractère substantiel. Mais la méconnaissance de certaines de ces règles peut s'avérer être sans aucune influence sur le sens ou la portée de la décision qui est contestée. C'est ce que peut relever le juge administratif, qui s'attache particulièrement aux conséquences d'une formalité et aux raisons qui en justifient l'existence, exerçant par là même un contrôle poussé sur le degré d'influence que l'irrégularité a pu avoir.

Le règlement de ces affaires doit être accéléré.

Une décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 février 1997 constatant le caractère excessif de la durée des procédures concerne le domaine qui nous intéresse [66]. Or le contentieux concernant les déclarations d'utilité publique doit faire l'objet d'un traitement

---

66 – *Guillemin c/ France*, Actualité juridique – Droit administratif 1997, p. 399.

rapide A l'image du contentieux des actes réglementaires, les requêtes dirigées contre les déclarations d'utilité publique devraient pouvoir être jugées dans un délai maximal d'un an. Il convient de souligner, à cet égard, que la 6ème sous-section de la section du contentieux du Conseil d'État met en œuvre, depuis plus d'un an, un système d'instruction accélérée pour ce type d'affaires. L'accélération des délais de jugement ne dépend pas de la volonté du seul juge; elle est également tributaire de la diligence dont font preuve tant les demandeurs que les détendeurs pour produire devant lui.

*
* *

Le juge administratif est demandeur, tout comme les opérateurs et les décideurs placés en amont de sa saisine, de données transparentes qui lui permettent d'avoir une vue d'ensemble sur l'utilité publique d'un projet. La notion même d'utilité publique doit être clarifiée. Une solution venant à l'esprit consisterait à définir des paramètres relatifs au coût des ouvrages, ou qui permettraient de mieux rapprocher leurs caractéristiques de l'utilisation qui en est attendue. Il est par exemple regrettable qu'il existe autant de controverses non résolues sur la manière de prévoir l'évolution du trafic routier ou la compétition intermodale. Il conviendrait de réfléchir de très près à une réhabilitation de l'étude socio-économique des projets et à un approfondissement des recherches en matière de prévision de trafic. Quelle que soit la voie choisie, une commission nationale du débat public transformée devrait se voir confier une mission de synthèse et de diffusion de l'information.

En tout état de cause, et si la fixation de ces paramètres paraissait hors d'atteinte, il serait certainement possible de **constituer des banques de données** permettant notamment de connaître les coûts exposés sur les projets de quelque importance, auxquelles le juge ne manquerait de se reporter pour forger sa propre appréciation de l'utilité publique d'un projet.

Conclusion

Plusieurs éléments méritent d'être soulignés en conclusion de ce rapport.

Les propositions qui précédent n'ont qu'un objectif : assurer, pour chaque projet de grand aménagement et équipement, **plus de légitimité dans sa construction** et **moins de fragilité dans son exécution.**

Le premier élément à souligner est la nécessité d'une réforme ambitieuse des modes d'appréciation de l'utilité publique des projets d'aménagements ou d'équipements de quelque importance. Les critiques formulées à l'encontre du système actuel paraissent trop unanimes et parfois même trop virulentes pour qu'on ne puisse pas en déduire qu'il est désormais urgent de le rénover en profondeur en fonction d'un principe qui pourrait être **l'exigence de construction démocratique des projets.** Il s'agit en effet ni plus ni moins que de refonder la légitimité démocratique des projets, qui deviendra sans cesse davantage une condition de leur acceptabilité sociale. C'est donc bien en fonction de cet objectif que le groupe d'étude a formulé les propositions qui lui paraissaient les plus à même d'y répondre efficacement. La principale difficulté tient à ce que l'appréciation de l'utilité publique constitue un véritable exercice dialectique confrontant, de manière itérative, logique technique et exigence sociale. La proposition de transformation de la commission nationale du débat public se situe très précisément à ce point de convergence.

Le deuxième élément méritant d'être souligné est qu'il est désormais urgent de corriger le décalage qui s'est peu à peu créé entre le processus de **décentralisation** qui, quelles que soient ses insuffisances ou ses lacunes, a profondément modifié le paysage institutionnel de la France et le mode d'appréciation de l'utilité publique des projets portés par les collectivités locales qui, à quelques ajustements près, est demeuré inchangé. L'État est et doit demeurer le garant primordial de l'intérêt général. Cela étant il paraît difficile, comme on le fait depuis près de deux siècles, de considérer que, dès lors que c'est à l'État qu'il incombe de prendre la déclaration d'utilité publique, seul l'État peut apprécier l'intérêt général qui s'attache à la réalisation d'un projet. Il

convient donc de donner aux collectivités locales la place qui leur revient en leur permettant, lorsqu'elles sont à l'origine d'un projet, de prendre leurs responsabilités vis-à-vis d'elles-mêmes et de ceux auxquels elles ont à rendre compte de leurs choix. Il n'en demeure pas moins qu'il conviendra de laisser à l'État les compétences indispensables pour qu'il puisse veiller à la préservation des droits, libertés et intérêts dont il a la charge, en garantissant le respect du droit de propriété et en conservant la maîtrise des polices spéciales relevant exclusivement de lui.

En troisième lieu, si la notion d'utilité publique est fréquemment contestée pour son caractère empirique, voire arbitraire comme certains l'affirment, il est également vrai qu'elle paraît singulièrement difficile à enserrer dans des critères objectifs, quantifiables et se prête mal à une appréciation abstraite. Comme l'ont souligné les auteurs de rapport public de 1999 du Conseil d'État à propos de l'intérêt général : « La vitalité de cette notion vient précisément qu'on ne peut pas lui conférer une définition rigide et préétablie. La plasticité est consubstantielle à l'idée d'intérêt général, qui peut ainsi évoluer en fonction des besoins sociaux à satisfaire et des nouveaux enjeux auxquels est confrontée la société». Ceci ne signifie pas qu'il n'y ait pas lieu d'améliorer la cohérence de l'appréciation portée sur les divers projets au regard de l'utilité publique. Bien au contraire, il paraît essentiel, en tirant le meilleur parti des possibilités considérables qui sont offertes par les techniques les plus modernes de collecte et de diffusion de l'information, de constituer une vaste **mémoire collective** permettant à tous ceux qui seront appelés à apprécier l'utilité publique d'un projet de s'affranchir de l'empirisme actuel et de puiser dans ce capital d'expérience les références, les éléments de comparaison, les points d'ancrage qui font actuellement défaut.

Il convient, enfin, de souligner que l'appréciation de l'utilité publique des projets d'aménagements et d'équipements sera très vraisemblablement appelée à se renouveler avec le temps. Le système actuel est exclusivement conçu en fonction de la **réalisation** des projets et fait totalement abstraction de **l'exploitation** de l'ouvrage appelé à être réalisé : tout se passe aujourd'hui comme si l'on considérait comme acquis que l'ouvrage dont la réalisation est déclarée d'utilité publique sera nécessairement exploité pendant 10, 20, 30 ans ou plus dans des conditions conformes à l'intérêt général. L'expérience tend au contraire à démontrer, comme en témoigne le récent drame du tunnel du Mont-Blanc, qu'un ouvrage dont l'utilité publique ne faisait guère de doute à sa construction peut sur le long terme voir ses conditions d'exploitation transformées à un point tel qu'il paraisse nécessaire, le moment venu, de s'assurer que celles-ci sont toujours compatibles avec l'utilité publique qui avait été reconnue à l'ouvrage. Dans le cas contraire, il n'y aurait pas nécessairement lieu de fermer celui-ci mais

au moins d'imposer certaines contraintes d'exploitation auxquelles on n'avait pas songé lors de sa réalisation. Ainsi, la notion d'utilité publique, non plus cristallisée en un instant donné, se construirait avec le temps.

Quelle que soit l'approche retenue, la rénovation des conditions d'appréciation de l'utilité publique constitue indubitablement un enjeu majeur de l'action publique pour le début du siècle à venir.

Annexes

Annexe I
Lettre de saisine du Premier ministre

Premier ministre
N° 1171/98/SG

Paris, le 17 novembre 1998

Monsieur le Vice-président,
Conseil d'État
Palais Royal
75100 – Paris

Objet : Demande d'étude sur l'amélioration des modalités d'appréciation de l'utilité publique des grands aménagements et des grands équipements

La prise de décision publique, particulièrement lorsqu'il s'agit d'arrêter le principe, les modalités de réalisation et l'implantation de grands équipements aux retombées économiques, écologiques et humaines parfois considérables, doit intervenir dans une transparence absolue. L'inflation du contentieux révèle d'ailleurs l'impuissance des procédures existantes à satisfaire complètement cette exigence.

Il importe également, au stade de la décision, de pouvoir résoudre en connaissance de cause d'éventuels conflits entre différents intérêts publics, légitimes, mais parfois divergents. Par ailleurs, les maîtres d'ouvrage, mais aussi les acteurs économiques et sociaux intéressés à la réalisation de l'aménagement ou de l'équipement doivent pouvoir s'engager dans la réalisation du projet sans incertitude.

D'une façon générale, la théorie dite « du bilan », continue à guider l'administration de l'État dans son appréciation de l'utilité publique. Mais trop souvent, l'appréciation des différents postes du bilan n'est pas effectuée dans des conditions pleinement satisfaisantes. Par exemple, les enjeux environnementaux ou d'aménagement du territoire ne sont pas toujours suffisamment pris en compte, ni confrontés, aux bonnes étapes du processus de décision, à d'autres enjeux d'importance comparable.

L'instauration de procédures de concertation en amont de la décision a d'ailleurs démontré qu'il existe bien plusieurs étapes distinctes dans la détermination de l'utilité publique d'un projet.

Plusieurs dispositifs de portée générale ou limitée à certaines législations ou réglementations, coexistent ainsi et visent à permettre à l'administration de déterminer l'utilité publique d'un projet. L'articulation entre ces diverses dispositions n'apparaît pas toujours clairement, que ce soit pour les administrations ou pour les différents acteurs de ces procédures.

Dans la déclaration de politique générale prononcée devant l'Assemblée nationale le 19 juin 1997, j'ai pris l'engagement de faire procéder à une révision des procédures d'appréciation de l'utilité publique.

Dans ce cadre, je souhaite que vous proposiez un dispositif qui puisse s'appliquer à tous les grands projets, quels qu'en soient l'objet et le maître d'ouvrage. Démocratique et simple, il devrait notamment permettre à chaque étape, des premiers documents de planification jusqu'à la réalisation de l'équipement, la tenue de débats publics et contradictoires, éclairés par une pluralité d'expertises. Ce processus progressif devrait permettre au maître d'ouvrage d'inscrire sa mission dans un cadre clarifié, assurant une bonne maîtrise des risques, notamment contentieux, et une capacité à gérer les aléas.

L'étude précisera les améliorations pouvant être apportées aux modalités d'organisation et de déroulement des enquêtes publiques, et au rôle des commissaires enquêteurs. Elle devra aussi définir les conditions dans lesquelles les réflexions relatives à la procédure d'adoption des grands projets pourraient être étendues ou adaptées aux projets moins importants. À cet effet, il peut être envisagé une procédure simplifiée, adaptée à la fois aux enjeux de ces projets et aux moyens de leurs maîtres d'ouvrages.

Par ailleurs, certaines décisions publiques, bien que non soumises à la procédure de déclaration d'utilité publique (comme,

par exemple, des mesures d'exploitation) sont susceptibles d'avoir un impact important en termes économiques, sociaux ou environnementaux, et pourraient, pour cette raison, être soumises à un débat public préalable dans des conditions et selon des critères qu'il convient de préciser.

Au-delà des dispositions législatives ou réglementaires nationales, l'étude intégrera les textes communautaires ou internationaux existants ou en préparation.

J'attacherais du prix à ce que l'étude puisse m'être remise à la fin du premier trimestre de l'année 1999.

Lionel Jospin

Annexe II
Composition du groupe d'étude

Président

Nicole Questiaux, président de section honoraire au Conseil d'État

Rapporteurs

Terry Olson, maître des requêtes au Conseil d'État

Francis Donnat, auditeur au Conseil d'État

Membres du groupe

François Barthelemy, ingénieur général des Mines, mission d'inspection spécialisée de l'environnement - ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

Hubert Blanc, conseiller d'État, président de la Commission nationale du débat public

Lionel Brard, avocat, membre de la Commission nationale du débat public, président d'honneur de France-Nature-Environnement

Pierre Chassande, ingénieur général des Ponts et Chaussées, coordonnateur de la sous-section environnement au conseil général des Ponts et chaussées

Etienne Fatome, professeur de droit à l'Université de Paris I

Charles Fiterman, ancien ministre, maire de Tavernes

Yves Gaudemet, professeur de droit à l'Université de Paris II

Philippe Herald, vice-président du tribunal de grande instance de Paris

Jean Lafont, ingénieur général des Ponts et Chaussées, chargé de la sous-direction de l'évaluation environnementale et de l'aménagement durable - direction de la nature et des paysages - ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

Francis Lamy, maître des requêtes au Conseil d'État , commissaire du Gouvernement

Pierre Mayet, ingénieur général des Ponts et Chaussées, vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées

Dominique Pages, chargé de mission, sous-direction de l'évaluation environnementale et de l'aménagement durable - direction de la nature et des paysages - ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

Gilbert Simon, inspecteur général de l'Équipement

Bernard Stirn, conseiller d'État, président de la 7e sous-section de la Section du contentieux

Pierre Zemor, conseiller d'État, président de l'association « Communication publique »

Annexe III
Liste des personnalités entendues et des contributions reçues

Personnalités entendues

Paris

René Bourny, ancien président de la compagnie nationale des commissaires enquêteurs

Paul Chemetov, architecte

Norbert Engel, maire-adjoint de Strasbourg

Jean-Marie Girault, maire de Caen

André Harvey, président du bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec

Christian Leyrit, directeur des routes au ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports

Guy Pichard, président du tribunal administratif de Caen

Maurice Roy, vice-président de la compagnie nationale des commissaires enquêteurs

Michel Sablayrolles, président de la compagnie nationale des commissaires enquêteurs

Jean Sivardiere, président de la fédération nationale des usagers des transports

Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans

André Tardy, président de la fédération nationale des travaux publics

Bruxelles

Commission des communautés européennes – direction générale de l'environnement, de la sécurité nucléaire et de la protection civile (DG XI)

Jean-François Verstrynge, directeur général adjoint

Costanza Adinolfi, directeur des instruments horizontaux

Liselotte Feldmann

Susan Hay

Bruno Julien

Lenor Nieto

Charles Pirotte

Javier Ruiz-Tomas

Gernot Schnabl

Contributions reçues

Association des maires des grandes villes de France

Carrefour national des associations d'habitants et comités de quartiers

Compagnie nationale des commissaires enquêteurs

Fédération nationale des travaux publics

Fédération nationale des usagers des transports

Groupement des autorités responsables de transports

Annexe IV
Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement dite « convention d'Aarhus »
(extrait)

NATIONS UNIES
Conseil économique et social

Commission économique pour l'Europe
Comité des politiques de l'environnement

Quatrième Conférence ministérielle
« Un environnement pour l'Europe »,
Aarhus (Danemark), 23-25 juin 1998

Convention sur l'accès à l'information,
la participation du public au processus décisionnel
et l'accès à la justice en matière d'environnement

Article premier
Objet

Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.

Article 3
Dispositions générales

1. Chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente convention relatives à l'information, à la participation du public et à

l'accès à la justice ainsi que des mesures d'exécution appropriés, dans le but de mettre en place et maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente convention.

2. Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.

3. Chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement.

4. Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation.

5. Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte au droit des parties de continuer d'appliquer ou d'adopter, à la place des mesures prévues par la présente Convention, des mesures assurant un accès plus large à l'information, une participation accrue du public au processus décisionnel et un accès plus large à la justice en matière d'environnement.

6. Rien dans la présente Convention n'oblige à déroger aux droits existants concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

7. Chaque Partie œuvre en faveur de l'application des principes énoncés dans la présente Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement.

8. Chaque Partie veille à ce que les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la présente Convention ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action. La présente disposition ne porte nullement atteinte au pouvoir des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire.

9. Dans les limites du champ d'application des dispositions pertinentes de la présente Convention, le public a accès à l'information, il a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités.

Article 4
Accès à l'information sur l'environnement

1. Chaque partie fait en sorte que, sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, y compris, si la demande leur en est faite et sous réserve de l'alinéa b) ci-après, des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, que ces documents renferment ou non d'autres informations :

a) Sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier ;

b) Sous la forme demandée à moins :
– qu'il soit raisonnable pour l'autorité publique de communiquer les informations en question sous une autre forme, auquel cas les raisons de ce choix devront être indiquées ; ou
– que les informations en question aient déjà été rendues publiques sous une autre forme.

2. Les informations sur l'environnement visées au paragraphe 1 ci-dessus sont mises à la disposition du public aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise, à moins que le volume et la complexité des éléments d'information demandés ne justifient une prorogation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à deux mois. L'auteur de la demande est informé de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient.

3. Une demande d'informations sur l'environnement peut être refusée si :
a) l'autorité publique à laquelle la demande est adressée n'est pas en possession des informations demandées ;
b) la demande est manifestement abusive ou formulée en termes trop généraux ; ou
c) la demande porte sur des documents sont en cours d'élaboration ou concerne des communications internes des autorités publiques à condition que cette exception soit prévue par le droit interne ou la coutume, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public.

4. Une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur :
a) le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne ;
b) les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique ;

c) la bonne marche de la justice, la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou la capacité d'une autorité publique d'effectuer une enquête d'ordre pénal ou disciplinaire ;
d) le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées ;
e) les droits de propriété intellectuelle ;
f) le caractère confidentiel des données et/ou des dossiers personnels concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque le caractère confidentiel de ce type d'information est prévu par le droit interne ;
g) les intérêts d'un tiers qui a fourni des informations demandées sans y être contraint par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre et qui ne consent pas à la divulgation de ces informations ; ou
h) le milieu sur lequel portent les informations, comme les sites de reproduction d'espèces rares.

Les motifs de rejet susmentionnés devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement.

5. Si une autorité publique n'est pas en possession des informations sur l'environnement demandées, elle fait savoir aussi rapidement que possible à l'auteur de la demande à quelle autorité publique celui-ci peut, à sa connaissance, s'adresser pour obtenir les informations en question, ou transmet la demande à cette autorité et en informe son auteur.

6. Chaque Partie fait en sorte que, s'il est possible, sans en compromettre le caractère confidentiel, de dissocier les informations sur l'environnement demandées qui en vertu de l'alinéa c) du paragraphe 3 et du paragraphe 4 ci-dessus, n'ont pas à être divulguées, des autres informations sur l'environnement demandées, les autorités publiques communiquent ces dernières.

7. Le rejet d'une demande d'informations est notifié par écrit si cette demande a été faite par écrit ou si son auteur sollicite une réponse écrite. Dans la notification du rejet, l'autorité publique expose les motifs de ce rejet et informe l'auteur de la demande du recours dont il dispose en vertu de l'article 9. Le rejet de la demande est notifié aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois, à moins que la complexité des informations demandées ne justifie une prorogation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à deux mois. L'auteur de la demande est informé de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient.

8. Chaque Partie peut autoriser les autorités publiques qui fournissent des informations à percevoir un droit pour ce service mais ce droit ne doit pas dépasser un montant raisonnable. Les autorités publiques qui ont l'intention de faire payer les informations qu'elles fournissent font connaître aux auteurs des demandes d'informations le barème des droits à acquitter, en indiquant les cas dans lesquels elles peuvent renoncer à percevoir ces droits et ceux dans lesquels la communication des informations est subordonnée à leur paiement préalable.

Article 6
Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières

1. Chaque Partie :

a) applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I ;

b) applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui- peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions.

c) peut décider, au cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette Partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.

2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment :

a) l'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise ;

b) la nature des décisions ou du projet de qui pourraient être adoptés ;

c) l'autorité publique chargée de prendre la décision ;

d) la procédure envisagée, y compris dans les cas où ces informations peuvent être fournies :
- la date à laquelle elle débutera ;
- les possibilités qui s'offrent au public d'y participer ;
- la date et le lieu de toute audition publique envisagée ;

– l'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents et auprès de laquelle ces renseignements ont été déposés pour que le public puisse les examiner ;
– l'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions ;
– l'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles ; et

e) Le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement.

3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

4. 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.

5. Chaque Partie devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande.

6. Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande lorsque le droit interne l'exige, et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public, sans préjudice du droit des parties de refuser de divulguer certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4. Les informations pertinentes comprennent au minimum et sans préjudice des dispositions de l'article 4 :
a) une description du site et des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et des émissions prévues ;
b) une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement ;
c) une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, y compris les émissions ;
d) un résumé non technique de ce qui précède ;

e) un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation ; et

f) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment où le public concerné doit être informé conformément au paragraphe 2 ci-dessus.

7. La procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée.

8. Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.

9. Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée.

10. Chaque Partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent *mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu.

11. Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela est possible et approprié, des dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

Article 7
Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement

Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement.

Annexe I
Liste des activités visées au paragraphe 1 a) de l'article 6

1. Secteur de l'énergie :

- Raffineries de pétrole et de gaz ;

- Installations de gazéification et de liquéfaction ;

- Centrales thermiques et autres installations de combustion d'un apport thermique d'au moins 50 mégawatts (MW) ;

- Cokeries ;

- Centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs [67] (à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles, dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 kW de charge thermique continue) ;

- Installations pour le retraitement de combustibles nucléaires irradiés ;

- Installations destinées :
  - à la production ou à l'enrichissement de combustibles nucléaires ;
  - au traitement de combustibles nucléaires irradiés ou de déchets hautement radioactifs ;
  - à l'élimination définitive de combustibles nucléaires irradiés ;
  - exclusivement à l'élimination définitive de déchets radioactifs ;
  - exclusivement au stockage (prévu pour plus de dix ans) de combustibles nucléaires irradiés ou de déchets radioactifs dans un site différent du site de production.

2. Production et transformation des métaux :

- Installations de grillage ou de frittage de minerai métallique (y compris de minerai sulfuré)

- Installations pour la production de fonte ou d'acier (fusion primaire ou secondaire), y compris les équipements pour coulée continue d'une capacité de plus de 2,5 tonnes par heure ;

- Installations destinées à la transformation des métaux ferreux :
  - par laminage à chaud avec une capacité supérieure à 20 tonnes d'acier brut par heure ;

---

67 - Les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires cessent d'être des installations nucléaires lorsque tous les combustibles nucléaires et tous les autres éléments contaminés ont été définitivement retirés du site d'implantation.

- par forgeage à l'aide de marteaux dont l'énergie de frappe dépasse 50 kilojoules par marteau et lorsque la puissance calorifique mise en œuvre est supérieure à 20 MW ;
- application de couches de protection de métal en fusion avec une capacité de traitement supérieure à 2 tonnes d'acier brut par heure ;

- Fonderies de métaux ferreux d'une capacité de production supérieure à 20 tonnes par jour ;
- Installations :
  - destinées à la production de métaux bruts non ferreux à partir de minerais, de concentrés ou de matières premières secondaires par procédés métallurgiques, chimiques ou électrolytiques ;
  - destinées à la fusion, y compris l'alliage, de métaux non ferreux, incluant des produits de récupération (affinage, moulage en fonderie), d'une capacité de fusion supérieure à 4 tonnes par jour pour le plomb et le cadmium ou 20 tonnes par jour pour tous les autres métaux ;
- Installations de traitement de surface de métaux et matières plastiques utilisant un procédé électrolytique ou chimique, lorsque le volume des cuves affectées au traitement mises en œuvre est supérieur à 30 m'.

3. Industrie minérale :

- Installations destinées à la production de clinker (ciment) dans des fours rotatifs avec une capacité de production supérieure à 500 tonnes par jour, ou de chaux dans des fours rotatifs avec une capacité de production supérieure à 50 tonnes par jour, ou dans d'autres types de fours avec une capacité de production supérieure à 50 tonnes par jour ;
- Installations destinées à la production d'amiante et à la fabrication de produits à base d'amiante ;
- Installations destinées à la fabrication du verre, y compris celles destinées à la production de fibres de verre avec une capacité de fusion supérieure à 20 tonnes par jour ;
- Installations destinées à la fusion de matières minérales, y compris celles destinées à la production de fibres minérales, avec une capacité de fusion supérieure à 20 tonnes par jour ;
- Installations destinées à la fabrication de produits céramiques par cuisson, notamment de tuiles, de briques, de pierres réfractaires, de carrelages, de grès ou de porcelaines, avec une capacité de production supérieure à 75 tonnes par jour, et/ou une capacité de four de plus de 4 m^3 et de plus de 300 kg/m^3 par four.

4. Industrie chimique :

La production, au sens des catégories d'activités énumérées dans la présente rubrique, désigne la production en quantité industrielle par transformation chimique des substances ou groupes de substances visés aux alinéas a) à g) :

a) Installations chimiques destinées à la fabrication de produits chimiques organiques de base, tels que :

- hydrocarbures simples (linéaires ou cycliques, saturés ou insaturés, aliphatiques ou aromatiques) ;
- hydrocarbures oxygénés, notamment alcools, aldéhydes, cétones, acides carboxyliques, esters, acétates, éthers, peroxydes, résines époxydes ;
- hydrocarbures sulfurés ;
- hydrocarbures azotés, notamment amines, amides, composés nitreux, nitrés ou nitratés, nitriles, cyanates, isocyanates ;
- hydrocarbures phosphorés ;
- hydrocarbures halogénés ;
- composés organométalliques ;
- matières plastiques de base (polymères, fibres synthétiques , fibres à base de cellulose)
- caoutchoucs synthétiques ;
- colorants et pigments ;
- tensioactifs et agents de surface ;

b) Installations chimiques destinées à la fabrication de produits chimiques inorganiques de base, tels que :

- gaz, notamment ammoniac, chlore ou chlorure d'hydrogène, fluor ou fluorure d'hydrogène, oxydes de carbone, composés soufrés, oxydes d'azote, hydrogène, dioxyde de soufre, dichlorure de carbonyle ;
- acides, notamment acide chromique, acide fluorhydrique, acide phosphorique, acide nitrique, acide chlorhydrique, acide sulfurique, oléum, acides sulfurés ;
- bases, notamment hydroxyde d'amonium, hydroxyde de potassium, hydroxyde de sodium ;
- sels, notamment chlorure d'ammonium, chlorate de potassium, carbonate de potassium, carbonate de sodium, perborate, nitrate d'argent ;
- non-métaux, oxydes métalliques ou autres composés inorganiques, tels que carbure de calcium, silicium, carbure de silicium ;

c) Installations chimiques destinées à la fabrication d'engrais à base de phosphore, d'azote ou de potassium (engrais simples ou composés) ;

d) Installations chimiques destinées à la fabrication de produits de base phytosanitaires et de biocides ;

e) Installations utilisant un procédé chimique ou biologique pour la fabrication de produits pharmaceutiques de base ;

f) Installations chimiques destinées à la fabrication d'explosifs ;

g) Installations chimiques dans lesquelles un traitement chimique ou biologique est utilisé pour produire des additifs protéiques aux aliments des animaux, des ferments et d'autres substances protéiques.

5. Gestion des déchets

– Installations pour l'incinération, la valorisation, le traitement chimique et la mise en décharge des déchets dangereux ;

– Installations pour l'incinération des déchets municipaux, d'une capacité supérieure à 3 tonnes par heure ;

– Installations pour l'élimination des déchets non dangereux, d'une capacité de plus de 50 tonnes par jour ;

– Décharges recevant plus de 10 tonnes par jour ou d'une capacité totale de plus de 25 000 tonnes, à l'exclusion des décharges de déchets inertes.

6. Installations de traitement des eaux usées d'une capacité supérieure à 150 000 équivalents-habitants.

7. Installations industrielles destinées à :
a) La fabrication de pâte à papier à partir de bois ou d'autres matières fibreuses ;
b) La fabrication de papier et de carton, d'une capacité de production supérieure à 20 tonnes par jour.

8. a) Construction de voies pour le trafic ferroviaire à grande distance ainsi que d'aéroports [68] dotés d'une piste de décollage et d'atterrissage principale d'une longueur d'au moins 2 100 m ;
b) Construction d'autoroutes et de voies rapides [69] ;
c) Construction d'une nouvelle route à quatre voies ou plus, ou alignement et/ou élargissement d'une route existante à deux voies ou moins pour en faire une route à quatre voies ou plus, lorsque la nouvelle route ou la section de route alignée et/ou élargie doit avoir une longueur ininterrompue d'au moins 10 km.

9. a) Voies navigables et ports de navigation intérieure permettant l'accès de bateaux de plus de 1 350 tonnes ;

b) Ports de commerce, quais de chargement et de déchargement reliés à la terre et avant-ports (à l'exclusion des quais pour transbordeurs) accessibles aux bateaux de plus de 1 350 tonnes.

10. Dispositifs de captage ou de recharge artificielle des eaux souterraines lorsque le volume annuel d'eaux à capter ou à recharger atteint ou dépasse 10 millions de m^3.

---

68 – Aux fins de la présente Convention, la notion d'aéroport correspond à la définition donnée dans la Convention de Chicago de 1944 portant création de l'organisation de l'aviation civile internationale (annexe 14).
69 – Aux fins de la présente Convention, on entend par «voie rapide» une route répondant à la définition donnée dans l'Accord européen du 15 novembre 1975 sur les grandes routes de trafic international.

11. a) Ouvrages servant au transvasement de ressources hydrauliques entre bassins fluviaux lorsque cette opération vise à prévenir d'éventuelles pénuries d'eau et que le volume annuel des eaux transvasées dépasse 100 millions de m^3 ;

b) Dans tous les autres cas, ouvrages servant au transvasement de ressources hydrauliques entre bassins fluviaux lorsque le débit annuel moyen, sur plusieurs années, du bassin de prélèvement dépasse 2 000 millions de m^3 et que le volume des eaux transvasées dépasse 5 % de ce débit.

Dans les deux cas, les transvasements d'eau potable amenée par canalisations sont exclus.

12. Extraction de pétrole et de gaz naturel à des fins commerciales, lorsque les quantités extraites dépassent 500 tonnes de pétrole et 500 000 m^3 de gaz par jour.

13. Barrages et autres installations destinées à retenir les eaux ou à les stocker de façon permanente lorsque le nouveau volume d'eau ou un volume supplémentaire d'eau à retenir ou à stocker dépasse 10 millions de m^3.

14. Canalisations pour le transport de gaz, de pétrole ou de produits chimiques, d'un diamètre supérieur à 800 mm et d'une longueur supérieure à 40 km.

15. Installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs disposant de plus de :
a) 40 000 emplacements pour la volaille ;
b) 2 000 emplacements pour porcs de production (de plus de 30 kg) ; ou
c) 750 emplacements pour truies.

16. Carrières et exploitations minières à ciel ouvert lorsque la surface du site dépasse 25 hectares ou, pour les tourbières, 150 hectares.

17. Construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique d'une tension de 220 kv ou plus et d'une longueur supérieure à 15 km.

18. Installations de stockage de pétrole, de produits pétrochimiques ou de produits chimiques, d'une capacité de 200 000 tonnes ou plus.

19. Autres activités

– Installations destinées au prétraitement (opérations de lavage, blanchiment, mercerisage) ou à la teinture de fibres ou de textiles dont la capacité de traitement est supérieure à 10 tonnes par jour ;

– Installations destinées au tannage des peaux, lorsque la capacité de traitement est supérieure à 12 tonnes de produits finis par jour ;

a) Abattoirs d'une capacité de production de carcasses supérieure à 50 tonnes par jour ;

b) Traitement et transformation destinés à la fabrication de produits alimentaires à partir de :
i) matières premières animales (autres que le lait), d'une capacité de production de produits finis supérieure à 75 tonnes par jour ;
ii) matières premières végétales, d'une capacité de production de produits finis supérieure à 300 tonnes par jour (valeur moyenne sur une base trimestrielle) ;

c) Traitement et transformation du lait, la quantité de lait reçue étant supérieure à 200 tonnes par jour (valeur moyenne sur une base annuelle) ;

– Installations destinées à l'élimination ou au recyclage de carcasses et de déchets d'animaux d'une capacité de traitement supérieure à 10 tonnes par jour ;

– Installations destinées au traitement de surface de matières, d'objets ou de produits, et ayant recours à l'utilisation de solvants organiques, notamment pour les opérations d'apprêt, d'impression, de revêtement, de dégraissage, d'imperméabilisation, de collage, de peinture, de nettoyage ou d'imprégnation, d'une capacité de consommation de solvant de plus de 150 kg par heure ou de plus de 200 tonnes par an ;

– Installations destinées à la fabrication de carbone (charbon dur) ou d'électrographite par combustion ou graphitisation.

20. Toute activité non visée aux paragraphes 1 à 19 ci-dessus pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale.

21. Les dispositions du paragraphe 1 a) de l'article 6 de la présente Convention ne s'appliquent à aucune des activités mentionnées ci-dessus qui sont entreprises exclusivement ou essentiellement pour rechercher, mettre au point et expérimenter de nouvelles méthodes ou de nouveaux produits et ne doivent pas durer plus de deux ans à moins qu'elles ne risquent d'avoir un effet préjudiciable important sur l'environnement ou la santé.

22. Toute modification ou extension des activités qui répond en elle-même aux critères ou aux seuils énoncés dans la présente annexe est régie par le paragraphe 1 a) de l'article 6 de la présente Convention. Toute autre modification ou extension d'activités relève du paragraphe 1 b) de l'article 6 de la présente Convention.

Annexe V
Conclusions de M. Mischo, avocat général près la Cour de justice des communnautés européennes dans l'affaire *Word Wildlife Fund (WWF) c/ Province autonome de Bolzano Haut-Adige* (extraits)

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL

GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

CVRIA

LUXEMBOURG

CÚIRT BHREITHIÚNAIS NA gCOMHPHOBAL EORPACH

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

EUROOPAN YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS DOMSTOL

Conclusions de l'avocat général, M. Jean Mischo,
présentées le 29 avril 1999

Affaire C-435/97
World Wildlife Fund (WWF) e.a. contre Autonome Provinz Bozen e.a.

[demande de décision préjudicielle formée par le Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (Italie)]

Environnement – Directive 85/337/CEE – Évaluation des incidences de certains projets publics et privés

Les questions posées par la juridiction nationale

25. Les questions de la juridiction de renvoi sont libellées de la façon suivante :

« 1) L'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337/C7EE doit-il être interprété en ce sens que :

a) certaines classes des projets énumérés à l'annexe II peuvent être a priori exclues globalement, à la libre appréciation des États membres,

de l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement, ou

b) la marge de manœuvre des États membres est limitée par l'obligation, fixée par l'article 2, paragraphe 1, de la directive, de soumettre dans tous les cas à une évaluation des incidences sur l'environnement les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation ?

c) l'article 4, paragraphe 2, conjointement avec l'article 2, paragraphe 1, de la directive, autorise-t-il un État membre à dé définir (ou à ne pas définir) certains types de projets ou critères et/ou seuils de telle sorte que la restructuration d'un aéroport ayant une piste d'atterrissage inférieure à 2 100 mètres peut être a priori exclue de l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement, bien que le projet ait une incidence notable sur l'environnement, ou bien la marge d'appréciation de l'État membre, dont il dispose en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la directive [s'il y a lieu de répondre positivement à la question posée sous b)], est-elle de ce fait dépassée ?

2) L'article 4, paragraphe 2, de la directive, conjointement avec son article 2, paragraphe 1, doit-il être interprété en ce sens que l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement s'applique également (ou non) aux élargissements et restructurations des projets mentionnés à l'annexe II, lorsque ceux-ci sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, ou bien, l'article 4, paragraphe 2, et l'article 2, paragraphe 1, de la directive permettent-ils de faire échapper a priori à une évaluation des incidences sur l'environnement les projets de restructuration ayant une incidence notable sur l'environnement, et ce de façon explicite ou implicite (par exemple, par l'intermédiaire d'une règle qui n'est pas applicable aux aéroports) ?

3) Dans quelle mesure l'article 2, paragraphe 1, de la directive, également conjointement avec l'article 2, paragraphe 2, autorise-t-il les États membres à mettre en place (ou à utiliser) des procédures d'évaluation alternatives (à la procédure normale d'évaluation des incidences sur l'environnement) et, dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à cette question :

a) quelles sont les exigences essentielles ou exigences minimales que cette évaluation doit respecter pour se conformer aux objectifs de la directive et, en particulier,

b) la participation du public, au sens de l'article 6 de la directive, est-elle une exigence essentielle de toute évaluation des incidences sur l'environnement ?

4) L'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337 doit-il être interprété en ce sens qu'il vise également les projets qui sont, certes, prévus par une norme législative ayant un caractère programmatique mais qui sont autorisés par une procédure administrative distincte ?

Quelles sont les exigences minimales, du point de vue de l'évaluation environnementale, que doit renfermer la « procédure législative » pour atteindre « les objectifs poursuivis par la ... directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations » ?

5) Convient-il de faire application de l'exclusion du champ d'application de la directive, prévue par l'article 1er, paragraphe 4, dans l'hypothèse d'un aéroport utilisé à la fois à des fins civiles et militaires?

Le critère à utiliser est-il celui de *l'utilisation principale* ou bien suffit-il, pour que le projet échappe à la directive, que l'aéroport serve *également* à des fins militaires ?

6) Dans l'hypothèse d'une transposition non conforme à la directive, l'article 4, paragraphe 2, conjointement avec l'article 2, paragraphe 1, de la directive a-t-il un effet direct vertical ("self executing"), en ce sens que les autorités de l'État membre sont tenues de soumettre (ou non) les projets litigieux à une évaluation des incidences sur l'environnement ? ».

Remarques liminaires

26. Quelques remarques liminaires s'imposent.

27. Les parties requérantes au principal demandent à la Cour de se prononcer sur les conséquences pratiques éventuelles de sa décision, compte tenu, notamment, du fait que les travaux litigieux semblent déjà très avancés.

28. En outre, les parties défenderesses formulent une série de critiques à l'égard de l'ordonnance de renvoi dont elles contestent la description des faits. Elles font valoir de plus que la juridiction de renvoi aurait outrepassé ses pouvoirs par certaines décisions qu'elle aurait prises.

29. Des considérations telles que celles exposées ci-dessus ne relèvent pas de la compétence de la Cour dans le cadre de la procédure du renvoi préjudiciel. Celle-ci n'est, en effet, appelée qu'à donner à la juridiction nationale, sur la base de l'ordonnance de renvoi, les éléments de droit communautaire nécessaires à la résolution du litige dont cette juridiction est saisie. Les autres aspects du litige, y compris les conséquences qu'il y a lieu de tirer, dans le cas d'espèce, de l'interprétation donnée par la Cour, demeurent de la compétence de la juridiction de renvoi.

Quant aux première et deuxième questions :

30. Ces questions sont à traiter conjointement, parce qu'elles concernent en substance le même problème, à savoir l'étendue de la marge d'appréciation que laisse aux États membres l'article 4, paragraphe 2, précité, de la directive.

31. Le juge national voudrait, en premier lieu, savoir si, en vertu de cette disposition, les États membres sont en droit d'exclure a priori et globalement certaines classes des projets énumérés à l'annexe II de la directive de l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement ou si leur marge d'appréciation en la matière est limitée par l'article 2, paragraphe 1, de la directive.

32. Comme le souligne la totalité des intervenants, c'est cette dernière réponse qui découle de la jurisprudence constante de la Cour.

Celle-ci a, en effet, jugé que :

« si l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive confère aux États membres une marge d'appréciation pour spécifier certains types de projets à soumettre à une évaluation ou fixer des critères et/ou des seuils à retenir, celle-ci trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de soumettre à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation ».

34. La Cour en a déduit, dans le même arrêt qu'un État membre ne pouvait soustraire une classe entière de projets à l'obligation d'étude d'incidences que si la totalité des projets exclus pouvait être considérée, sur la base d'une appréciation globale, comme n'étant pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

35. Ces principes doivent être étendus aux aménagements, transformations et autres restructurations que la juridiction nationale évoque dans sa deuxième question.

36. Il est vrai que la directive ne les mentionne pas explicitement pour les projets énumérés à l'annexe II. On ne saurait, pour autant, en déduire que seules les constructions nouvelles entrent dans le champ d'application de celle-ci. En effet, il ressort de l'arrêt Kraaiieveld e.a., précité, que :

« le seul fait que la directive ne mentionne pas expressément les modifications de projets relevant de l'annexe II, au contraire des modifications de projets figurant à l'annexe 1, ne permet pas d'en déduire qu'elles n'entrent pas dans le champ d'application de la directive ».

Annexe VI
Charte de la concertation

CHARTE DE LA CONCERTATION

Préambule

Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoires, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage.

La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires Ainsi, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation.

Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en œuvre.

La charte de la concertation a pour objectif :
- de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernant, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;
- d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;
- de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.

Les signataires de la présente charte s'engagent a en respecter les principes dans un esprit d'ouverture et d'écoute

Article 1
La concertation commence à l'amont du projet

La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution.

Article 2
La concertation est aussi large que possible

La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers...

Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

Article 3 :
La concertation est mise en œuvre par les pouvoirs publics

La mise en œuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en œuvre. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation.

Article 4
La concertation exige la transparence

Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

Article 5
La concertation favorise la participation

La concertation a, notamment, pour objet :
- de favoriser le débat ;
- d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue ;
- de favoriser la cohésion sociale ;
- d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions.

Le maître d'ouvrage énonce tout d'abord les alternatives et les variantes qu'il a lui-même étudiées et les raisons pour lesquelles il a rejeté certaines d'entre elles. Le maître d'ouvrage réserve un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des variantes.

Article 6
La concertation s'organise autour de temps forts

La concertation est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même au-delà si nécessaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accord sur un cheminement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport intermédiaire.

1re phase : examen de l'opportunité du projet :
- contexte global, enjeux socio-économiques ;
- options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques ;
- conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur le mode de vie ;
- bilan coût-avantage.

2e phase : définition du projet :
- examen des variantes ;
- demandes d'études complémentaires ;
- recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties de fonctionnement.

3e phase : réalisation du projet :
- mise au point du projet ;
- suivi de la réalisation ;
- suivi des engagements du maître d'ouvrage.

Article 7
La concertation nécessite souvent la présence d'un garant

Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

Article 8
La concertation est financée par le maître d'ouvrage

Ce coût comprend l'éventuelle indemnisation du garant. Il inclut également les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes.

Article 9
La concertation fait l'objet de bilans

Le rapport intermédiaire établi par le maître d'ouvrage à l'issue de la phase de définition du projet et, le cas échéant, l'évaluation de la concertation établie par le garant constituent le bilan de la concertation. Ce bilan est joint au dossier &enquête publique, lorsqu'une telle enquête est prescrite. À l'issue de la phase de réalisation du projet, le maître d'ouvrage établit un bilan définitif, qui fait l'objet d'une large diffusion.

Annexe VII
Liste indicative des enquêtes

Cette liste n'est probablement pas exhaustive mais elle illustre la grande diversité des régimes d'enquêtes applicables.

I – Enquête régie par la loi n'83-630 du 12 juillet 1983 et son décret d'application n° 85-453 du 23 avril 1985

Cette enquête (dite « Bouchardeau ») constitue l'enquête de base et il s'agit de la plus fréquente en pratique. L'annexe au décret du 23 avril 1985 définit 37 catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux soumis à ce type d'enquête.

II – Enquête préalable à la DUP de droit commun régie par les articles R. 1 1-4 et suivants du Code de l'expropriation

Il s'agit du type d'enquête le plus important après l'enquête dite « Bouchardeau ».

III – Enquêtes renvoyant au régime prévu par la loi du 12 juillet 1983

1) Art. L. 147-3 du Code de l'urbanisme (Loi du 11 juillet 1985) relatif à l'enquête préalable à la réalisation d'un plan d'exposition au bruit au voisinage des aérodromes.

2) Art. L. 146-4 du Code de l'urbanisme (Loi du 3 janvier 1986) relatif à l'enquête préalable à la réalisation de constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau dans la bande littorale de 100 mètres.

3) Art. L. 146-6 du Code de l'urbanisme (loi du 3 janvier 1986) relatif à l'enquête préalable à la réalisation de travaux ayant pour objet la protection ou la conservation des « zones humides ».

4) Art. 25 de la loi du 3 janvier 1986 relatif à l'enquête préalable aux changements substantiels de zones du domaine public maritime.

5) Art. 7-2 de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées tel que modifié par la loi du 22 juillet 1987 : enquête préalable à l'insti-

tution de servitudes d'utilité publique à l'intérieur d'un périmètre délimité autour d'une telle installation.

III – Enquêtes renvoyant à l'enquête préalable à la DUP de droit commun

1) Art. R.242-1 du Code de l'aviation civile (enquête préalable à l'établissement du plan de servitudes aéronautiques de dégagement).

2) Arts. L.160-6, L.160-6-1 et R.160-16 du Code de l'urbanisme (servitudes de passage des piétons sur le littoral).

3) Décret du 13 juin 1961 (servitudes devant permettre l'entretien, par engins mécaniques, de certains canaux d'irrigation).

4) Arts. R.25 et R.31 du Code des P.et T. (servitudes radioélectriques).

5) Arts. R.242-2 et suivants du Code rural (création de réserves naturelles).

IV – Enquêtes renvoyant selon le cas soit à l'enquête prévue par la loi du 12 juillet 1983 soit à l'enquête préalable à la DUP de droit commun

1) Article 4 du décret du 29 mars 1993 pris pour l'application de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (autorisations au titre de la loi sur l'eau).

2) Article R . 122-1 du Code de la voirie routière (classement dans la catégorie des autoroutes).

3) Article R. 153-1 du Code de la voirie routière (classement dans la catégorie des routes express).

V. Enquêtes spécifiques

Ces enquêtes ne renvoyant ni à l'enquête dite Bouchardeau ni à « l'enquête DUP-droit commun » sont régies par une réglementation propre.

1) Article L. 131-4 du Code de la voirie routière (classement et déclassement des routes départementales).

2) Article L. 141-3 du Code de la voirie routière (classement et déclassement des voies communales).

3) Article 30 de la loi du 3 janvier 1986 (octroi ou renouvellement des concessions de plage).

4) Article L. 151-37 du Code rural (enquête préalable à certains travaux ruraux).

5) Article R. 131-6 du Code rural (création de parcs nationaux-enquête sans commissaire enquêteur).

6) Article 9 du décret du 29 septembre 1982 (opérations d'immersion en mer – enquête sans commissaire enquêteur).

7) Article 8 du décret du 22 mars 1983 (concessions de cultures marines – enquête sans commissaire enquêteur).

8) Article 5 du décret du 11 mars 1980 (permis de recherches et d'exploitations minières – sans commissaire enquêteur).

9) Article 9 du décret du 1er août 1905 (enquête hydraulique – sans commissaire enquêteur).

10) Article 11 de la loi du 15 juin 1906 (concessions de distribution d'énergie).

11) Article R. 421-3 et suivants du Code forestier (mise en défens de terrains en montagne).

VI – Enquêtes de *commodo* et *incommodo*

Ces enquêtes ne sont régies par aucun régime juridique résultant de textes législatifs ou réglementaires mais on considère généralement qu'elles doivent donner lieu à la désignation d'un commissaire enquêteur.

1) Article R. 361-3 du Code des communes (création et agrandissement de cimetières).

2) Article R. 362 du Code des communes (translation de cimetières).

3) Article R. 361-35 du Code des communes (création de chambres funéraires).

4) Article 10 de l'arrêté du 17 février 1961 (homologations des terrains devant abriter des épreuves, manifestations et compétitions comportant la participation de véhicules à moteurs).

5) Décret du 30 mai 1968 (détermination des limites de la mer).

Annexe VIII
Typologie des seuils des consultations intervenant sur les grands projets

Type d'opération	Débat public	Débat Bianco	Grands projets d'infrastructure	DUP en CE	IMEC	Enquête Bouchardeau	DIR 85/337 97/11 annexe 1	Étude d'impact
Infrastructure routières								
Création autoroute	80 km ou 4 GF	25 km 500 MF	25 km 500 MF	X	100 MF	12 MF	X	X
Création route express	80 km ou 4 GF	25 km 500 MF	25 km 500 MF	?	100 MF	12 MF	X	X
Création autres routes			15 km		100 MF	12 MF	4 voies 10 km	X
Autres (pont, tunnels, viaducs, etc.)			500 MF		100 MF	12 MF		X
Infrastructures ferroviaires								
Création lignes ferroviaires TGV	80 km ou 4 GF	X	X	X	100 MF	5 km	X	X
Création lignes ferroviaires d'intérêt général	80 km ou 4 GF		X	X	100 MF	5 km		X
Autres, gares, ponts, tunnels		500 MF			100 MF	Ponts 100m Tunnels 500 m 12 MF		X
Transport urbains								
Création transport ferrés ou guidés								
	X				12 MF		X	
Voies navigables								
Création voies navigables grand gabarit	80 km ou 4 GF		5 km	5km	100 MF	12 MF	X	X
Création extension canaux voies navigables			X		100 MF	12 MF		X
Infrastructures de transport aérien								
Création pistes d'aérodrome cat. A	500 MF		X	X	100 MF	X	X	X

Type d'opération	Débat public	Débat Bianco	Grands projets d'infrastructure	DUP en CE	IMEC	Enquête Bouchardeau	DIR 85/337 97/11 annexe 1	Étude d'impact
Aérodrome autorisés par l'État			X		100 MF	X		X
Ports maritimes								
Création, extension infrastructure portuaire	500 MF ou 250 ha		500 MF		100 MF	12 MF	X	X
Port maritimes (collectivités locales)			Création Ext. x 2		100 MF	12 MF	X	X
Transport d'énergie électrique								
Création lignes électriques 400 kV	10 km				?	X	15 km	X
Création lignes électriques ≥ 63 kV						X	220 kv &15km	X
Canalisations								
Création de gazoducs	600 mm et 200 km			X		L x D > 5000 m^2	800 mm et 40 km	
Création d'oléoducs	500 mm et 200 km		250 MF	X	100 MF	L x D > 5000 m^2	800 mm et 40 km	
Équipements divers								
Création d'une INB	2 GF			X	100 MF	X	X	X
Centrales thermiques				X	100 MWe	20 MW th	300 MW th	20
Création barrage hydroélectrique, barrage réservoir	20 Mm^3			X	15 Mm^3 et 20 m	X	10 Mm^3	X
Ouvrages de production énergie hydraulique				X	40 MW	500 kW		*
Transfert d'eau de bassin fluvial à bassin fluvial	1 m^3/s			1 m^3/s		0,1m^3/s	100 Mm^3/an	**
Équipement culturels, sportifs, industriels, scientifiques	2 GF							

* 500 kW
* 100 Mm^3/an

Annexe IX

Tableau synthétique des procédures de débat, concertation et consultation pour la réalisation d'infrastructures de transport

Champ / Étapes d'études et de procédures	Loi du 02/02/95 (loi Barnier) Grandes opérations nationales à fort enjeu socio-éco. ou impact significatif sur environnement	Circulaire du 15/12/92 (circulaire Bianco) LGV et autoroutes visées par décret 17/07/84 (LOTI)	Autres autoroutes concédées	Autres routes nationales	Autres lignes ferroviaires à grande vitesse	Aéroports hors cas application loi Barnier	Installations portuaires hors cas application loi Barnier, travaux de défense contre la mer
Cahier des charges des études	Débat	Débat Commission de suivi Cahier des charges					
Études préliminaires	Commission particulière	Commission de suivi	Concertation		Consultation	Consultation	Procédure *ad hoc*
APS	Concertation	Commission de suivi institutionnelle	Selon circulaires propres à chaque mode				
	Concertation L. 300-2 Code de l'urbanisme		Concertation L. 300-2 Code de l'urbanisme				
Enquête publique	Enquête préalable à l'utilité publique						Enquête « Bouchareau » Enquête art. 25 Loi littoral
Dossier des engagements de l'État		oui	oui	oui			
Projet		Commission de suivi					
Autorisation loi sur l'eau	Enquêtes loi sur l'eau						
Travaux – suivi et contrôle des engagements de l'État		Comité de suivi des engagements de l'État	Contrôle Possibilité comité de suivi	Contrôle Possibilité comité de suivi		Commission consultatives de l'environnement	
Bilans		Bilan à 1 an et 3 à 5 ans	Bilan proportionné à enjeu	Bilan proportionné à enjeu			

Annexe X
Processus d'élaboration d'un projet autoroutier

Études et procédures	Textes de référence	Objectif	Autorités responsables	Remarques	Commentaires sur les débats et enquêtes
Inscription au schéma directeur (ou schéma de services collectifs)	LOTI du 30/12/82 et LOADT du 4/2/95 en cours de modification (loi Voynet)	Assurer la cohérence à long terme des réseaux	Premier ministre (décret)	Concertation avec les régions concernées et en principe examen par le CIAT	Consultation des institutions régionales et nationales
Projet d'intérêt général	Code de l'urbanisme (L. 122.1.1 et L. 123.1)	Permettre la mise en œuvre ultérieure des projets	Préfet		Aucun débat
Débat public amont	Circulaire 92-71 du 15/12/92 dite circulaire " Bianco "	Débat sur les grandes fonctions de l'infrastructure dans une approche intermodale (lignes ferroviaires à grande vitesse et autoroutes)	Initiative : ministre chargé des transports conduite : préfet coordonateur	Débouche sur un cahier des charges de l'infrastructure	Le débat précède les études de tracé. Outre le débat, la circulaire prévoit : – la publication des engagements de l'État après l'enquête publique ; – la constitution d'un comité de suivi ; – des bilans après 1 an puis 3 à 5 ans.
Débat public sur les objectifs et les principales caractéristiques	Loi 95.101 du 2/2/95 décret 96.388 du 10/6/96	Débats sur les objectifs et les caractéristiques principales des grandes opérations d'aménagement d'intérêt national	La commission nationale du débat public		Le débat doit avoir lieu avant la publication régulière de la décision fixant les principales caractéristiques du projet. Les suites à donner au débat ne sont pas définies.
Étude préliminaire de l'avant-projet sommaire	Circulaire Équipement du 27/10/87	Définir un fuseau de 1 km dans une zone d'étude de 10 à 30 km	Étude du ministère de l'Équipement (CETE) Décision du ministre de l'Équipement	Environ deux ans sur projets inscrits au schéma directeur (parfois *a posteriori*)	Consultation des administrations, des élus, et des responsables économiques concernés
Avant-projet sommaire proprement dit	Circulaire Équipement du 27/10/87	Définir une bande de 300 m au sein d'un fuseau de 1 km, et des systèmes d'échange Définition du cahier des charges de la concession Formalisation des dossiers d'étude d'impact sur l'environnement et d'évaluation économique et social du projet	Décision du ministre de l'Équipement		Mêmes consultations que ci-dessus

Études et procédures	Textes de référence	Objectif	Autorités responsables	Remarques	Commentaires sur les débats et enquêtes
Instruction mixte (à l'échelon central)	Loi du 29 novembre 1952 Décret du 4 août 1955	Concertation interadministrations	Maître d'ouvrage (direction des routes)	À l'origine civilo-militaire, aujourd'hui toutes administrations Les autorisations nécessaires avant travaux y sont en principe évoquées	Procédure strictement limitée aux administrations de l'État
Enquête publique	Loi Bouchardeau du 12/7/83 Art. R 11-14.1 et suivants du Code de l'expropriation	Porte sur un fuseau de 300 m Enquête préalable à la déclaration d'utilité publique	Prescrite par un arrêté préfectoral Nomination de commissaires enquêteurs par le président du tribunal administratif	Les dossiers soumis à l'enquête comportent notamment : – étude d'impact sur l'environnement ; – évaluation économique et sociale ; – documents de mise en conformité des POS	La procédure se déroule à un stade avancé du projet. C'est de fait la seule procédure publique officielle et obligatoire lorsqu'il n'y a pas de débat Barnier
Déclaration d'utilité publique	Art. 12 du Code de l'expropriation	Permet l'expropriation	Décret d'utilité publique signé par le Premier ministre après avis du Conseil d'État. Doit intervenir au plus tard 18 mois après clôture de l'enquête	À partir de cette phase, recours possibles auprès des juridictions administratives (recours non suspensif)	Néant.

Études et procédures	Textes de référence	Objectif	Autorités responsables	Remarques	Commentaires sur les débats et enquêtes
Concession de l'autoroute	Loi 91-3 du 3/1/91 Directive européenne 93/37 du 14/6/93	Réalisation de l'infrastructure par une société concessionnaire	Convention de concession signée par le ministre	Publicité obligatoire (directive européenne)	Néant.
Autorisation avant travaux pouvant nécessiter enquête publique	Code forestier art. L 311-1 et L 312-1	Défrichements	Préfet ou ministre (pour bois des collectivités)	L'enquête peut être conjointe avec la procédure DUP	Enquête publique si > 25 ha
	Loi du 19/7/76	Ouverture de carrière	Préfet	Autorisation après enquête publique	Enquête publique
	Loi 92-3 du 3/1/92 décret 93-742 du 29/3/93	Police des eaux	Préfet	Enquête s'il y a lieu à autorisation. Elle peut être conjointe avec la procédure d'UP si le dossier est assez précis	Enquête publique si autorisation Pas d'enquête si déclaration
Autorisations avant travaux ne nécessitant pas d'enquête publique	Loi 84-610 du 16/7/84	Modification ou suppression d'installation sportive privée	Personne morale ayant participé au financement		Pas de concertation externe
	Loi du 31/12/13	Projet dans le champ de visibilité d'un monument historique classé ou inscrit	Préfet après avis de l'ABF		
	Loi 83-8 du 7/1/83	Projet dans une ZPPAUP	Avis conforme ABF		
	Loi du 2/5/30	Projet dans un site naturel classé	Autorisation spéciale du ministre chargé des sites		
	Décret 77-1298 du 26/11/77	Projet sur un territoire classé en réserve naturelle	Autorisation du ministre de l'Environnement	Avis de la commission interrégionale de la recherche archéologique	
	Décret 94-422 27/5/94 Circulaire culture 7/11/95 }	Étude archéologique détaillée Fouilles préventives	Ministre de la Culture dans le cadre de l'IMEC DRAC	Interdiction de destruction d'espèces protégées	
	Loi du 10/7/96 (art. 3)	Protection de la faune et de la flore	Ministère de l'Environnement		

Études et procédures	Textes de référence	Objectif	Autorités responsables	Remarques	Commentaires sur les débats et enquêtes
Avant projet autoroutier	Circulaire Équipement du 27/10/87	Étude du tracé précis de l'autoroute	Délégation confiée au président de la société concessionnaire		Concertation locale sur les détails du projet
Réalisation de l'autoroute			Société concessionnaire		Rapports périodiques du maître d'ouvrage au comité de suivi mis en place sous l'autorité du préfet dans le cadre de la circulaire Bianco
Bilans à 1 an et 3 à 5 ans	LOTI circulaire Bianco	Bilan : évaluation des effets économiques et sociaux et sur l'environnement	Le maître d'ouvrage	L'évaluation n'a été que rarement faite. L'ensemble du processus depuis la phase 1 dure 10 à 20 ans	Le bilan LOTI doit être rendu public (décret du 17/7/84)

Annexe XI

Exemple des servitudes applicables à un projet : le cas du rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel

Servitudes et procédures applicables par élément du projet

	Procédure	Parc Morvan	La Caserne	
			Barrage Caserne	Conduite renfort-débit
1	« Bouchardeau » (démocratisation des enquêtes publiques et protection de l'environnement – loi du 12/07/83 décret du 23/04/85)	Enquête (34e cat. de la nomenclature)	Enquête (6e et 34e catégorie de la nomenclature) à confirmer	Enquête (34e catégorie de la nomenclature) à confirmer
2	DUP Code de l'expropriation	Enquête niv. 1	Anse de Moidrey ? (à confirmer)	Enquête niv. 1 ou servitude ?
3	Enquête parcellaire (Code de l'expropriation)	Enquête niv. 1	Anse de Moidrey ? (à confirmer)	Enquête niv. 1 ou servitude ?
4	Mise en compatibilité du POS (Code de l'urnanisme)	Enquête niv. 1	NA	NA
5	Déclaration d'intérêt général (art.31 loi sur l'eau + art. 151.36 et suiv. Code rural)	Voir loi sur l'eau (art. 6.10 décret 29/03/93) enquête niv. 1	Voir loi sur l'eau (art. 6.10 décret 29/03/93) enquête niv. 1	Voir loi sur l'eau (art. 6.10 décret 29/03/93) enquête niv. 1
6	Loi sur l'eau : autorisation art. 10 (décret du 29/03/93)	Art. 3.2.0, 5.3.0 (+ 6.4.0 ?, 4.1.07) enquête niv. 1	Art. 3.3.1 + 6.1.0 (+ 2.4.0 ?) enquête niv. 1	Art. 6.1.0 (+ 2.5.0 ?, 4.1.0 ? , 4.5.0 ?) enquête niv. 1
7	Installations classées	NA	NA	Rubrique 2510 (vérifier si applicable)
8	Classement/déclassement de voirie	NA	NA	NA
9	Sevitude de passage longitudinale (loi 76-1286 du 31/12/76, art. 52) – enquête Bouchardeau	Enquête niv. 2 (si modif. servitude existante)	Enquête niv. 2 (si modif. servitude existante)	Enquête niv. 2 (si modif. servitude existante)
10	Loi littoral – art. 27 (DUP)	NA (à confirmer)	Enquête niv. 1	Enquête niv. 1 ? (débouché sur la criche est)
11	Loi littoral – art. 3 (bande des 100 m)	NA (à confirmer)	Enquête niv. 1	Enquête niv. 1 ? (débouché sur la criche est)
12	Loi littoral – art. 3 (aménagement et travaux dans espaces remarquables du littoral – L. 146-6 du Code de l'urbanisme)	Enquête niv. 1	Enquête niv. 1	Enquête niv. 1 ? (débouché sur la criche est)
13	Loi littoral – art. 5 (servitude de passage transversal)	NA (à confirmer)	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2
14	Loi littoral – art. 25 (changement substantiel d'utilisation du DPM)	NA (à confirmer)	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2
15	Loi littoral – art. 26 (délimitation du DPM)	NA (à confirmer)	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2
16	Concession d'endigage et utilisation du DPM (décret du 29/06/79)	NA (à confirmer)	Enquête niv. 2	NA
17	IMEC			

Les accès au Mont						Système de transport	
Pont passerelle + [illegible]	Parking résidents	Liaison ultime	Ouvr. pied remparts	Digue route	Terrassement dans la baie	Matériel roulant	Locaux d'exploitation
Enquête (6e et 14e cat. de la nomenclature)	Enquête (14e cat. de la nomenclature)	Enquête (14e cat. de la nomenclature)	Enquête (14e cat. de la nomenclature)	Enquête (6e cat. de la nomenclature) à confirmer	Enquête (14e cat. de la nomenclature)	NA	NA
NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	Enquête niv. 1
NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	Enquête niv. 1
NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	Enquête niv. 1 (si nécessaire)
Voir loi sur l'eau (art. 6.10 décret 29/03/93) enquête niv. 1	Voir loi sur l'eau (art. 6.10 décret 29/03/93) enquête niv. 1	Voir loi sur l'eau (art. 6.10 décret 29/03/93) enquête niv. 1	Voir loi sur l'eau (art. 6.10 décret 29/03/93) enquête niv. 1	Voir loi sur l'eau (art. 6.10 décret 29/03/93) enquête niv. 1	Voir loi sur l'eau (art. 6.10 décret 29/03/93) enquête niv. 1	?	?
Art. 3.1.1, 6.1.0 (+ 3.2.0 ?, 5.3.0 ?) enquête niv. 1	Art. 3.1.1, 6.1.0 (+ 3.2.0 ?) enquête niv. 1	Art. 3.1.1, 6.1.0 (+ 3.2.0 ?) enquête niv. 1	Art. 3.1.1, 6.1.0 (+ 3.2.0 ?) enquête niv. 1	Art. 6.1.0 (+ 3.2.0 ?, 5.3.0 ?) enquête niv. 1	Art. 3.1.1, 6.1.0 (+ 4.1.0 ?) enquête niv. 1	NA	NA (à confirmer)
NA	Rubrique 2935 si parking couvert – déclaration si nb. véh. > 250	NA	NA	NA	Rubrique 2510 (vérifier si applicable)	NA	Station carburant : déclaration ou autorisation selon seuil
Enquête niv. 2	NA	NA	NA	Enquête niv. 2	NA	NA	NA
NA	NA	NA	NA	NA	Enquête niv. 2 (si modif. servitude existante)	NA	NA
Enquête niv. 1	Enquête niv. 1	Enquête niv. 1	Enquête niv. 1	NA à confirmer assiette pas modifié)	Enquête niv. 1	NA	NA
NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Enquête niv. 1	Enquête niv. 1	Enquête niv. 1	Enquête niv. 1	Enquête niv. 1	Enquête niv. 1	NA	NA
NA	NA	NA	NA	NA	Enquête niv. 2	NA	NA
Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	NA	NA
Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	NA	NA
Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	Enquête niv. 2	NA	NA
							NA

Autorisations et agréments				
18	Sites classés			
19	Monuments historiques	NA	NA	NA
20	Archéologie	NA	NA	NA
21	Permis de construire	PC	NA (à confirmer)	NA
22	Rétablissement réseaux		NA	?
23	Autorisation de parking (art. R 442-1 à R 442-13 du CU, installations et travaux divers)	Autorisation	NA	NA
24	Systèmes de transport : dérogation à arrêté 02/07/97	NA	NA	NA
25	Espace naturel – réglementation de la circulation (loi 91-2 du 3/01/91)	Statut à préciser	NA	NA
26	Modification concession SIVOM anse du Moidrey			
Autres procédures générales				
27	Concertation L. 300-2			
28	Patrimoine mondial de l'UNESCO (pour mémoire)	Beauvoir : oui Pontorson : non		
29	Convention de RAMSAR (pour mémoire)			
30	Zone de protection spécial (oiseaux) (disposition spécifiques pour la réalisation des travaux)			
31	Espace naturel sensible			
32	ZNIEFF (pour mémoire – pas d'incidence juridique directe)	ZNIEFF type 2	ZNIEFF type 1	À préciser
33	Réserve de chasse maritime (art. L. 222-27 du Code rural)	NA	?	NA
34	Débat public loi « Barnier » (loi du 2/02/95)	NA	NA	NA

NA : non applicable.
Enquête niv.1 : enquête à réaliser lors de la première série d'enquête publique.
Les deux séries d'enquête devront avoir été réalisées avant le lancement des travaux.

							À préciser selon implantation
							NA
NA	NA			NA	NA	NA	À préciser selon implantation
NA	PC suivant option	NA	NA	NA	NA	NA	PC
					?	NA	
NA	Autorisation	NA	NA	NA	NA	NA	Autorisation si nb pl. > 10
NA	NA	NA	NA	NA	NA	Dérogation si long. > 18 m et + de 3 voitures	NA
							À préciser selon implantation
NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
							À préciser selon implantation
							À préciser selon implantation
							À préciser selon implantation
							À préciser selon implantation
ZNIEFF type 1	ZNIEFF type 1	ZNIEFF type 1	ZNIEFF type 1	ZNIEFF type 1	ZNIEFF type 1	NA	À préciser selon implantation
NA	NA	NA	NA	NA	?	NA	NA
NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA

Annexe XII
Résumé des propositions

1) En amont de l'élaboration du projet.

Faire des plans, schémas, programmes et plus généralement de l'ensemble des documents constituant le cadre existant en amont de la conception des projets, des outils plus légitimes, mieux adaptés et mieux respectés.

2) Le rendez-vous initial de consultation.

Soumettre les projets d'une certaine importance, en amont de leur élaboration, à un rendez-vous initial de consultation du public, portant sur le principe du nouvel aménagement ou équipement, son bien-fondé et sa justification. Par une déclaration d'avant-projet concluant cette phase initiale, le maître d'ouvrage annoncerait son intention d'aller plus avant dans l'élaboration du projet, en encadrant celle-ci par un «cahier des charges» tirant les conclusions de la consultation.

3) Une déclaration d'utilité publique rénovée, reconnaissant aux collectivités territoriales la place qui doit leur revenir.

Elargir le champ des projets soumis à l'intervention d'un acte constatant l'intérêt général qui s'attache à leur réalisation ;

Motiver toutes les DUP, celles-ci autorisant non seulement les expropriations mais aussi les transferts domaniaux ;

Rénover complètement les mécanismes de la concertation inter-administrative ;

Instituer, pour les projets dont les collectivités locales sont les auteurs, une déclaration de projet suivie, si la réalisation du projet nécessite soit l'expropriation d'un bien immobilier privé soit un transfert domanial, par la déclaration d'utilité publique prononcée par l'État.

4) Un système des enquêtes et autorisations de travaux simplifié et modernisé.

Adapter et réévaluer la fonction de commissaire enquêteur ;

Moderniser radicalement les supports de diffusion des informations relatives aux projets et de recueil des observations du public, pour les mettre en harmonie avec les nouvelles technologies de l'information en voie de développement rapide dans l'ensemble de la société ;

Favoriser le regroupement de certaines enquêtes ;

Mettre en cohérence du processus d'intervention des déclarations d'utilité publique avec les mécanismes d'instruction des demandes d'autorisations de travaux.

5) une extension des missions et des moyens de la Commission nationale du débat public.

L'instance qui résulterait de la transformation de la Commission nationale de débat public aurait des missions et des moyens plus étendus que ceux de l'actuelle CNDP. Son rôle primordial serait de fixer le champ, les objectifs et les modalités des consultations intervenant sur les projets de grands aménagements et équipements, d'en assurer le suivi et plus généralement :
- d'aider ceux auxquels il incombe de consulter le public et de le faire dans des conditions et à un moment adéquat ;
- de veiller au respect des droits et intérêts de ceux qu'il y a lieu de consulter.

Achevé d'imprimer
sur les presses de l'imprimerie J.-M. BARBOU,
8 rue Marcel Dassault, 93140 BONDY
Décembre 1999