

les rapports

n° 2004-0254-01

février 2005

Réforme du système des enquêtes publiques Synthèse des études réalisées



Bruno Mégret
Ingénieur des Ponts et Chaussées

Paris, le 20 janvier 2005

**Réforme du système des enquêtes publiques
Synthèse des études réalisées**



note à l'attention de

ministère
de l'Équipement,
des Transports,
de l'Aménagement
du Territoire,
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées
Vice-Présidence

Madame et Messieurs les Présidents de sections

La Défense, le 18 FÉV. 2005

Rapport n° 2004-0254-01

Je vous prie de trouver ci-joint le rapport de synthèse des études réalisées sur la réforme du système des enquêtes publiques, établi par M. Bruno MEGRET, ingénieur des ponts et chaussées.

Ce rapport est communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2004-0254-01

- le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer (à l'attention de M. Gandil)	2 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	1 ex
- le directeur des routes	1 ex
- le directeur des transports terrestres	1 ex
- le directeur du transport maritime, des ports et du littoral	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- le président de 1ère section du CGPC	1 ex
- la présidente de la 2ème section du CGPC	1 ex
- le coordonnateur du collège « Affaires juridiques et contentieuses »	1 ex
- le président de la 3ème section du CGPC	1 ex
- le président de la 4ème section du CGPC	1 ex
- le président de la 5ème section du CGPC	1 ex
- le président de la 6ème section du CGPC	1 ex
- la secrétaire générale adjointe de la 6ème section du CGPC	1 ex
- M. Mégret	1 ex
- archives	1 ex

Réforme du système des enquêtes publiques

Synthèse des études réalisées

Sommaire

Résumé

Introduction

Première partie : Les problèmes soulevés

- 11 - Les malentendus liés aux enquêtes publiques
 - Les limites de la démocratie représentative
 - L'ambiguïté sur l'objet même de la consultation
 - Information ou concertation
- 12 - La complexité de la notion d'utilité publique
- 13 - Le rôle ambigu de l'État
- 14 - La multiplicité des procédures
- 15 - Le caractère restreint des consultations
- 16 - Le manque de transparence
- 17 - Les lacunes liées à la décentralisation
- 18 - Les contraintes européennes et internationales

Deuxième partie : Les solutions avancées

- 21 - Affirmer clairement les principes
 - Il s'agit d'une consultation et non d'une information
 - Seul l'État peut déclarer l'utilité publique
 - La consultation doit porter à la fois sur le principe du projet et sur les modalités de sa réalisation
 - L'utilité publique doit être appréciée dans sa définition étendue
- 22 - Élargir la consultation
 - Consulter le public dès l'élaboration des plans, des schémas et des programmes
 - Organiser une première consultation en amont
 - Introduire des variantes dans les dossiers soumis à débat
- 23 - Renforcer la déclaration d'utilité publique
 - Systématiser la DUP
 - Permettre à la DUP de fonder légalement les transferts domaniaux
 - Améliorer la concertation inter-administration

- Motiver les déclarations d'utilité publique

24 - Légitimer les enquêtes

- Créer une instance nationale garante de l'ensemble des débats, consultations et enquêtes
- Faire évoluer la fonction de commissaire enquêteur
- Utiliser pour les enquêtes les méthodes modernes de communication
- Faciliter le recours aux expertises complémentaires et contre-expertises
- Mettre en place des médiateurs

25 - Clarifier les procédures

- Limiter le nombre de procédures par projet
- Rendre plus cohérente la délivrance des autorisations de travaux
- Mieux intégrer les collectivités locales au dispositif
- Préciser le champ des projets concernés

Troisième partie : Le dispositif recommandé

- 31 - Mise en place d'une procédure unique pour tous les projets
- 32 - Création d'une Haute autorité du débat public
- 33 - Mise en place d'une procédure en deux phases
- 34 - Première phase : la déclaration d'intérêt général
- 35 - Deuxième phase : la déclaration d'intérêt public
- 36 - Gestion équilibrée des débats et des enquêtes
- 37 - Ne pas prévoir de réglementation pour la consultation sur les plans ou les schémas

Conclusion

Réforme du système des enquêtes publiques

Synthèse des études réalisées

Résumé

Le processus des enquêtes publiques mises en œuvre pour la réalisation des infrastructures et des grands équipements constitue aujourd'hui un dispositif complexe qui manque de lisibilité et ne répond ni aux exigences des maîtres d'ouvrage ni aux aspirations du public. La situation exige donc une simplification des procédures d'enquête et de consultation du public mais aussi une clarification des principes qui doivent les régir et des modalités de leur mise en œuvre. C'est dans ce contexte qu'il a été demandé d'établir une synthèse des rapports et des documents déjà produits sur ce thème avant l'année 2002. Le présent rapport ne prend donc pas en compte les changements de législation intervenus depuis lors.

Ce travail débouche d'abord sur un recensement des difficultés, des lacunes et des ambiguïtés du système actuel d'enquête public.

Les premières sont liées à des malentendus. Malentendu sur la légitimité démocratique revendiquée à la fois par les citoyens détenteurs de la souveraineté populaire et par les élus ou les représentants du gouvernement en charge de l'intérêt général. Malentendu aussi sur l'objet même de l'enquête conçue pour les uns comme une formalité nécessaire à la réalisation d'un projet dont la décision est déjà acquise et vécu par les autres comme l'occasion d'en contester les principes et l'opportunité.

Une autre difficulté est liée à la complexité qui s'attache aujourd'hui à la notion d'utilité publique. Car celle-ci ne s'apprécie plus seulement en faisant la balance entre l'utilité générale du projet et les atteintes qu'il porte aux intérêts particuliers mais en confrontant les divers types d'intérêts généraux que la réalisation du projet peut favoriser ou au contraire pénaliser. Le rôle de l'État et de ses représentants est aussi considéré comme ambigu. L'État apparaissant comme juge et partie puisqu'il élabore le projet, le soumet à la consultation, organise l'enquête et statue sur son utilité publique.

Les problèmes sont également liés à la multiplication de procédures distinctes et disparates pouvant se superposer et qui suscitent dans le public confusion et frustration. Une frustration qui provient aussi d'une consultation trop tardive donnant à l'opinion le sentiment d'être mis devant le fait accompli. De même se pose la question du manque de transparence reproché aux maîtres d'ouvrage malgré les efforts déjà réalisés par l'administration et, en conséquence, la demande d'expertises complémentaires voire de contre-expertises.

Enfin, se pose le problème des collectivités car les enquêtes publiques des grands projets qu'elles lancent sont diligentées par l'État donnant ainsi aux élus le sentiment de subir une tutelle qui est pourtant sensée avoir été supprimée. Quant à la réglementation européenne et aux traités internationaux, ils exigent dans ce domaine des normes auxquelles la France a l'obligation de se conformer.

S'agissant dans un second temps des propositions avancées, elles visent à légitimer et à moderniser la procédure des enquêtes publiques. Globalement il s'agit de rationaliser le processus de décision, de redéfinir la place de la déclaration d'utilité publique dans l'appréciation de l'intérêt général, de simplifier et de moderniser le système des enquêtes et des autorisations de travaux et de conférer un caractère impartial au processus de consultation du public.

Il convient d'abord de préciser que la procédure à mettre en œuvre constitue une consultation et non une information, que seul l'État peut déclarer l'utilité publique, que la consultation doit porter à la fois sur le principe du projet et sur les modalités de sa réalisation et que l'utilité publique doit être appréciée dans sa définition élargie.

Par ailleurs il est proposé d'élargir le champ des enquêtes et d'organiser une concertation avec le public lors de l'élaboration des schémas directeurs, en amont des enquêtes propres à chaque projet. Il est également suggéré d'étendre les études en exigeant que les documents mis en consultation fassent état de variantes et de solutions alternatives.

Il s'agit également de renforcer la déclaration d'utilité publique dans son champ d'application et dans ses effets. Il convient notamment

de ne plus limiter l'obligation de la déclaration d'utilité publique au seul cas où il est nécessaire de procéder à des expropriations. En contre partie la DUP doit permettre d'effectuer des transferts domaniaux sans qu'il soit nécessaire de recourir à d'autres procédures. Il faut aussi qu'ait été améliorée la concertation inter-administration et que la DUP soit clairement motivée.

Il est également proposé de créer une instance nationale garante de l'ensemble du système des débats, consultations et enquêtes, mais aussi de faire évoluer la fonction des commissaires enquêteurs pour mieux asseoir leur légitimité, d'utiliser pour les enquêtes les méthodes modernes de communication et d'ouvrir la possibilité d'expertises complémentaires et de contre-expertises en assurant leur financement.

Il importe enfin que chaque projet ne donne lieu qu'à un nombre limité d'enquêtes, que soit résolu le problème des autorisations de travaux, que le champ des projets concernés soit clairement précisé et que les collectivités locales trouvent leur place dans le dispositif.

En conclusion, on peut brosser, sous la responsabilité de l'auteur de cette note, le tableau du dispositif tel qu'il pourrait résulter de la logique de toutes les recommandations effectuées. Cette démarche conduirait à instaurer une véritable Autorité du débat public, à soumettre tous les projets à la même procédure et à systématiser l'examen des projets selon deux phases successives, sauf bien sûr pour les petits projets pour lesquels ces deux phases seraient confondues.

La première phase serait ouverte en amont et porterait sur l'opportunité ou non de réaliser le projet. Elle serait sanctionnée le cas échéant par une déclaration d'intérêt général comportant un cahier des charges à respecter par le maître d'ouvrage pour réaliser la suite de l'étude. La deuxième phase, qui devrait permettre de présenter au public un projet déjà très avancé, concernerait l'autorisation de réalisation et serait donc sanctionnée par une déclaration d'utilité publique elle-même motivée et assortie de recommandations à respecter pour réaliser le projet. L'enquête publique serait organisée et conduite par la Haute autorité du débat public.

Réforme du système des enquêtes publiques

Synthèse des études réalisées

Le processus des enquêtes publiques mises en œuvre pour la réalisation des infrastructures et des grands équipements répond à une attente croissante de la population. Cette demande d'une démocratie plus participative et l'aspiration à une meilleure prise en compte des impératifs d'environnement ont conduit les responsables publics à développer les procédures d'enquête et de consultation préalables aux déclarations d'utilité publique. Pour faire face aux oppositions populaires parfois virulentes et aux procédures contentieuses abondantes et souvent systématiques, de nouvelles dispositions ont été progressivement mises en œuvre au fur et à mesure que les difficultés se présentaient. Il en résulte aujourd'hui un dispositif complexe qui manque de lisibilité et qui ne répond pleinement ni aux exigences des maîtres d'ouvrage ni aux aspirations du public.

La situation exige donc une simplification des procédures d'enquête et de consultation du public mais aussi une plus grande clarification des principes qui doivent les régir et des modalités selon lesquelles elles doivent être mises en œuvre. Dans cet esprit la loi a prévu le principe d'une réforme des enquêtes publiques. Et pour préparer le texte correspondant le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer ainsi que le ministre de l'environnement et du développement durable ont confié à M. Jegouzo, conseiller d'Etat, une mission afin de "procéder à une revue approfondie des procédures dans le domaine des enquêtes publiques et de proposer les adaptations et les simplifications qui apparaîtraient les plus pertinentes." Le Conseil général des ponts et

chaussées a été appelé de son côté à appuyer le travail de M. Jegouzo. C'est dans ce contexte qu'il a été demandé d'établir une synthèse des rapports et des documents déjà produits sur ce thème.

Ces documents sont les suivants :

- "Débat public et grandes infrastructures de transport" par Anne Reocreux et Dominique Dron - Rapport de la cellule de prospective du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement - Documentation française, rapports officiels (16 juillet 1996)
- "La CNCE et la réforme de l'enquête publique" (mai 2001),
- "L'enquête publique : guide pratique " - la documentation française (décembre 1995),
- "L'utilité publique aujourd'hui", étude de Mme Questiaux, président honoraire au Conseil d'État, (novembre 1999),
- "Mise en œuvre des mesures prévues dans les études d'impact" par MM. Estienne, Giauffret, Gauthier, Malaval, Dillange et Blaise - Rapport du CGPC - mission d'inspection spécialisée de l'environnement - n° 91-120 du 25 avril 1994,
- "Compte-rendu de l'audition par la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale, conjointement avec la commission des lois, de M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi relative à la démocratie de proximité (le 5 juin 2001),
- "Les références historiques du débat public" par la Commission nationale du débat public,
- "Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement", fait au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale par Mme Marie-Hélène Aubert, députée (5 février 2002).

Il faut noter que tous ces documents ont été rédigés antérieurement à l'année 2002. Ils ne tiennent pas compte des travaux et des nouvelles dispositions législatives ou réglementaires intervenues depuis lors. Ils ignorent notamment la loi "démocratie de proximité" et les mesures prises pour la transposition de la directive relative à l'évaluation des incidences des plans et des programmes sur l'environnement (directive EIPPE). Dès lors le présent rapport ne peut qu'ignorer les mêmes éléments et constitue donc un point synthétique de la question à jour début 2002.

Pour mener à bien ce travail de synthèse, il convient d'abord de relever les difficultés, les lacunes et les ambiguïtés qui ont pu être recensées dans ces différentes études. Dans un deuxième temps il s'agira de réunir les propositions de clarification, de simplification et d'amélioration qui ont été avancées. Enfin dans une troisième partie on s'efforcera de réaliser une synthèse globale en dégageant les grandes lignes d'un nouveau dispositif d'enquête et de consultation du public tel qu'il résulte des différents documents visés ci-dessus.

I - Les problèmes soulevés

11 - Les malentendus liés aux enquêtes publiques

Les enquêtes publiques telles qu'elles ont été conçues à l'origine pour préparer les déclarations d'utilité publique étaient directement liées à la mise en cause de la propriété privée et donc aux procédures d'expropriation. Depuis lors la nature des atteintes aux intérêts privés s'est considérablement élargie à toutes les questions relatives à l'environnement et celles-ci ne touchent plus seulement les riverains mais tous les habitants qui se considèrent directement ou indirectement concernés. La législation a donc été progressivement adaptée pour faire face aux préoccupations et aux nouvelles aspirations de la population qui ne souhaitait plus seulement défendre ses intérêts directs et immédiats mais être associée aux décisions la concernant. Dès lors la législation initialement prévue pour traiter un problème direct et limité a du servir de cadre à la résolution de conflits plus généraux et de portée plus importante. Il en résulte aujourd'hui différents malentendus qui sont largement à l'origine des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des enquêtes publiques.

111 - Les limites de la démocratie représentative.

Le premier malentendu est celui de la légitimité démocratique. D'un côté, les élus, le gouvernement et l'administration qui en est l'instrument disposent de la légitimité politique. Les décisions prises par ces instances le sont donc au nom du peuple français et bénéficient à ce titre de l'onction démocratique. De l'autre côté la population jouit d'une légitimité populaire, celle des citoyens et des électeurs. Ses revendications, bien que partielles et informelles, ne sont donc pas dénuées de fondements et apparaissent même à certains comme

bénéficiant d'une légitimité supérieure. Ce conflit de légitimité se trouve posée de façon d'autant plus aiguë qu'elle porte le plus souvent sur le terrain de l'environnement. Or, comme le souligne le rapport parlementaire sur la ratification de la convention Aarhus ce domaine de l'environnement touche les citoyens plus directement que d'autres et sur ces questions ils ne veulent pas déléguer mais être associés à la décision.

Dès lors une partie du public se sent en droit de contester voir de rejeter des décisions prises par l'État jugées technocratiques et contraires aux aspirations de la population. De l'autre côté les représentants des maîtres d'ouvrages ont le sentiment d'incarner l'intérêt général et de le défendre face à la montée des intérêts particuliers. Force est alors de constater l'existence d'un vrai conflit de légitimité qui pose à son tour le problème des limites de la démocratie représentative.

112 - L'ambiguïté sur l'objet même de la consultation.

Un autre malentendu porte sur l'objet même de l'enquête publique. Celle-ci intervient en effet alors que le principe de la réalisation du projet est établi comme conséquence d'une planification préalable et de la décision d'une autorité légitime. Pour le maître d'ouvrage, l'enquête publique vise donc en quelque sorte à entériner ce choix et à mettre en débat les modalités de sa mise en œuvre notamment dans tout ce qui porte atteinte aux intérêts des riverains.

Du côté de la population on assiste en revanche à des contestations qui s'affranchissent de cette logique institutionnelle et qui portent souvent sur le principe même de la réalisation du projet. Les critiques avancées lors des enquêtes publiques ne concernent plus seulement la mise en cause directe des intérêts privés mais s'appuient plus globalement sur d'autres conceptions de l'équipement du pays voire d'autre façon d'envisager son développement. Il peut dès lors en résulter un dialogue de sourd entre le maître d'ouvrage et une partie de la population que les procédures actuelles, trop ignorantes de ces réalités, ne peuvent canaliser positivement.

113 - Information ou concertation

Un troisième malentendu vient des divergences concernant la nature de la consultation. Pour les uns, il s'agit d'une simple

information réciproque, pour d'autres il est question d'une consultation ou d'une concertation, voire pour certains d'une participation à la décision. Bien que la situation ait considérablement évolué certains maîtres d'ouvrage conçoivent encore les enquêtes publiques comme une simple information du public destinée à mieux faire passer le projet. À l'inverse certaines associations estiment qu'elles ne seront pas satisfaites tant qu'elles ne seront pas ouvertement associées à la décision. D'autres sont même engagées dans une démarche qui n'aura de cesse que leurs conceptions soient effectivement avalisées par les pouvoirs publics. Entre ces visions très antagonistes, les procédures actuelles maintiennent un certain flou qui est source de frustrations pour les deux parties.

12 - La complexité de la notion d'utilité publique

Une autre difficulté largement soulevée dans les études sur les enquêtes publiques relève de la complexité qui s'attache à la notion d'utilité publique. Aujourd'hui la fonction de la DUP ne consiste plus simplement à faire la balance entre l'utilité générale du projet et les atteintes qu'il porte aux intérêts particuliers essentiellement fonciers. Elle vise plus globalement à confronter les divers types d'intérêts généraux que la réalisation du projet peut favoriser ou au contraire pénaliser.

Cette complexité résulte notamment du fait qu'il ne s'agit plus comme autrefois de doter la France d'infrastructures modernes principalement ferroviaires et routières à une époque où les terrains nécessaires étaient facilement accessibles et où les problèmes d'environnement ne se posaient quasiment pas. Le réseau de transport et de communication est aujourd'hui très développé, l'espace disponible notamment en milieu urbain s'est considérablement rétréci et les questions écologiques constituent maintenant des enjeux majeurs.

Dès lors la notion d'utilité publique s'est enrichie en même temps qu'elle devenait plus complexe. Et le bilan qui sert à évaluer l'utilité publique comporte, à côté des avantages attendus du projet, un ensemble de facteurs dont la liste s'est significativement accrue. Il n'y a plus seulement la mise en cause de la propriété privée et le coût financier de l'infrastructure. Il y a aussi l'ensemble des inconvénients

d'ordre sociaux ou environnementaux. Et il faut maintenant y rajouter plus globalement la mise en cause d'autres intérêts publics qui peuvent être en contradiction avec celui qu'incarne le projet.

Le Conseil d'État a en effet, au cours des dernières années, multiplié les décisions fondées sur l'arbitrage entre des intérêts publics antagonistes. Ainsi par exemple la disparition d'une entreprise de production fruitière située sur les terrains expropriés 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 à créer un espace vert supplémentaire dans un quartier peu dense. De même le Conseil d'État a annulé la déclaration d'utilité publique d'une section d'autoroute et de sa bretelle de raccordement dont la réalisation entraînait des troubles graves pour le traitement des malades mentaux hébergés par l'hôpital propriétaire des terrains concernés.

Notons de surcroît que dans un tel contexte les intérêts publics mis en cause par un projet peuvent, pour certaines associations ou groupes de pression, être très généraux et comporter par exemple la lutte contre les changements climatiques, la protection de la nature, la préservation de la santé des citoyens, le développement durable, le principe de précaution, la préservation des espaces ou la réduction des dépenses publiques. Une telle ouverture du champ des facteurs à apprécier n'est évidemment pas sans poser des problèmes qui dépassent l'examen d'un simple projet aussi important soit-il.

De plus, alors même que le nombre de critères à prendre en compte pour établir en positif et en négatif l'utilité publique d'un projet va croissant, l'appréciation de chacun de ses critères se fait de plus en plus difficile. Ainsi par exemple le critère financier n'est plus aussi facile à appréhender qu'il pouvait l'être il y a quelques décennies. Lorsque le financement était exclusivement budgétaire il était relativement aisé de situer la réalisation de telle ou telle opération dans une politique d'ensemble. Aujourd'hui le système des financements particuliers pour des équipements qui sont sortis du réseau général comme les autoroutes à péage ou les lignes à grande vitesse ainsi que la généralisation des financements croisés rendent plus complexe la comparaison des projets les uns par rapport aux autres et donc plus délicate l'appréciation de leur utilité publique.

Celle-ci devient dès lors plus difficile à établir par le maître d'ouvrage. L'argument d'autorité ne suffit plus et la démonstration irréfutable n'est pas aisée à effectuer. Cette difficulté alimente en conséquence l'incompréhension entre les administrations et le public.

Au total l'utilité publique devient en quelque sorte l'opportunité politique de réaliser une infrastructure. Elle est le résultat d'un arbitrage entre différents intérêts publics ou privés qui sont souvent pour une large part contradictoires. L'utilité publique ne peut donc pas être clairement définie selon des critères objectifs. Elle relève non seulement de l'appréciation que l'on en fait mais des choix stratégiques et politiques que l'on porte. Et à l'évidence cette réalité rend par conséquent plus difficile l'élaboration d'un consensus sur l'utilité publique d'un projet.

13 - Le rôle ambigu de l'État

Dans la mise en œuvre des enquêtes publiques, le rôle de l'État et de ses représentants est trop souvent considéré comme ambigu. L'État doté de ses différentes attributions apparaît à la fois omnipotent et omniprésent. Aujourd'hui en effet lorsqu'un projet est porté par l'État, celui-ci élabore le projet, le soumet à la consultation, organise l'enquête publique et statue sur son utilité publique.

Ainsi la consultation de la population est-elle organisée sous l'autorité du préfet alors qu'il est lui-même chargé par les administrations centrales de porter le projet dans son département et que, dans de nombreux cas, ce sera lui qui prendra la décision de reconnaître d'utilité publique. Ce mélange des genres est mal perçu par le public qui comprend difficilement qu'une institution puisse à la fois assumer un rôle d'arbitre dans les négociations, de représentant du commanditaire principal et de décideur final.

Certes cette situation n'est pas aussi caricaturale que certains veulent bien le prétendre car l'État même s'il est souvent le commanditaire du projet est aussi par ailleurs chargé de l'exécution des lois et des règlements notamment en matière d'environnement, de protection du patrimoine et de sécurité. En ce sens l'État doit lui-même gérer les contradictions et les oppositions qui peuvent résulter en son

sein de la création d'un équipement important et il ne représente donc pas le seul maître d'ouvrage. Cette position prééminente de l'État dans l'organisation des enquêtes et des consultations publiques est néanmoins à l'origine de frustration et de difficultés.

14 - La multiplicité des procédures

Pour répondre aux aspirations croissantes de la population à une plus grande transparence et à un meilleur débat, de nombreuses initiatives ont été lancées au coup par coup en fonction des problèmes qui se posaient. Beaucoup de dispositions concernant la consultation du public ont également été prises subsidiairement dans des lois de portée plus générales. Il en résulte une multiplication des textes qui créent une situation particulièrement peu lisible suscitant la frustration et le conflit.

On peut citer parmi les principaux textes :

- Loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (études d'impact, prise en compte de l'environnement en général).
- Réforme du code de l'urbanisme du 30 décembre 1976 (droits des associations).
- Loi des 17 juillet 1978 et 11 juillet 1979 relatives à l'accès aux documents administratifs.
- Loi "Bouchardieu" du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.
- Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982.
- Loi aménagement du 18 juillet 1985 (concertation).
- Loi montagne du 9 janvier 1985.
- Loi littorale du 3 janvier 1986.
- Directive européenne 90/313/EEC du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.
- Loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 (concertation sur les politiques d'habitat).
- Loi sur l'eau du 3 janvier 1992.
- Loi relative à la lutte contre le bruit du 31 décembre 1992.
- Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages du 8 janvier 1993.

- Loi du 4 février 1995 sur l'aménagement du territoire ("loi Pasqua").

- Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ("loi Barnier") dont le décret d'application concernant le débat public a été publié le 10 mai 1996.

- À cela il faut ajouter les nombreux décrets qui sont publiés postérieurement et qui cherchent à harmoniser après coup des procédures juxtaposées mais non intégrées. Dans cet esprit il faut signaler tout particulièrement deux textes du ministère de l'équipement :

- La directive signée par M. Jacques Chirac le 14 mai 76 relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques

- La circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.

Force est donc de constater que les différents projets susceptibles d'être soumis à consultation publique ne relèvent pas tous des mêmes textes législatifs ou réglementaires. Car cette multiplication des textes s'est effectuée sans pour autant que les critères déterminant l'application de telle procédure plutôt que telle autre aient été homogénéisés.

Et la situation est d'autant plus confuse qu'un même projet peut être soumis à plusieurs textes. Si par exemple un projet examiné par la Commission nationale du débat public ne peut plus être soumis à la procédure de concertation prévue aux articles L.300-1, L.300-2, R.300-1et R.300-2 du code de l'urbanisme, la réciproque n'est pas vraie car il peut y avoir un débat CNDP après une concertation au titre de l'article L 301. Un même projet peut également se voir appliquer la circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets d'infrastructures dite circulaire "Bianco" et la circulaire du 13 janvier 1993 relative aux procédures d'instruction des projets d'EDF qui ont également mis en place des systèmes de participation du public. Et si l'on ajoute à cela l'ensemble des cas où un grand projet donne lieu au lancement d'enquêtes secondaires, il apparaît clairement que les procédures auxquelles un projet est soumis sont d'une complexité considérable.

La multiplication de ces procédures pouvant se succéder de manière quelque peu désordonnée est déroutante pour le public et

engendre le risque d'un véritable discrédit des consultations. Par ailleurs leur disparité empêche de faire comprendre à l'opinion comment fonctionnent les enquêtes publiques.

Pour le constructeur, la rigidité croissante de ces dispositions accroît par ailleurs l'aléa contentieux et peut fragiliser la stabilité juridique de la décision que la consultation du public devait pourtant renforcer.

15 - Le caractère restreint des consultations

La procédure actuelle des enquêtes publiques intervient à un moment où beaucoup estiment que la question est déjà tranchée. En effet le projet figure généralement dans des schémas directeurs et des documents d'urbanismes. Il a déjà fait l'objet de décisions administratives. Lorsqu'il est soumis à consultation, il a déjà atteint un seuil de maturité qui est vécu par le maître d'ouvrage comme un point de non retour. Or pendant toute cette phase de maturation le public, malgré les efforts de consultation qui sont pourtant réalisés dans le cadre des documents de planification, a souvent le sentiment de ne pas avoir été associé.

L'information et la consultation du public pour l'élaboration des documents de planification — plans d'aménagement et d'urbanisme, schémas directeurs — n'est en effet que rarement mise en connexion par le public avec la réalisation des projets. Par ailleurs, pendant la maturation du projet l'administration procède souvent à des consultations informelles avec les responsables des collectivités territoriales et des diverses institutions représentatives intéressées. Mais ces démarches ne sont généralement pas formalisées par des arrêtés ni même par des décisions internes.

Dès lors, bien qu'étant une étape essentielle, l'enquête publique ne peut pas, à elle seule, appréhender la totalité du processus d'élaboration du projet. On peut donc se demander si la consultation du public n'intervient pas trop tardivement. Le sentiment qu'a parfois l'opinion de ne pouvoir aborder les questions importantes et d'être mis devant le fait accompli par une procédure "alibi" trouve sans doute dans ce calendrier une part de ses racines.

Si cependant, pour ce qui est de l'opportunité du projet, la procédure d'enquête est trop tardive car les études sont déjà très avancées, dans le même temps, pour ce qui est de la mise au point détaillée du projet, elle intervient en revanche sans doute trop tôt car les mesures de protection contre les nuisances par exemple ne peuvent pas encore être précisément définies.

Beaucoup estiment en conséquence que le calendrier des consultations est mal adapté aux enjeux et qu'il est par lui-même une source de blocages.

La déclaration d'utilité publique apparaît comme étant à la fois tardive dans l'élaboration du projet et prématûre pour apprécier toutes les conséquences de sa réalisation. Ce décalage mal vécu par beaucoup pose le problème du champ de l'enquête publique et du moment de la consultation.

16 - Le manque de transparence

Un autre problème récurrent est celui du manque de transparence reproché au maître d'ouvrage dans la gestion des procédures d'enquête. Malgré des efforts considérables réalisés par l'administration et des progrès indéniables enregistrés lors des dernières consultations, l'ouverture sans arrière-pensée de toutes les informations au public se heurte à des difficultés de fond.

Une grande partie de l'information est en effet constituée par le dossier technique du projet détenu par l'administration maître d'ouvrage. Or la diffusion de celui-ci pose le problème d'une information trop technique qui peut être mal comprise des "non-spécialistes".

Ainsi la délivrance du dossier technique présenté de façon brute sans effort de vulgarisation peut-être considérée comme une façon de camoufler l'information derrière un excès d'informations techniques. En revanche, la rédaction de documents ad hoc plus accessibles tombe aussi sous le coup de critiques. Certains reprochant alors au maître d'ouvrage de fournir une version arrangée des informations dont il dispose et de pratiquer la dissimulation ou la manipulation. Enfin le refus du maître d'ouvrage de fournir des études ou des documents

quelque soit la légitimité de ses motivations ne peut que créer, lorsque cela se produit, un climat de suspicion.

Sur le sujet de la transparence se pose également le problème de l'expertise complémentaire ou de la contre-expertise. Le maître d'ouvrage se trouve en effet souvent contesté dans sa compétence technique. La légitimité des administrations à concevoir les projets et à détenir le monopole du savoir technique est aujourd'hui mise en cause. En tout cas cette compétence technique n'engendre plus la confiance aveugle. Dès lors les études et l'ensemble des dossiers fournis par les administrations sont souvent contestés dans leur bonne foi mais aussi dans leur méthodologie.

Et cette contestation de la compétence, voire de la bonne foi technique des maîtres d'ouvrage débouche sur une revendication à la pluralité de l'expertise. Beaucoup estiment que cette demande est justifiée car, si complète soit-elle, une expertise unique issue du promoteur du projet sera toujours soupçonnée de partialité dans une situation de conflit ou de blocage. Certes la qualité des contre-expertises peut être aussi une source d'inquiétude pour le maître d'ouvrage et la guerre des expertises ne peut pas résoudre tous les problèmes comme l'a montré par exemple le cas du groupe d'experts nommé sur l'A8bis. À contrario le « collège d'experts » du TGV Sud-Est a pu débloquer la situation mais plus du fait de son rôle de médiation et d'écoute que de ses compétences.

La nature des informations à fournir comme le recours à la pluralité des expertises, posent actuellement des problèmes qui ne sont pas clairement résolus par les procédures en vigueur.

17 - Les lacunes liées à la décentralisation

La décentralisation, qui a consacré le rôle des autorités locales dans les décisions d'aménagement du territoire, leur a conféré de ce fait une véritable légitimité pour apprécier l'opportunité des projets dont elles sont l'auteur. Beaucoup de collectivités ont ainsi été amenées à lancer de grands projets nécessitant des enquêtes publiques. Or celles-ci sont diligentées par l'État et c'est l'État ou son représentant qui conclut en statuant par arrêtés ou par décrets. Les élus semblent

mal percevoir cette pratique qui leur apparaît comme une tutelle qui ne dit pas son nom.

Cette crispation est encore accentuée par le fait que les élus s'estiment à juste titre investis d'une légitimité démocratique et supportent souvent assez mal de voir leurs décisions contestées voire remises en cause dans le cadre d'une procédure qui leur échappe largement.

Les textes régissant les enquêtes publiques conçues à l'origine pour gérer des projets qui dépendaient tous directement ou indirectement de l'État, ne prennent pas en compte les cas où ceux-ci sont décidés et conduits par des collectivités locales.

18 - Les contraintes européennes et internationales

La réglementation européenne est à l'origine du renforcement de certaines exigences en matière de participation des citoyens dans le processus de décision publique pour la réalisation d'aménagement ou d'équipement. Une première directive 85-337 CEE du 27 juin 1985 a été transposée en droit interne 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 estimait que les évaluations des projets et la consultation du public étaient effectuées à un stade déjà trop avancé du processus décisionnel. Cette réflexion a conduit à l'adoption de la directive 97-11 CE du 3 mars 1997 qui modifie la directive précédente dans le sens d'un élargissement et d'un durcissement des exigences de celle-ci. Ainsi la directive 97-11 impose-t-elle de faire figurer dans l'étude d'impact une esquisse des principales solutions de substitutions 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. Les exigences en matière d'information transfrontière ont aussi été considérablement étendues. Enfin la directive conduit à l'introduction d'une motivation obligatoire de la DUP du moins pour les projets entrant dans le champ d'application de la directive 85-337 modifiée.

Il faut également prendre en compte les effets de la ratification par la France de la "convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement." Cette convention dite "convention Aarhus" a été ratifiée par la France. Les mesures qu'elle implique doivent donc être intégrées à notre droit même si la plupart y figurent déjà.

La convention souligne notamment la nécessité d'une concertation très en amont des projets pour désamorcer les contentieux dont la multiplication n'est pas souhaitable. L'article 6 prévoit une obligation de motivation des décisions alors que le principe français est celui de la motivation des seules décisions défavorables. Enfin la participation du public pourrait par ailleurs être renforcée par un recours plus systématique au référendum d'initiative locale.

II - Les solutions avancées

L'ensemble des études et rapports faisant l'objet de la présente synthèse fournit un ensemble d'axes, d'orientations, de perspectives et de solutions concrètes de nature à résoudre les problèmes préalablement identifiés et dont un résumé vient d'être fourni. Ces solutions vont globalement dans la même direction. Elles visent à légitimer et à moderniser la procédure des enquêtes publiques. Globalement il s'agit de rationaliser le processus de décision, de redéfinir la place de la déclaration d'utilité publique dans l'appréciation de l'intérêt général, de simplifier et de moderniser le système des enquêtes et des autorisations de travaux et de conférer un caractère impartial au processus de consultation du public. Plus précisément les propositions avancées correspondent de façon synthétique aux mesures ci-dessous.

21 - Affirmer clairement les principes

La clarification du système d'enquête implique d'affirmer ou de réaffirmer de façon claire un certain nombre de principes qui conditionnent le bon déroulement des consultations, leur crédibilité, leur pleine intégration au processus de décision en même temps que leurs limites.

211 - Il s'agit d'une consultation et non d'une information

Informer n'est pas consulter. Il s'agit donc d'établir que les enquêtes publiques ne constituent pas une simple information et encore moins une opération de communication vantant les mérites de l'opération concernée. L'enquête publique doit avoir pour objet de consulter la population sur la réalisation d'un projet. De ce point de vue le public doit comprendre qu'il est bel et bien partie prenante au processus de décision et qu'un vrai débat est engagé avec lui. Il faut donc donner à ses interrogations des réponses adaptées et suffisantes. Ainsi la consultation doit-elle intervenir alors que les enjeux ont été correctement identifiés, que toutes les informations disponibles ont été rendues publiques et que les décisions n'ont pas été prises préalablement. Les divers avis exprimés doivent être pris en considération.

En retour bien sûr il convient d'affirmer sans ambiguïté que le principe de la consultation ne signifie pas que les avis émis doivent être systématiquement suivis. L'autorité chargée de prendre la décision et de déclarer un projet d'utilité publique reste souveraine. Elle a simplement l'obligation de prendre en compte les observations formulées par le public et d'expliquer quelle suite elle leur donne.

212 - Seul l'État peut déclarer l'utilité publique

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 un but de la société politique qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression. » Or la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'oppose à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques dépendent des collectivités locales et puissent ainsi ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire.

La protection particulière dont doit bénéficier le droit de propriété ne peut donc pas différer d'une partie à l'autre du territoire et ne peut par conséquent pas être dévolue à une collectivité territoriale et encore moins à une personne morale fut-elle de droit public. Dans un but d'utilité publique, seul l'État peut donc contraindre un propriétaire à se démunir de son bien moyennant une juste et préalable indemnité. L'État doit donc être clairement confirmé comme seule entité susceptible de décider d'une procédure entraînant l'expropriation de personnes privées et donc de déclarer un projet d'utilité publique.

213 - La consultation doit porter à la fois sur le principe du projet et sur les modalités de sa réalisation

La consultation du public ne constitue pas seulement une occasion d'interroger les riverains et les personnes directement concernées sur les préjudices que le projet peut porter à leurs intérêts personnels et sur les moyens de les supprimer, de les réduire, de les indemniser ou de les compenser. La consultation porte aussi sur le principe même du projet.

Il doit donc être reconnu à l'opinion publique le droit de se prononcer sur l'opportunité du projet c'est-à-dire sur son caractère d'utilité publique. La population interrogée doit dès lors pouvoir se

faire le défenseur d'intérêts généraux qu'elle estimerait menacés ou insuffisamment pris en compte par le projet. En d'autres termes la consultation doit porter non seulement sur le projet lui-même et le détail de ses modalités de construction mais aussi sur le principe même de sa réalisation.

214 - L'utilité publique doit être appréciée dans sa définition étendue

L'utilité publique ne doit plus seulement s'apprécier en effectuant la balance entre l'intérêt public qui s'attache à la réalisation du projet et les intérêts privés auxquels il porte atteinte. Il s'agit aussi de confronter les divers types d'intérêts généraux qui peuvent être servis ou au contraire mis en cause par la réalisation du projet.

La décision publique doit donc pouvoir appréhender non pas seulement l'équilibre intérêt public - intérêts privés mais l'ensemble des intérêts généraux ou particuliers qui sont en cause. La déclaration d'utilité publique ne doit plus être considérée comme une simple autorisation d'exproprier, elle doit désormais avoir comme principale fonction de reconnaître l'opportunité de la réalisation d'un projet.

22 - Élargir la consultation

L'amélioration du système des enquêtes publiques passe, dans la plupart des documents étudiés, par un élargissement du champ de la consultation. Il s'agit principalement d'organiser une concertation avec le public en amont des enquêtes propres à chaque projet. L'idée est que la population ne soit pas mise devant le fait accompli comme elle en a trop souvent le sentiment mais qu'elle puisse être associée à la genèse des projets. Il s'agit aussi d'élargir les études soumises à l'enquête en exigeant que les documents mis en consultation fassent par exemple état de variantes et de solutions alternatives.

221 - Consulter le public dès l'élaboration des plans, des schémas et des programmes

La plupart des projets soumis à enquête publique sont en réalité déjà inclus dans des plans d'aménagement, des schémas directeurs, voire des programmes. À ce titre ils ont été pris en compte par

l'administration et apparaissent comme bénéficiant déjà d'une décision de réalisation au moins implicite. Or ces plans, ces schémas ou ces programmes n'ont généralement pas été soumis à enquêtes et n'ont donc pas pu être pris en compte par l'opinion.

C'est pourquoi il est proposé que l'on procède à une consultation du public pour l'élaboration de l'ensemble des plans, schémas et programmes d'infrastructures. Il est aussi demandé que ces documents, fassent l'objet d'une remise à jour régulière et que tout projet qui ne serait pas conforme à l'un d'entre eux ne puisse être autorisé sans mise en conformité du dit document. Ainsi ces plans et ces schémas pourront-ils devenir plus légitimes en même temps qu'ils seront mieux adaptés et plus strictement respectés.

Dans cet esprit, le rapport de la cellule de prospective du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement va même plus loin en proposant de consulter la population à trois niveaux préalables. Il s'agirait d'organiser une consultation sur le schéma national d'aménagement du territoire puis d'instaurer un débat national lors de l'élaboration des schémas directeurs sectoriels et enfin de proposer au public une vue d'ensemble de chaque itinéraire dans les différents territoires concernés afin d'éviter le saucissonnage des projets et ses conséquences néfastes sur la cohérence des consultations et des décisions. Ce dispositif impliquerait en conséquence que l'ensemble des enquêtes en amont ait été mené avant qu'un projet prévu dans ces plans ou schémas ne soit lui-même soumis à l'enquête publique.

222 - Organiser une première consultation en amont

La plupart des études et rapports examinés proposent que les grands projets d'aménagement et d'équipement soient soumis à un rendez-vous initial de consultation du public avant même d'être précisément définis. Cette consultation en amont, proposée notamment dans l'étude du Conseil d'État permettrait d'éviter que le public soit mis en présence d'un projet très abouti et qu'il ait ainsi le sentiment de participer à une consultation alors que les jeux seraient déjà faits. Ce dispositif permettrait également d'éviter que le maître d'ouvrage ne pousse très loin ses études avant de savoir si l'opportunité du projet est définitivement reconnue.

Cette phase initiale de consultation, qui ne concernerait que les opérations de grande ampleur, devrait porter principalement sur l'opportunité du projet, et notamment sur sa justification au regard des besoins et objectifs tels qu'ils résultent des plans d'aménagements du territoire et des schémas sectoriels. Pour être bénéfique, cette première phase devrait cependant offrir au public une matière suffisante pour que la consultation ait une substance réelle et puisse motiver le public. Il faut donc que le projet revête dès ce stade un contenu suffisant et qu'il fasse apparaître des alternatives concrètes.

Cette première phase pourrait être conclue par un acte formel émanant du maître d'ouvrage par lequel celui-ci déciderait ou non de poursuivre l'étude du projet. La décision en question consacrerait l'avant-projet et définirait le cadre dans lequel serait ensuite menée l'étude détaillée. Cette seconde phase serait dès lors conduite en mettant en application les objectifs et les contraintes dégagées lors de la première phase. Cet acte prendrait la forme d'une décision administrative de l'État ou d'une délibération de l'organe délibérant d'une collectivité locale.

Ces dispositions ne devraient cependant pas conduire à alourdir ou à aggraver les possibilités de recours contentieux. C'est pourquoi si un tel dispositif devait être adopté, l'acte qui le sanctionnerait pourrait certes être attaqué en tant que tel mais ne pourrait plus est 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 la procédure initiale ne fragilisent la suite de la procédure en la soumettant à la menace permanente d'un recours.

223 - Introduire des variantes dans les dossiers soumis à débat

Les études examinées, et surtout le rapport de la cellule de prospective du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement ont insisté pour que les consultations publiques voient leur objet élargi au-delà même du projet ou des schémas élaborés et définis par l'autorité administrative responsable. Il est ainsi proposé qu'une ou plusieurs variantes, un ou plusieurs scénarios alternatifs, soient obligatoirement introduits dans les documents d'enquête et soumis à l'appréciation et à la discussion du public.

De façon plus précise il est par exemple demandé que le débat sur le schéma national d'aménagement du territoire — remplacé depuis la loi Voynet de 1999 par «les schémas de service» — puisse comporter plusieurs scénarios alternatifs de logique intermodale et qu'un débat sur les critères de détermination des choix modaux en matière de transport soit également introduit. Dans le même esprit la consultation sur les schémas directeurs sectoriels devrait prévoir une réflexion multimodale avec l'élaboration d'au moins trois scénarios de répartition intermodale entre le fer, la route, l'air et l'eau.

Ce dispositif qui vise à contraindre les autorités à sortir des schémas préétablis et à permettre au public de se prononcer en amont des options qui pourraient être retenues par les autorités a été pris en compte par la directive EIPPE qui prévoit une consultation du public sur les schémas sectoriels (plans et programme). Aller plus loin peut paraître séduisant dans le principe mais pose néanmoins un certain nombre de difficultés d'ordre pratique et théorique. Cette démarche pousse par ailleurs très avant la logique de la démocratie participative et on peut se demander ce que devient dans ce contexte le rôle des élus. En tout cas cette question va bien au-delà de l'objet de la présente synthèse qui concerne les enquêtes publiques des grands projets d'infrastructures.

23 - Renforcer la déclaration d'utilité publique

La réforme de l'enquête publique, dès lors qu'elle vise à renforcer et à légitimer la consultation du public ainsi qu'à clarifier la procédure de la concertation, doit déboucher sur un acte qui ait une portée claire, compréhensible de tous et emportant le maximum d'effet. C'est la raison pour laquelle la plupart des études examinées dans le présent rapport concluent à la nécessité de renforcer la déclaration d'utilité publique dans son champ d'application et dans ses effets. Il convient notamment de ne plus limiter l'obligation de la déclaration d'utilité publique au seul cas où il est nécessaire de procéder à des expropriations. Il faut également que la DUP permette les transferts domaniaux qui sont nécessaire à la réalisation du projet sans qu'il soit nécessaire de recourir à d'autres procédures. Il faut aussi qu'aient été améliorée la concertation inter-administration. Il faut enfin que la DUP soit clairement motivée.

231 - Systématiser la DUP

Dans l'état actuel de la législation et sauf cas particulier, un projet qui ne nécessite pas d'expropriations n'a pas à faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Pourtant certains maîtres d'ouvrage qui se trouvent de ce fait exonérés de la procédure de DUP, soumettent néanmoins leur projet à déclaration d'utilité publique dans le seul but de conforter la légitimité de l'opération dont ils ont la charge. Il paraît donc conforme à une telle évolution de tirer les conclusions de cette situation et d'établir clairement qu'aucun projet de quelque importance ne pourra être réalisé s'il n'a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique et cela même si sa réalisation ne porte aucune atteinte à la propriété privée.

Il ne s'agit pas dans une telle démarche d'alourdir la gestion administrative déjà complexe des projets mais de répondre aux exigences de la démocratie et de la transparence. Il s'agit aussi de mettre en place une procédure identique pour tous les projets quelque soient leurs exigences foncières et de conférer aux DUP une signification simple et de portée générale. Il faut en effet que les décisions de réaliser les grands projets d'équipement soient clairement identifiables, que leurs auteurs soient connus et qu'ils puissent rendre compte de leurs réalisations.

232 - Permettre à la DUP de fonder légalement les transferts domaniaux

L'utilité publique ne reflète plus seulement la balance entre l'intérêt public et l'intérêt privé lui-même lié à l'atteinte à la propriété, mais il exprime plus globalement le bilan entre les différents intérêts généraux qui sont favorisés ou pénalisés par le projet. Dès lors il apparaît souhaitable qu'une décision favorable de déclaration d'utilité publique permette de réaliser le projet non seulement par rapport aux propriétaires privés mais également par rapport aux représentants des autres intérêts publics et permette à ce titre les transferts domaniaux en faveur du projet même dans le cas où les administrations propriétaires s'y opposeraient.

La DUP ne doit pas être seulement une contrainte pour les maîtres d'ouvrages, elle doit constituer un obstacle qui, s'il est franchi, ouvre

les portes de la réalisation du projet et facilite celle-ci. Dès lors il est important que la DUP permette non seulement l'expropriation des biens immobiliers privés mais puisse aussi fonder légalement les transferts domaniaux nécessaires à la réalisation du projet. 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 l'obstacle à la réalisation du projet. Les règles de compétence et les garanties telles que les recours en Conseil d'État seraient calquées sur celles concernant les expropriations.

233 – Améliorer la concertation inter-administration

Le renforcement des effets de la déclaration d'utilité publique passe aussi par une amélioration de la concertation inter-administration. Autrefois régie par l'instruction mixte et conçue à l'origine pour prendre en compte les intérêts de la défense nationale elle est aujourd'hui inadaptée aux exigences de l'époque et se trouve par trop déconnectée du processus d'information et de consultation du public ce qui affaiblit celle-ci et fragilise le maître d'ouvrage dans la gestion de son projet. De plus, la procédure actuelle ne prend pas suffisamment en compte les collectivités locales même quand elles sont à l'origine des projets soumis à l'instruction.

Pour autant il ne s'agit pas de nier la nécessité d'une concertation inter-administrative, mais celle-ci doit être rénovée. Il faut d'abord que l'ensemble des protagonistes soit clairement associé à cette procédure, à commencer par les collectivités locales concernées. Il faut ensuite que le processus de consultation inter-administrative 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 lorsqu'il est consulté. Quitte à ce que la concertation inter-administrative soit réouverte après l'enquête publique au cas où des éléments nouveaux révélés par cette dernière devraient être étudiés dans un cadre interministériel. Mais dans tous les cas il n'est pas acceptable que tel ou tel service réserve sa position et attende son heure ou que certains problèmes soient reportés aux discussions contractuelles avec le constructeur alors qu'ils relèvent de l'arbitrage d'intérêts généraux qui auraient du être traités en amont et soumis à débat public.

Il est donc préconisé de mettre fin au système actuel de l'instruction mixte issue de la loi de 1952 pour lui substituer une concertation inter-administrative plus transparente et plus réactive. Celle-ci doit permettre au projet de prendre en compte l'ensemble des intérêts publics en jeu, au-delà des seuls intérêts militaires. Elle doit aussi organiser, 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 et faire de la DUP rénovée une décision de synthèse. Cette concertation inter-administrative rénovée doit par ailleurs renforcer la cohérence de l'État en traitant les conflits d'intérêt et en assurant les arbitrages éventuels préalablement au lancement de l'enquête publique. Enfin elle doit associer étroitement les collectivités locales portant sur les projets dont elles ont pris l'initiative ou qui les concernent.

234 - Motiver les déclarations d'utilité publique

Bien souvent le public ne comprend pas que les déclarations d'utilité publique soient prises sans que l'on prenne acte de ses observations et que l'on y apporte des réponses. Il ne s'explique pas que la DUP échappe à l'exigence de motivation, alors qu'un très grand nombre de décisions administratives de bien plus modeste portée y sont soumises. De plus, cette carence se heurte de plus en plus aux exigences du droit communautaire et même à celles de certaines conventions internationales comme la convention Aarhus.

La rénovation de la déclaration d'utilité publique passe donc par l'introduction d'une obligation générale de motivation. Ainsi l'opinion aura-t-elle par avance l'assurance que ses observations seront prises en compte et que, quelque soit le sort qui leur sera réservé, des réponses leurs seront apportées. Par ailleurs les autorités responsables du projet pourront ainsi prendre plus clairement leurs responsabilités et le cas échéant mieux connaître les contraintes qu'ils doivent observer en conclusion de la consultation.

24 - Légitimer les enquêtes

Les enquêtes et débats publics sont au cœur de la procédure de déclaration d'utilité publique. Il est donc essentiel que ces enquêtes et

ces consultations s'effectuent de la manière la plus transparente, la plus impartiale et donc la plus légitime possible. Que ce soient le maître d'ouvrage, les citoyens ou leurs représentants associatifs, chacun à intérêt à ce que la procédure se déroule au mieux. C'est dans cet esprit que les différentes études examinées préconisent un certain nombre de dispositions permettant de faire taire les critiques et les suspicions actuelles. Il est notamment proposé de créer une instance nationale garante de l'ensemble du système des débats, consultations et enquêtes, mais aussi de faire évoluer la fonction des commissaires enquêteurs pour mieux asseoir leur légitimité, d'utiliser pour les enquêtes les méthodes modernes de communication et d'ouvrir la possibilité d'expertises complémentaires et de contre-expertises en assurant notamment leur financement.

241 - Créer une instance nationale garante de l'ensemble des débats, consultations et enquêtes

Lors des débats, consultations et enquêtes la confiance et la sérénité font actuellement trop souvent défaut. Indépendamment des antagonismes de fond cette situation résulte du fait que le public se sent prisonnier d'une procédure qui lui paraît dirigée par la partie adverse. Pour mettre fin à ce malaise qui n'est d'ailleurs pas sans fondement, il est proposé, dans la plupart des documents examinés, de placer les consultations, les débats et les enquêtes sous l'égide d'une instance impartiale. Le rapport de la cellule de prospective du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement propose ainsi de confier l'organisation de la consultation et des enquêtes à une commission du suivi indépendante et impartiale. L'étude du Conseil d'État conclut de son côté, non pas à la création d'une nouvelle instance, mais au renforcement de la Commission du débat public qui verrait ses compétences et ses moyens considérablement amplifiés.

Cette instance aurait la charge d'organiser et de garantir la bonne marche des procédures de débats, de consultations et d'enquêtes qui sont actuellement placées sous la responsabilité de l'État. Il ne s'agit pas de déposséder les instances étatiques de leurs compétences, dont la principale est d'ailleurs dans ce domaine d'apprécier l'utilité publique d'un projet. Il s'agit de donner aux procédures des débats et enquêtes une autorité et une crédibilité que certains croient devoir leur contester. Le fait que les débats, consultations et enquêtes se déroulent sous le

contrôle d'une instance impartiale permettrait une plus claire répartition des rôles et faciliterait de ce fait la tâche des représentants de l'État et celle des maîtres d'ouvrage. Surtout, elle dissiperait les suspicions et procès d'intention et donnerait aux actes déclaratifs d'utilité publique une plus grande légitimité.

Cette instance devrait se voir reconnaître la compétence d'intervenir non seulement pour les enquêtes proprement dites mais dans toute la procédure de consultation du public. L'intervention de cette commission, qui devrait être obligatoire pour les projets importants, consisterait à organiser, à mener, à réguler, et à garantir toute la procédure d'information et de consultation du public. Pour les projets plus secondaires, la commission pourrait intervenir de façon facultative dès lors que certains protagonistes décideraient de la saisir. Encore faudrait-il bien sûr encadrer les conditions de la saisine et prévoir par exemple qu'elle ne pourrait l'être que par le maître d'ouvrage, des élus ou des associations reconnues.

La commission pourrait par ailleurs se voir confier la mission d'émettre des avis ou des recommandations à caractère général. Elle pourrait par exemple diffuser des documents de référence comme un « guide de bonne pratique » sur la manière dont doivent être conçues et réalisées l'information et la consultation du public. Elle pourrait aussi contribuer à éclairer certaines questions récurrentes qui envoient de nombreux débats et enquêtes. La commission pourrait aussi remplir une fonction d'avis et de recommandation en matière de recrutement, de formation voir de rémunération des commissaires enquêteurs lesquels devraient cependant rester totalement indépendants de la commission. Enfin cette instance pourrait être associée à l'activité normative s'exerçant en matière d'information et de consultation. Bref cette commission deviendrait l'institution de référence pour tout ce qui relève de l'utilité publique des projets.

Enfin pour être efficace une telle commission devrait être rattachée au Premier ministre et disposer des moyens nécessaires. Elle devrait tout d'abord pouvoir démultiplier son action grâce à des instances interrégionales déconcentrées travaillant en réseaux. Chacune de ces 5 à 10 entités disposerait d'un territoire correspondant par exemple au ressort des cours administratives d'appel. La commission devrait également être dotée d'un personnel propre. Elle devrait être animée

par un groupe limité de personnalités de haut niveau présentant toutes les garanties d'impartialité et de compétences, désignés pour un mandat non renouvelable de quatre à cinq ans et consacrant à la commission une part importante de leur activité professionnelle. La commission devrait aussi comporter des collaborateurs permanents constituant son ossature logistique et administrative ainsi que des collaborateurs occasionnels susceptibles d'être recrutés par détachement ou par contrat pour une durée limitée en fonction de leurs qualifications spécifiques. Enfin cette instance devrait disposer d'un budget qui lui soit propre.

Ainsi dotée la commission deviendrait avec le temps une haute autorité garantissant l'ensemble des procédures d'enquêtes et de consultation.

242 - Faire évoluer la fonction de commissaire enquêteur

La fonction de commissaire enquêteur demeure par ailleurs irremplaçable. Celui-ci doit rester un non professionnel, conserver son indépendance, son autorité et sa capacité à fournir un avis. Il apparaît cependant nécessaire de faire évoluer la fonction pour rendre le commissaire enquêteur plus légitime et plus efficace encore.

Il convient d'abord de réexaminer les conditions de recrutement pour les diversifier notamment selon l'âge, l'origine professionnelle et la formation. Dans cet esprit il est proposé de constituer, à côté des listes régionales, une liste nationale regroupant les commissaires enquêteurs dont les compétences et l'expertise sont les plus rares. La formation des commissaires enquêteurs devrait également être renforcée et diversifiée. Les commissaires enquêteurs qui sont souvent des ingénieurs ou des techniciens doivent subir une formation en matière de droit, d'économie, d'environnement et de communication.

Il y a lieu par ailleurs de modifier le régime des rémunérations des commissaires enquêteurs. Celles-ci sont actuellement faibles et doivent donc pouvoir être revalorisées. Il faut de plus mettre fin au système dans lequel c'est celui qui porte le projet qui rémunère le commissaire enquêteur. Cette disposition crée en effet des situations délicates voir des incompréhensions. Il faudrait donc mettre en place un système de caisse intermédiaire en utilisant par exemple le

truchement de la commission nationale. Il faut enfin prévoir une meilleure organisation de la quasi-profession qui pourrait étoffer son organisation notamment dans le but de veiller au respect de strictes règles déontologiques.

243 – Utiliser pour les enquêtes les méthodes modernes de communication

Les méthodes d'enquête sont aujourd'hui critiquées pour être à la fois désuètes et formalistes. Il convient donc de remédier à ces deux écueils pour donner plus de réalité à la concertation.

En termes de formalisme les limites du système paraissent aujourd'hui atteintes. Les textes régissant les procédures se sont faits toujours plus précis, plus exigeants et plus complexes avec comme principal résultat une augmentation des contentieux et des annulations pour vice de procédure. Dans le même temps, le public n'y trouve pas son compte se sentant souvent dépassé par la complexité du dispositif. L'augmentation constante des exigences de forme n'est en effet nullement synonyme d'une amélioration des garanties bénéficiant au public.

Il faut donc aller vers un allégement des procédures. Un allégement qui se justifierait d'ailleurs d'autant plus que, si l'instance médiatrice du débat était instaurée, son intervention constituerait par elle-même une garantie autrement plus efficace que des textes tatillons. L'on pourrait donc s'accommoder de textes plus souples à l'élaboration desquels la commission pourrait d'ailleurs être associée.

Il convient également de procéder à une modernisation des supports de diffusion de l'information et de recueil des observations. Il n'est pas certain que le dépôt de dossiers volumineux dans les mairies et le recueil des observations sur des registres qui s'apparentent souvent à des cahiers d'écoliers soient aujourd'hui la méthode la plus adaptée à la réalité de notre société. Il convient donc, sans nécessairement abandonner complètement le support papier, d'imaginer des méthodes plus interactives et qui fassent plus systématiquement appel aux techniques modernes de communication comme Internet.

244 – Faciliter le recours aux expertises complémentaires et contre-expertises

Lorsqu'il y a conflit, les débats font souvent naître un besoin d'expertises complémentaires, de contre-expertises ou de solutions alternatives qui n'avaient pas été examinées initialement. Si complètes soient-elles, les études de plus en plus riches présentées par les maîtres d'ouvrage correspondent en effet à une expertise unique issue du promoteur du projet et sont à ce titre souvent soupçonnées de partialité. La pluralité des expertises mêmes si elle ne résout pas tout est néanmoins une condition généralement nécessaire à la poursuite du dialogue et à l'acceptation par tous les partenaires de la légitimité de la décision finale.

Les différentes études examinées, et tout particulièrement le rapport de la cellule prospective du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, proposent donc que soit prises des mesures pour faciliter l'expertise complémentaire ou la contre-expertise à l'initiative des interlocuteurs du maître d'ouvrage

Actuellement, la loi du 2 février 1995 donne au commissaire enquêteur la faculté de solliciter le président du tribunal administratif afin d'obtenir la désignation d'un expert. Mais ce droit n'avait toujours pas été concrétisé par décret d'application cinq ans après le vote du texte. La cellule prospective du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement propose en conséquence que le recours à une expertise complémentaire puisse être décidé par la commission du suivi dont elle demande par ailleurs la création. Ces expertises devraient dans ce contexte pouvoir être financées par un fond national pour la concertation. Fond qui serait abondé par les maîtres d'ouvrage et qui permettrait de dégager des moyens financiers indépendants destinés au financement non seulement des contre-expertises mais aussi, pourquoi pas, des procédures de concertation elles-mêmes.

245 - Mettre en place des médiateurs

Le rapport de la cellule prospective du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement propose en outre de mettre en place des médiateurs pour les concertations en amont. Utilisant les méthodes professionnelles d'animation, ces médiateurs seraient choisis sur une

liste nationale. Tenus bien sûr de ne pas porter de jugement sur le fond des arguments, ils pourraient établir de façon concertée des règles de fonctionnement des débats et transformer les affrontements en discussions. Pour renforcer encore cette culture de la concertation chez les maîtres d'ouvrage, les collectivités locales et les associations de citoyens, une charte de la concertation devrait servir de référence à une approche consensuelle.

Par ailleurs, la présence de médiateurs au niveau local pourrait permettre un premier dialogue en amont dans les cas où les procédures "Bianco" ou "Barnier" ne s'appliquent pas et éviter ainsi les irritations génératrices de conflits plus durs. Un médiateur qui pourrait être saisi par le public et les associations selon une procédure simple faciliterait les négociations entre les maîtres d'ouvrages et les associations. La validation de la concertation se ferait par la publication d'un rapport de médiation communiqué à toutes les parties.

25 - clarifier les procédures

La rénovation du système des enquêtes publiques doit aboutir à une simplification et donc à une clarification très importante de la procédure. Il importe en effet que l'opinion publique, qui doit être davantage associée à la reconnaissance de l'utilité publique des projets, puisse comprendre aisément dans quel cadre elle est amenée à intervenir. Cela n'est possible que si les procédures sont simples et très largement uniformisées. L'ensemble des innovations évoquées plus haut concourt largement à cet objectif. Encore convient-il de préciser quelques points complémentaires mis en avant dans les différentes études examinées. Il importe notamment que chaque projet ne donne lieu qu'à un nombre limité d'enquêtes, que soit résolu le problème des autorisations de travaux, que le champ des projets concernés soit clairement précisé et que les collectivités locales trouvent leur place dans le dispositif.

251 - Limiter le nombre de procédures par projet

Aujourd'hui un seul et même projet peut donner lieu à huit, dix voire douze enquêtes ayant chacune leur spécificité et renvoyant à l'application d'une législation particulière. Cette situation est totalement inintelligible par le public, privé ainsi de toute vision

d'ensemble et souvent dépassé et découragé par la complexité du processus. Il convient donc de tendre vers le regroupement de toutes les enquêtes et de faire en sorte que, pour un même projet, la procédure soit unifiée.

Il paraît possible, dans le cadre d'une réforme du processus d'enquête, d'homogénéiser le dispositif de consultation de façon à éviter les redondances. En revanche, il paraît plus difficile d'obtenir qu'une enquête publique unique se substitue à l'ensemble des enquêtes spécifiques. Avant d'atteindre cet objectif, on pourrait prévoir une information préalable du public sur la nature et le calendrier des différentes enquêtes auxquels le projet devra donner lieu et auquel le public sera donc invité à participer. Il est par ailleurs souhaitable de fusionner le maximum d'enquêtes afin d'en réduire le nombre.

252 - Rendre plus cohérent la délivrance des autorisations de travaux

Dans le même esprit, ni les maîtres d'ouvrage, ni les élus, ni les usagers, ni les riverains 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 à la délivrance d'autorisations de travaux. Il convient donc de résoudre cette incohérence.

Une solution simple pour l'esprit consisterait à substituer au régime actuel des autorisations multiples un mécanisme d'autorisation de synthèse valant pour toutes les polices spéciales dont l'État a la responsabilité. Cette solution paraît cependant très difficile à mettre en œuvre et pourrait conduire paradoxalement à des blocages supérieurs à ceux que l'on constate aujourd'hui. Il est en effet difficile de mettre en cause le principe de l'indépendance des législations. On peut en revanche s'efforcer d'en limiter les inconvénients par le système dit du guichet unique.

En attendant la mise en place d'un tel dispositif, la solution pourrait consister à ce que la déclaration d'utilité publique mentionne la liste des autorisations de travaux à la délivrance desquelles la réalisation du projet sera subordonnée et précise les délais dans lesquelles ces demandes d'autorisations de travaux devront être sollicitées ainsi que

les délais dans lesquelles les administrations compétentes devront se déterminer.

253 - Mieux intégrer les collectivités locales au dispositif

Lorsque les collectivités locales veulent réaliser un projet relevant de leurs compétences propres mais nécessitant l'expropriation de terrains privés, elles se trouvent pratiquement exclues de la procédure dont elles sont pourtant initiatrices et bénéficiaires. Du fait de l'expropriation, la collectivité doit en effet recourir à une déclaration d'utilité publique c'est-à-dire à une procédure entièrement gérée par l'État. Elle se trouve de ce fait dans la situation de subir une tutelle qui a pourtant été supprimée.

Pour résoudre cette difficulté, il n'est pas possible, comme on l'a vu plus haut, de désengager l'État de la procédure d'utilité publique dès lors qu'il doit rester le seul à pouvoir mettre en cause la propriété privée. Il convient en revanche de permettre à la collectivité locale de rentrer dans la procédure qui la concerne au premier chef.

L'étude diligentée par le Conseil d'État propose à cette fin une solution exempte de tout grief d'inconstitutionnalité qui permettrait aux collectivités locales à l'origine d'un projet de consacrer de manière exprès et formelle l'intérêt général qui leur paraît s'attacher à la réalisation du projet. Au terme de l'enquête publique, l'organe délibérant de la collectivité locale adopterait un acte qu'on pourrait appeler "déclaration de projet". En prenant une telle déclaration la collectivité donnerait une existence formelle à son projet et prendrait pleinement ses responsabilités tant vis-à-vis de ses propres citoyens que vis-à-vis de l'État. Si la réalisation du projet ne devait impliquer ni expropriation ni mutation domaniale, la déclaration de projet pourrait se suffire 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 utilité publique.

254 - Préciser le champ des projets concernés

Dans le cadre des textes actuels sur les enquêtes et consultations publiques, la question des seuils définissant quels projets sont

concernés par quelles dispositions constitue un élément supplémentaire de complexité et de confusion. Il convient donc là aussi de simplifier et d'homogénéiser le dispositif.

Pour préciser ces seuils, trois critères peuvent a priori être retenus : Le coût prévu pour les expropriations, le coût global de l'ouvrage, l'importance de l'impact de l'ouvrage apprécié en terme physique ce qui conduit à établir une liste d'ouvrages. La première approche paraît aujourd'hui complètement dépassée tant il est vrai que l'expropriation n'est plus que l'un des éléments parmi d'autres de l'appréciation de l'utilité publique. Le second critère a certes l'avantage de la simplicité mais il est aussi celui qui permet le plus facilement de contourner la loi, ne serait-ce que par les sous-évaluations ou les "saucissonnages" de projet. C'est la raison pour laquelle le rapport d'étude du Conseil d'État s'est prononcé pour la définition d'une liste d'ouvrage.

Il conviendrait donc d'élaborer trois listes d'ouvrage permettant de distinguer les trois catégories qui pourraient être retenues à savoir :

- Les ouvrages qui doivent donner lieu à déclaration d'utilité publique (cas d'un projet émanant de l'État) ou à une déclaration de projet (projet des collectivités locales) indépendamment de toute considération d'expropriation d'un bien immobilier privé.

- Les ouvrages qui doivent de surcroît faire l'objet d'un rendez-vous initial de consultation du public et par voie de conséquence, comme le suggère l'étude du Conseil d'État, d'une déclaration d'avant-projet.

- Les ouvrages qui doivent de plus faire l'objet d'une intervention obligatoire de la commission garante des consultations et de l'enquête publique.

III - Le dispositif recommandé

Après avoir réalisé la synthèse des observations effectuées par les différentes études sur les insuffisances du système actuel et après avoir dressé la liste des différentes propositions avancées, il peut être intéressant, dans une démarche plus synthétique encore, de brosser, sous la responsabilité de l'auteur de cette note, le tableau du dispositif tel qu'il pourrait résulter de la logique de toutes les recommandations effectuées. Notons que ce scénario, qui exprime plus l'esprit de l'ensemble des documents étudiés que le détail de leurs propositions, ne prend pas en compte les changements de législation intervenus depuis 2002.

31 – Instauration d'une procédure unique pour tous les projets

Cette démarche permettrait d'établir une procédure unique et claire qui devrait être applicable à tous les projets quels qu'ils soient. Il conviendrait dans cet esprit d'instituer la Commission nationale du débat public ou les commissions de suivies en une véritable Autorité du débat public ayant en charge la garantie, l'organisation, l'animation et la gestion des procédures d'enquête et de consultation du public dans notre pays. Il conviendrait également dans le même esprit de systématiser l'examen des projets selon deux phases successives ayant chacune sa logique propre et débouchant chacune sur une décision permettant d'avancer dans la procédure aussi bien pour le maître d'ouvrage que pour le public. Plus précisément le dispositif recommandé pourrait être le suivant.

32 - Cr éation d'une Haute autorit é du d ébat public

Comme cela a été proposé plus haut, la Commission nationale du débat public pourrait être transformée en une véritable Autorité du débat public. Sa mission serait de garantir l'impartialité et la sincérité

des débats publics et des enquêtes relatifs aux projets d'équipements. Elle devrait également organiser les débats et les enquêtes par l'intermédiaire de ses services et des personnalités qu'elle désignerait à cet effet. Elle aurait la responsabilité de gérer le corps non professionnel des commissaires enquêteurs. Elle aurait la charge de tenir à jour une base de données sur les enquêtes publiques. Enfin elle pourrait proposer à la puissance publique les aménagements légaux ou réglementaires nécessaires au bon déroulement des enquêtes et des débats dans notre pays. Elle disposerait pour cela d'une logistique administrative, de relais décentralisés et d'un budget. Cette Haute autorité devrait être composée pour partie de personnalités indépendantes et pour l'autre partie de représentants nommés par les principaux ministères concernés.

33 - Mise en place d'une procédure en deux phases

Conformément à ce qui a été suggéré plus haut, la procédure devrait dorénavant être organisée en deux phases successives. Une première phase porterait sur l'opportunité de réaliser le projet. Elle serait sanctionnée par une déclaration d'intérêt général. La deuxième phase sanctionnée par une déclaration d'utilité publique porterait sur l'autorisation de réaliser effectivement le projet. Il est clair que dans le cas de projets de faible importance, les deux phases seraient fusionnées en une seule.

34 - Première phase : la déclaration d'intérêt général

La première phase serait ouverte en amont de l'élaboration du projet à un stade cependant déjà suffisamment avancé pour que la pertinence de celui-ci puisse être débattue et tranchée. Cette phase ne présente en effet d'intérêt que si elle permet d'organiser un débat avec un enjeu véritable, celui de l'opportunité ou non de réaliser le projet. Dès lors la décision qui sanctionnerait cette première phase pourrait être une déclaration d'intérêt général prise par l'État ou son représentant local après la consultation du public organisée par la Haute autorité sous sa responsabilité. Cette déclaration qui donnerait lieu à une décision motivée, comporterait un cahier des charges que le maître d'ouvrage serait tenu de respecter pour réaliser la suite de l'étude.

35 - Deuxième phase : la déclaration d'intérêt public

La deuxième phase devrait permettre de présenter au public un projet déjà très avancé comportant notamment la plupart des mesures de réduction ou de compensation des nuisances. Cette phase qui ne devrait plus porter sur l'opportunité du projet concernerait l'autorisation de réalisation et serait donc sanctionnée par une déclaration d'utilité publique. L'enquête publique serait organisée par la Haute autorité du débat public, le commissaire enquêteur demeurant en charge de faire la synthèse des observations et de donner un avis. La déclaration dûment motivée devrait comporter un cahier des charges que le maître d'ouvrage aurait à respecter pour la réalisation du projet. Elle devrait bien sûr autoriser l'expropriation ainsi que le transfert domanial lorsque cela est nécessaire. Cette décision intervenant après que la concertation inter-administrative ait été effectuée comporterait également l'annonce détaillée des enquêtes complémentaires à mener et des autorisations de travaux spécifiques à obtenir. La décision serait prise par l'État ou par son représentant local. Dans le cas où le projet serait lancé à l'initiative d'une collectivité locale celle-ci pourrait être amenée à prendre une déclaration d'utilité locale qui pourrait être suffisante pour autoriser le projet s'il n'y a pas à réaliser d'expropriation ou de transfert domanial. Dans le cas contraire, la procédure irait jusqu'au bout c'est-à-dire jusqu'à la déclaration d'utilité publique prise par l'État.

36 - Gestion équilibrée des débats et des enquêtes

Le présent dispositif permettrait de ne plus avoir à recourir à des règles tatillonnes pour l'organisation de la consultation de première phase ou de l'enquête de seconde phase. Un cadre général de procédure devrait être mis au point mais ensuite c'est la Haute autorité du débat public qui aurait à définir sous sa responsabilité les modalités pratiques d'organisation et de conduite de telle ou telle consultation. La Haute autorité pourrait nommer pour chaque projet un médiateur chargé d'organiser avec les moyens de l'État et ceux du maître d'ouvrage les consultations et les enquêtes. C'est lui qui les conduirait et les animeraient en se gardant scrupuleusement de prendre parti pour qui que ce soit et en faveur de quelque argument que ce soit. Le commissaire enquêteur continuerait comme par le passé à faire la synthèse des observations recueillies et à formuler son propre avis. Il pourrait être

prévu que les différentes parties puissent saisir par le biais du médiateur la haute autorité pour obtenir des expertises complémentaires ou telles ou telle amélioration au déroulement de la procédure.

37 - Ne pas prévoir de réglementation pour la mise en consultation des plans ou des schémas

Dans ce dispositif qui garanti le développement d'une réelle démocratie participative il ne paraît pas souhaitable d'introduire des règles pour la mise en consultation des schémas d'aménagement du territoire ou des schémas directeurs. Ceux-ci ayant une portée très générale couvrant souvent l'ensemble du territoire il n'apparaît pas que les débats publics ou les enquêtes classiques soient adaptés à ce genre de texte. Au demeurant on touche là de très près à l'action gouvernementale et, si consultation de la population il doit y avoir, cela ne peut être fait qu'au cas par cas et à la diligence du gouvernement. Vouloir réglementer la consultation populaire pour les plans ou les schémas directeurs serait aussi surprenant que de vouloir établir des lois sur la manière de rédiger les lois.

*

* *

L'examen des différents rapports étudiés semble montrer une assez grande convergence dans l'analyse et les propositions qui sont faites. Si l'on pousse la logique des travaux effectués, on aboutit à un dispositif relativement simple et clair qui pourrait répondre à la fois aux aspirations de la population et aux préoccupations des maîtres d'ouvrages lors de la déclaration d'utilité publique des grands projets d'équipement.

**conseil général
des Ponts
et Chaussées**

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DÉFENSE CEDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45