



Droit Administratif n° 10, Octobre 2015, prat. 9

Déclaration d'intérêt général des projets de travaux publics

Pratique par Marie CLÉMENDOT
avocat
Cabinet Bardou & de Fay

Sommaire

1. CONTEXTE

Contrairement aux procédures facultatives de déclaration de projet prévues par le Code de l'urbanisme (*Dr. adm. 2015, prat. 7*), la déclaration de projet prévue par le Code de l'environnement est un acte obligatoire conditionnant l'autorisation de travaux publics susceptibles d'affecter l'environnement.

En vertu de l'article L. 126-1 du Code de l'environnement, les collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage, doivent se prononcer formellement sur l'intérêt général des projets dont elles sont à l'initiative, lorsqu'une enquête publique environnementale est requise.

Introduite par la loi du 27 février 2002 (*L. n° 2002-276, 27 févr. 2002 : Journal Officiel 28 Février 2002*) relative à la démocratie de proximité, dans le droit fil du rapport du Conseil d'État, « L'utilité publique aujourd'hui » (1999), cette procédure visait, en premier lieu, à pondérer le monopole de l'État en matière de déclaration d'utilité publique.

Inspirée du régime de la déclaration d'utilité publique (DUP), la déclaration de projet est néanmoins soumise à des règles procédurales particulières justifiées par un objectif d'information du public (A). Son articulation avec la déclaration d'utilité publique recherche le juste équilibre démocratique entre autonomie des collectivités territoriales et monopole de l'État (B).

2. COMMENTAIRES

A. - Règles particulières de procédure au regard de l'objectif d'information et de participation du public

L'article L. 126-1 du Code de l'environnement prévoit que « *lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages a fait l'objet d'une enquête publique en application du chapitre III du présent titre, l'autorité de l'État ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet se prononce, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée* ».

L'obligation imposée aux collectivités territoriales de statuer sur l'intérêt général des projets publics de travaux, à l'issue de toute enquête publique environnementale, est une manière non seulement de renforcer l'autonomie des autorités décentralisées mais également de responsabiliser les administrations locales vis-à-vis de leurs administrés.

Contrairement à la DUP, la déclaration d'intérêt général doit ainsi être expressément motivée dans l'acte formel de la déclaration de projet. La collectivité doit démontrer, au regard des résultats de l'enquête publique et des observations du public, l'intérêt local du projet, contribuant ainsi à redonner de l'importance aux procédures de participation du public.

Cet acte, qui relève de la compétence de l'organe délibérant, doit intervenir au plus tard un an à compter de la clôture de l'enquête publique.

Les travaux ainsi déclarés d'intérêt général doivent débiter dans un délai de 5 ans, prorogeable une fois par une nouvelle déclaration de projet dispensée d'enquête publique.

Il appartient à l'autorité qui délivre les autorisations de travaux de vérifier que ces conditions sont respectées. À défaut de respect de l'un de ces délais, l'autorisation est illégale et une nouvelle procédure devra être organisée.

La déclaration de projet peut également emporter mise en compatibilité automatique des documents d'urbanisme, suivant la même procédure accélérée que celle prévue pour la déclaration d'utilité publique ou pour la déclaration de projet au sens de l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme.

Eu égard aux effets qu'elle emporte, la déclaration de projet est une décision faisant grief et susceptible de recours pour excès de pouvoir (*CAA Marseille, 11 juill. 2011, n° 11MA00187*).

Le juge administratif opère un contrôle proche du bilan coût/avantage (*CAA Bordeaux, 10 juin 2010, n° 09BX00943 : JurisData n° 2010-009019*), limité au contrôle de la dénaturation des faits lorsqu'il statue en référé (*CE, 3 oct. 2011, n° 350210, SMTC Tisséo : JurisData n° 2011-021184*).

B. - Articulation avec la déclaration d'utilité publique dans le respect du principe d'autonomie des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales engagent désormais leur responsabilité en statuant formellement sur l'intérêt général des projets publics locaux d'une certaine envergure, quand bien même ce même projet serait également soumis à déclaration d'utilité publique.

En effet, lorsque la réalisation des travaux implique une procédure d'expropriation, l'article L. 122-1 du Code de l'expropriation prévoit les règles d'articulation des compétences, en fonction de la personne au bénéfice de laquelle l'expropriation est poursuivie.

Lorsque l'expropriation est poursuivie au bénéfice de l'État ou de l'un de ses établissements publics, la déclaration d'utilité publique rendue à l'issue de l'enquête publique vaut déclaration de projet dès lors que le projet est mis en oeuvre à toutes les étapes par la même entité, l'État.

Lorsque l'expropriation est poursuivie au bénéfice d'une collectivité territoriale, l'État demande à la collectivité territoriale, à l'issue de l'enquête publique, de se prononcer sur l'intérêt général du projet dans un délai de six mois. L'État se prononce ensuite, sur l'utilité publique du projet, sans être lié par la première décision, puisqu'il mettra cette fois en balance d'une part, l'intérêt général local du projet, déclaré *in abstracto*, et d'autre part, les inconvénients plus concrets résultant du recours à l'expropriation, notamment l'atteinte à la propriété privée.

La déclaration de projet doit ainsi précéder la DUP, afin de respecter les compétences décentralisées. Cet enchaînement d'actes constitue une opération complexe dont le contentieux a été aménagé : en présence d'une DUP postérieure, la légalité de la déclaration de projet ne peut être contestée que par la voie de l'exception à l'occasion d'un recours contre la DUP et seulement pour des moyens de légalité interne (*CAA Marseille, 4 avr. 2013, n° 11MA02542*).

En cas de refus de déclarer d'utilité publique un projet déclaré d'intérêt général, le préfet est astreint à une motivation expresse de sa décision, en application de l'article L. 121-3 du Code de l'expropriation.

Cette dernière exigence conduit à une solution asymétrique où l'exigence de motivation est moindre lorsque la déclaration d'utilité publique vaut déclaration de projet. En effet, si les DUP portant sur des opérations ayant des incidences sur l'environnement doivent être accompagnées d'un document qui expose les motifs et considérations de la décision (*C. expr., art. L. 122-1*), ce document n'est pas considéré comme un élément constitutif de l'acte de déclaration d'utilité publique, de telle sorte que le juge n'est pas autorisé à en contrôler le contenu et doit se limiter à en constater l'existence (*CE, 26 déc. 2013, n° 364498 : JurisData n° 2013-031059*).

3. RECOMMANDATIONS

En dehors des cas où un projet requiert à la fois une déclaration d'utilité publique et une déclaration de projet, il peut exister des situations où un même projet pourra requérir deux déclarations de projet, l'une obligatoire au titre de l'article L. 126-1 du Code de l'environnement et l'autre facultative au titre de l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme.

Il en est ainsi des projets d'aménagement globaux comportant en partie des travaux publics soumis à enquête publique, et en partie des travaux privés non dénués d'intérêt général.

Les premiers travaux, soumis à enquête publique, devront obligatoirement être précédés d'une déclaration d'intérêt général, les seconds pourront être soumis à enquête publique afin de bénéficier d'une déclaration d'intérêt général emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

Dans ce cas également, la procédure prévue par l'article L. 123-6 du Code de l'environnement est applicable. Elle permet de fusionner les deux enquêtes dans une enquête publique unique à l'issue de laquelle chacune des personnes publiques compétentes prendront acte de l'intérêt général de chacun des projets, au titre des deux législations indépendantes, sans faire totalement abstraction de l'imbrication des intérêts communs au sein du projet global.

Encyclopédies : Administratif, Fasc. 400-12, 445-22, 446-10

Textes : C. env., art. L. 126-1

Textes : C. expr., art. L. 122-1