

Conseil d'État
statuant
au contentieux
N° 277768
Inédit au Recueil Lebon



Juge des référés

M. Philippe Martin, Rapporteur
M. Martin, Président

SCP VIER, BARTHELEMY, MATUCHANSKY ; SCP DELAPORTE, BRIARD, TRICHET

Lecture du 17 mars 2005

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 21 février 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour le SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST PROVENCE représenté par son président en exercice et dont le siège est Chemin du Rouquier, (13808) Istres cedex ; il demande au juge des référés du Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre la décision du 1er décembre 2004, confirmée par celle du 5 janvier 2005, par laquelle la Commission nationale du débat public (C.N.D.P) a refusé d'organiser un débat public relatif au projet de création d'une unité de traitement des déchets ménagers par la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole (CUMPM) ;

2°) d'enjoindre à la Commission nationale du débat public de procéder au réexamen de sa demande dans un délai de quinze jours à compter de l'ordonnance à intervenir ; il soutient qu'il y a urgence dès lors que la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate aux intérêts qu'il a pour objet de défendre au titre des compétences qu'il exerce pour le compte de ses membres en application de l'article L. 5333-1 du code général des collectivités territoriales ; que la procédure de consultation en vue du choix du délégataire du centre de traitement est en cours ; que, pour permettre au public d'exercer une influence réelle sur le projet, conformément aux stipulations des articles 6 et 9 de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, l'organisation d'un débat doit intervenir avant l'attribution de la délégation de service public qui aura pour effet d'engager juridiquement et financièrement la CUMPM ; que plusieurs moyens sont, en l'état de l'instruction, susceptibles de créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ; que la commission a entaché sa décision d'une erreur de droit en donnant une interprétation restrictive des notions de bâtiments et infrastructures dont le coût, s'il dépasse le seuil de 150 millions d'euros, permet de déclarer recevables les demandes d'organisation de débat public conformément au point 11 de l'annexe au décret du 22 octobre 2002 ; que c'est à tort que la commission s'est estimée liée par l'évaluation minorée du coût du projet effectuée par la CUMPM ; que, pour apprécier le coût réel des opérations, la commission ne disposait pas de l'ensemble des éléments relatifs au projet plus vaste conçu par le port autonome de Marseille, dans lequel s'insère le projet de la CUMPM ; que la décision litigieuse méconnaît les stipulations de la convention d'Aarhus ;

Vu la décision de la Commission nationale du débat public en date du 1er décembre 2004 ;

Vu la copie de la requête en annulation présentée à l'encontre de la décision contestée ;

Vu le mémoire en défense enregistré le 7 mars 2005, présenté par la Commission nationale du débat public ; la Commission conclut au rejet de la requête ; elle soutient qu'il n'y a pas d'urgence dès lors que la décision contestée n'exclut pas l'organisation d'un débat local permettant la participation du public à l'examen du projet et auquel elle apportera son concours ; qu'il n'existe pas, en l'état de l'instruction, de moyen susceptible de créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse ; que son interprétation des dispositions du point 11 de l'annexe au décret du 22 octobre 2002 n'est pas erronée ; qu'elle n'a commis ni erreur de droit, ni erreur de procédure en prenant acte de l'évaluation du coût des bâtiments et infrastructures présentée par le maître d'ouvrage dès lors qu'elle ne dispose pas de moyens matériels, humains et légaux pour procéder au contrôle des chiffres fournis ; que le coût estimé du projet est trop inférieur au seuil de recevabilité pour que des demandes d'informations complémentaires aient pu utilement être faites au maître d'ouvrage ; que la commission, qui n'a pas été saisie du projet plus vaste qui relève de plusieurs autres maîtres d'ouvrage, ne pouvait légalement en tenir compte ;

Vu le mémoire en défense enregistré le 8 mars 2005, présenté par la Communauté Urbaine de Marseille-Provence-Métropole représentée par son président en exercice ; la Communauté urbaine conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge du SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST PROVENCE au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient que le syndicat requérant ne démontre pas en quoi l'absence de débat public porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate aux intérêts qu'il défend ; qu'en tout état de cause, un débat public a été organisé par la CMUPM et il se poursuivra, conformément à l'article L. 123-1 du code de l'environnement, lors de l'enquête publique préalable à l'autorisation d'exploitation du centre de traitement ; que la désignation du délégataire de service public n'entraîne pas l'obligation pour la CMUPM de réaliser le projet dès lors qu'elle a la faculté de résilier son contrat dans l'intérêt général ; qu'il n'existe pas, en l'état de l'instruction, de moyen susceptible de créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse ; que la commission n'est pas habilitée à procéder à l'examen de la pertinence des évaluations qui lui sont communiquées par les maîtres d'ouvrage ; que l'estimation transmise par la CMUPM, qui inclut l'ensemble des infrastructures qu'elle entend voir édifier, démontre qu'elle n'a pas cherché à sous-évaluer le projet ; que la commission ne s'est pas livrée à une interprétation erronée de la notion de bâtiments et infrastructures ; que même une interprétation extensive de ces notions n'aurait pas permis d'atteindre le seuil requis ; qu'en tout état de cause, le projet de la CMUPM, qui ne présente pas un caractère national, ne peut être soumis à la Commission nationale du débat public ; que le projet d'usine de traitement de la CUMPM et celui d'aménagement du port autonome de Marseille sont distincts bien que le terrain d'assiette du projet de construction du centre se trouve sur un terrain appartenant au port autonome de Marseille ; que l'opération menée sur le port autonome de Marseille a fait l'objet d'un débat public ; que la Convention d'Aarhus ne peut être directement invoquée dès lors qu'elle a fait l'objet d'une transposition en droit interne par les dispositions législatives codifiées aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'environnement ; qu'au regard de ces dispositions, la décision contestée est légale ; Vu le mémoire en réplique, enregistré le 11 mars 2005, présenté pour le SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST PROVENCE, qui reprend les conclusions de sa requête et les mêmes moyens et demande que la somme de 4 000 euros soit mise conjointement et solidairement à la charge de l'Etat et de la CUMPM au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; il soutient en outre qu'en égard à l'impact du projet sur l'environnement local, la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et

immédiate à ses intérêts ; qu'une résiliation de convention pour motif d'intérêt général n'est pas envisageable dès lors qu'elle implique que le cocontractant de l'administration soit indemnisé de toutes les dépenses engagées, et, le cas échéant, de la perte du bénéfice escompté ; que les opérations mises en oeuvre par la CUMPM avant la saisine de la commission de même que l'organisation d'une enquête publique préalable ne sauraient être assimilées et se substituer à la procédure de débat public organisée par la Commission nationale du débat public en vertu des dispositions du code de l'environnement et du décret du 22 octobre 2002 ; qu'ainsi la condition d'urgence doit être considérée comme remplie ; que plusieurs moyens sont susceptibles, en l'état de l'instruction, de créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse ; que la commission a entaché sa décision d'une erreur de droit en s'abstenant de contrôler les chiffres produits par la CUMPM dès lors d'une part, qu'aucune des dispositions applicables à la commission ne prévoit que les estimations fournies par le maître d'ouvrage s'imposent à elle et, d'autre part, qu'elle dispose de moyens matériels et humains qui ont été expressément prévus par le législateur ; que ni la Commission ni la CUMPM ne justifient du montant des coûts avancés ; que la convention d'Aarhus est d'effet direct pour interpréter le champ d'application exact du décret du 22 octobre 2002 ;

Vu les observations complémentaires, enregistrées le 14 mars 2005, présentées par la Commission nationale du débat public ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu 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, signée à Aarhus le 25 juin 1998, publiée par le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST PROVENCE, d'autre part, la Commission nationale du débat public et la Communauté Urbaine de Marseille-Provence-Métropole ;

Vu le procès verbal de l'audience publique du 15 mars 2005 à 9 heures 30 au cours de laquelle ont été entendus :

- Me BRIARD, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST PROVENCE ;

- Me VIER, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Communauté Urbaine de Marseille-Provence-Métropole ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et

qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ;

Considérant que la Commission nationale du débat public a été saisie le 28 septembre 2004 par le SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST PROVENCE et l'association WWF France, sur le fondement du II de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, d'une demande tendant à l'organisation d'un débat public sur le projet de réalisation, par la Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole (CUMPM), d'une unité de traitement de déchets ménagers dans la zone industrielle de Fos-sur-Mer ; qu'au vu du dossier transmis par la CUMPM en application du dernier alinéa du II de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, la Commission nationale du débat public, par décision du 1er décembre 2004, a rejeté comme irrecevables les saisines qui lui avaient été adressées, au motif que le coût prévisionnel des bâtiments et des infrastructures de l'unité de traitement envisagée était inférieur au seuil de 150 millions d'euros prévu par le décret du 22 octobre 2002, pris pour l'application de l'article L. 121-8 du code de l'environnement et fixant sur ce point le seuil au-delà duquel, pour les bâtiments industriels, la commission peut être saisie d'une demande d'ouverture du débat public sur le fondement du II de l'article L. 121-8 ;

Considérant que, pour demander la suspension de cette décision, le SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST PROVENCE soutient que la Commission nationale du débat public a commis une erreur de droit en donnant une interprétation restrictive des notions de bâtiments et infrastructures résultant du décret du 22 octobre 2002 ; que c'est à tort que la Commission a entériné, sans la contrôler, l'évaluation du coût du projet effectuée par la CUMPM, alors que cette évaluation est sous-estimée ; que la Commission ne disposait pas, pour apprécier l'ampleur du projet, des éléments relatifs au projet plus vaste envisagé par le port autonome de Marseille, dans lequel s'insère le projet de réalisation de l'unité de traitement de déchets ; que la décision contestée méconnaît les stipulations des articles 6 et 9 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 signée à Aarhus le 25 juin 1998, publiée par décret du 12 septembre 2002 ; qu'en l'état de l'instruction et eu égard à l'office du juge des référés, aucun de ces moyens ne paraît de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision prise le 1er décembre 2004 par la Commission nationale du débat public ; qu'il y a lieu, par suite, de rejeter les conclusions de la requête aux fins de suspension et d'injonction ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat et de la CUMPM, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, la somme que demande le SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST PROVENCE au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'en revanche il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge du SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST PROVENCE la somme de 3 000 euros que demande la CUMPM au même titre ;

ORDONNE :

Article 1er : La requête du SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST PROVENCE est rejetée.

Article 2 : Le SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST PROVENCE

versera à la Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST PROVENCE, à la Commission nationale du débat public et à la Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole.

Décision attaquée :

Titrage :

Résumé :

Précédents jurisprudentiels :

Textes cités :

Excès de pouvoir