

Conseil d'État
statuant
au contentieux
N° 277128

Publié au Recueil Lebon



6ème et 1ère sous-sections réunies

M. Olivier Henrard, Rapporteur
M. Aguila, Commissaire du gouvernement
M. Stirn, Président
SCP VIER, BARTHELEMY, MATUCHANSKY

Lecture du 28 décembre 2005

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 1er février 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentée par le SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST-PROVENCE, sis chemin du Rouquier, à Istres (13808 cedex), représenté par son président en exercice M. Bernard Granie ; le SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST-PROVENCE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 1er décembre 2004 par laquelle le président de la Commission nationale du débat public a refusé d'organiser un débat public sur le projet de centre de traitement de déchets de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole ;

2°) d'enjoindre à la Commission nationale du débat public de statuer à nouveau sur sa demande, dans un délai de quinze jours suivant la notification de la décision de justice à intervenir ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la directive 85/337/CEE, du Conseil, du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ;

Vu la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 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, signée à Aarhus le 25 juin 1998, ensemble le décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de cette convention ;

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 entendu en séance publique :

- le rapport de M. Olivier Henrard, Auditeur,
- les observations de la SCP Vier, Barthélemy, Matuchansky, avocat de la société Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole,
- les conclusions de M. Yann Aguila, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que l'article L. 121-8 du code de l'environnement dispose « I. - La Commission nationale du débat public est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat./ Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire./ II. - En outre, les projets appartenant aux catégories définies en application du I mais dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil fixé en application du I, et qui répondent à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat pour chaque nature de projet, sont rendus publics par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, qui en publie les objectifs et caractéristiques essentielles./ En ce cas, la commission peut être saisie par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet et par dix parlementaires ; elle peut également être saisie par un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou par l'une des associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national. Cette saisine intervient dans un délai de deux mois à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage./ Le maître d'ouvrage adresse à la Commission nationale du débat public un dossier constitué conformément au deuxième alinéa du I » ; que le I de l'article 3 du décret du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public, aujourd'hui codifié à l'article R. 121-3 du code de l'environnement, précise : « La liste des catégories d'opérations relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement dont les objectifs et les caractéristiques principales doivent, en application du II de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, être rendus publics par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet est fixée en annexe au présent décret » ; que l'annexe à ce décret prévoit, s'agissant des « équipements industriels », un coût des « bâtiments et infrastructures » supérieur à 300 millions d'euros pour les seuils et critères visés au I de l'article L. 121-8 et un coût des « bâtiments et infrastructures » supérieur à 150 millions d'euros pour les seuils et critères visés au II du même article ;

Considérant que la Commission nationale du débat public a été saisie le 28 septembre 2004 par le SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST-PROVENCE, sur le fondement du deuxième alinéa du II de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, d'une demande tendant à l'organisation d'un débat public portant sur le projet de réalisation, par la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole, d'une unité de traitement de déchets ménagers dans la zone industrielle de Fos-sur-Mer ; qu'au vu du dossier transmis par la communauté urbaine en application du troisième 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 cette saisine 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, fixé par l'annexe au décret du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public

et à la Commission nationale du débat public, à partir duquel la Commission peut être saisie au sujet des projets d'« équipements industriels » par un établissement public de coopération intercommunale ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressé ; que le SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST-PROVENCE demande au Conseil d'État l'annulation de cette décision ;

Sur le moyen tiré de l'interprétation des seuils de saisine :

Considérant qu'il résulte des dispositions ci-dessus rappelées du code de l'environnement et du décret du 22 octobre 2002 que, s'agissant des projets « d'équipements industriels » qui présentent un « intérêt national » au sens de l'article L. 121-1 du code et qui font l'objet d'une saisine de la Commission nationale, ne doit être pris en compte, pour l'appréciation des seuils fixés par l'annexe au décret, que le seul coût des « bâtiments et infrastructures » ; qu'il suit de là que la Commission nationale, qui a qualifié à bon droit d'équipement industriel au sens du décret le projet litigieux d'unité de traitement de déchets ménagers, n'a pas commis d'erreur de droit en excluant du coût de l'installation, pour apprécier si elle avait été saisie à bon droit par le syndicat d'agglomération requérant, les équipements dont elle sera dotée, destinés au traitement des déchets ;

Sur les moyens tirés de l'évaluation du coût du projet :

Considérant que la Commission nationale et les commissions particulières qu'elle constitue, le cas échéant, pour animer les débats publics qu'elle estime nécessaire d'organiser, peuvent, sur le fondement de l'article 7 du décret du 22 octobre 2002, une fois prise la décision d'organiser un débat public, demander à la personne publique responsable du projet de compléter le dossier destiné au public, ou de diligenter des expertises complémentaires ; que pour apprécier les conditions de sa saisine, il appartient à la Commission nationale d'apprécier le coût de ce projet tel qu'il peut être raisonnablement estimé sur le fondement du dossier prévu par le I de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, fourni par la personne publique responsable du projet, qui présente ses objectifs et ses principales caractéristiques ; qu'en l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que la Commission nationale, en fondant son appréciation sur les montants mentionnés par le dossier établi par la communauté urbaine, aurait fait une inexacte application de ces dispositions, dès lors que le syndicat d'agglomération requérant n'a produit, ni à l'occasion de sa saisine de la Commission nationale, ni devant le Conseil d'Etat, aucun élément de nature à mettre en doute la sincérité de ce chiffrage ;

Sur le moyen tiré de l'insertion du projet litigieux dans un programme plus vaste :

Considérant que si le syndicat d'agglomération requérant soutient que la Commission nationale du débat public ne disposait pas des éléments nécessaires pour évaluer l'ampleur réelle du projet litigieux, dès lors que celui-ci prendrait place dans le cadre d'une planification industrielle beaucoup large concernant la zone de Fos-sur-Mer, initiée par le port autonome de Marseille, cette dernière programmation constitue un projet distinct, conduit par une personne publique différente ; qu'il suit de là que la Commission nationale qui ne dispose, en vertu de la loi et du décret du 22 octobre 2002, d'aucun pouvoir d'auto-saisine ni d'élargissement de l'objet d'une saisine, a fait une exacte application de ces textes en limitant son appréciation au projet d'unité de traitement de déchets ménagers présenté par la communauté urbaine ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations 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 :

Considérant que l'article 6 de cette convention stipule : « 2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment () 3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement. 4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » ;

Considérant que les stipulations des paragraphes 2 et 3 n'impliquent pas, par elles-mêmes, contrairement à ce que soutient le syndicat d'agglomération requérant, l'organisation d'un débat public au sens des articles L. 121-1 et suivants du code de l'environnement, qui n'est qu'une des procédures possibles pour assurer l'information et la participation, en temps utile, du public au processus décisionnel en matière d'environnement ; qu'il en est de même des stipulations le paragraphe 4 qui, en tout état de cause, créent seulement des obligations entre les Etats parties à la convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne ; qu'il suit de là que le syndicat d'agglomération requérant n'est pas fondé à soutenir que l'absence d'un tel débat préalablement à la mise en oeuvre du projet litigieux méconnaîtrait les stipulations rappelées plus haut ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance des objectifs de la directive 85/337/CEE, du Conseil, du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement :

Considérant que le syndicat d'agglomération requérant ne peut utilement se prévaloir à l'encontre de la décision attaquée du 1er décembre 2004 de l'illégalité alléguée, au regard des objectifs de cette directive, de la décision de la communauté urbaine de signer ultérieurement, le 4 juillet 2005, un contrat de délégation de service public portant sur le projet litigieux ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole, que le SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST-PROVENCE n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision attaquée de la Commission nationale du débat public ; que ses conclusions aux fins d'injonction, ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ; qu'il y a lieu, en revanche, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge du SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST-PROVENCE le paiement à la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole de la somme de 4 000 euros au titre des frais que celle-ci a exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

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 de Marseille-Provence-Métropole la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE OUEST-PROVENCE, à la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole, au président de la Commission nationale du débat public et au ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Décision attaquée :

Titrage : 01-01-02-01 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ACTES. ACCORDS INTERNATIONAUX. APPLICABILITÉ. - CONVENTION D'AARHUS DU 25 JUIN 1998 - PARAGRAPHE 2 ET 3 DE L'ARTICLE 6 - EFFET DIRECT.

68-05 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. - PROJETS D'INTÉRÊT NATIONAL SOUMIS À LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC - A) IDENTIFICATION DES PROJETS JUSTIFIANT CETTE SAISINE - COMPARAISON AUX SEUILS DE COÛTS PRÉVISIONNELS PRÉVUS PAR LE DÉCRET DU 22 OCTOBRE 2002 - 1) PRISE EN COMPTE, POUR LES ÉQUIPEMENTS INDUSTRIELS, DU SEUL COÛT DES BÂTIMENTS ET INFRASTRUCTURES, À L'EXCLUSION DU COÛT DES ÉQUIPEMENTS - 2) PRISE EN COMPTE DU COÛT DU PROJET TEL QU'IL PEUT ÊTRE RAISONNABLEMENT ESTIMÉ SUR LE FONDEMENT DU DOSSIER FOURNI PAR LA PERSONNE PUBLIQUE RESPONSABLE DU PROJET [RJ1] - B) INVOCABILITÉ DES STIPULATIONS DES PARAGRAPHE 2 ET 3 DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION D'AARHUS DU 25 JUIN 1998 [RJ2].

Résumé : 01-01-02-01 Les stipulations des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 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 le 25 juin 1998 à Aarhus sont d'effet direct et donc directement applicables en droit interne.

68-05 a) 1) Il résulte des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'environnement et du décret du 22 octobre 2002 que, s'agissant des projets « d'équipements industriels » qui présentent un « intérêt national » au sens de l'article L. 121-1 du code et qui font l'objet d'une saisine de la commission nationale du débat public, ne doit être pris en compte, pour l'appréciation des seuils fixés par l'annexe au décret, que le seul coût des « bâtiments et infrastructures ». Il suit de là qu'en l'espèce, la commission nationale, qui a qualifié à bon droit d'équipement industriel au sens du décret le projet litigieux d'unité de traitement de déchets ménagers, n'a pas commis d'erreur de droit en excluant du coût de l'installation, pour apprécier si elle avait été saisie à bon droit par le syndicat d'agglomération requérant, les équipements dont elle sera dotée, destinés au traitement des déchets.,,2) Pour apprécier les conditions de sa saisine, il appartient à la commission nationale du débat public d'apprécier le coût du projet dont elle est saisie tel qu'il peut être raisonnablement estimé sur le fondement du dossier prévu par le I de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, fourni par la personne publique responsable du projet, qui présente ses objectifs et ses principales caractéristiques. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que la commission

nationale, en fondant son appréciation sur les montants mentionnés par le dossier établi par la personne publique responsable du projet, aurait fait une inexacte application de ces dispositions, dès lors que le requérant n'a produit, ni à l'occasion de sa saisine de la commission nationale, ni devant le Conseil d'Etat, aucun élément de nature à mettre en doute la sincérité de ce chiffrage.,,b) Les stipulations des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 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 le 25 juin 1998 à Aarhus sont d'effet direct et donc directement applicables en droit interne.

Précédents jurisprudentiels : [RJ1] Rappr, pour l'appréciation sommaire des dépenses devant figurer dans le dossier mis à l'enquête publique dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique, Assemblée, 23 janvier 1970, Epoux Neel, p. 44.,[RJ2] Comp., s'agissant des articles 6§4 et 8, décision du même jour, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, à mentionner aux Tables.

Textes cités :

Excès de pouvoir