

CONSEIL D'ETAT

ASSOCIATION DES CONSEILS D'ETAT ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SUPREMES DE L'UNION EUROPEENNE

Questionnaire relatif aux opérations d'aménagement

1) Procédure administrative

Quatre étapes de la procédure administrative peuvent être distinguées :

- la constitution du dossier d'enquête publique,
- la réalisation de l'enquête publique,
- la déclaration d'utilité publique,
- l'enquête parcellaire et l'arrêté de cessibilité.

a) le dossier d'enquête publique :

Le dossier d'enquête publique répond à l'exigence imposée à l'autorité administrative de donner une bonne information sur les caractéristiques du projet.

L'article R. 11-3 du code de l'expropriation prévoit, pour le cas qui nous intéresse des opérations de réalisation de travaux et ouvrages, que le dossier doit contenir :

- une notice explicative (elle indique l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles notamment du point de vue de l'insertion dans l'environnement, parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête a été retenu) ;
- un plan de situation ;
- un plan général des travaux ;
- les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ;
- une appréciation sommaire des dépenses ;
- une étude d'impact ;
- une évaluation (mentionnée à l'article 5 du décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 pris pour l'application de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs), lorsque les travaux constituent un grand projet d'infrastructures tels, par exemple, qu'une autoroute.

L'étude d'impact et l'évaluation méritent les précisions suivantes.

L'évaluation doit comporter notamment une analyse des conditions et des coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de renouvellement de l'infrastructure projetée ; une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ; les motifs pour lesquels, parmi les partis envisagés par le maître d'ouvrage, le projet présenté a été retenu ; une analyse des incidences de ce choix sur les équipements de transport existants ou en cours de réalisation, ainsi que sur leurs conditions d'exploitation, et un exposé sur sa compatibilité avec les schémas directeurs d'infrastructures applicables. L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte également une analyse des différentes données de nature à permettre de dégager un bilan prévisionnel, tant des avantages et inconvénients entraînés, directement ou non, par la mise en service de ces infrastructures dans les zones intéressées que des avantages et inconvénients résultant de leur utilisation par les usagers. Ce bilan comporte l'estimation d'un taux de rentabilité pour la collectivité calculée selon les usages des travaux de planification. Il tient compte des prévisions à court et à long terme qui sont faites, au niveau national ou international, dans les domaines qui touchent aux transports, ainsi que des éléments qui ne sont pas inclus dans le coût du transport, tels que la sécurité des personnes, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement économique et l'aménagement des espaces urbain et rural. Les diverses variantes envisagées par le maître d'ouvrage d'un projet font l'objet d'évaluations particulières selon les mêmes critères.

L'étude d'impact imposée par les articles R.122-1 à R.122-16 du code de l'environnement (issus du décret d'application du 12 octobre 1977 de la loi du 10 juillet 1976) est « un outil essentiel pour la protection de l'environnement ». Elle est obligatoire pour tous les « aménagements ou ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions, ou leur incidence sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier ». Les aménagements, ouvrages et travaux dispensés d'étude d'impact et limitativement énumérés par les textes, font toutefois l'objet d'une « notice d'impact » qui examine les incidences éventuelles de ces opérations sur l'environnement et les conditions dans lesquelles les travaux et ouvrages à réaliser satisfont aux préoccupations environnementales. L'étude d'impact contribue à la conception du projet, à l'information de l'autorité compétente et à celle du public. Elle doit contenir : une analyse de l'état initial du site et de son environnement ; une analyse des effets sur l'environnement ; la motivation du choix opéré ; les mesures envisagées pour supprimer, réduire et compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement ; les méthodes de prévision utilisées et les difficultés rencontrées ; un résumé non technique destiné à faciliter sa compréhension par le public.

Les articles R.123-24 et suivants du code de l'environnement (issus du décret du 25 février 1993) prévoient en outre l'information des Etats membres de l'Union européenne susceptibles d'être affectés par le projet. C'est l'autorité compétente pour organiser l'enquête publique qui prend l'initiative, lorsque le projet lui semble susceptible d'avoir des incidences notables sur un ou plusieurs Etats membres, frontaliers ou non, de transmettre le dossier au ministre des affaires étrangères pour communication aux autorités de l'Etat ou des Etats concernés.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a jugé qu'aucune disposition n'impose de mentionner dans l'étude d'impact que l'aménagement projeté traverse des sites d'intérêt communautaire retenus pour figurer dans le programme « Natura 2000 » (CE, 9 février 2004, *Association Manche-Nature*).

S'agissant des *grands projets nationaux d'infrastructure*, une circulaire du ministère de l'équipement en date du 15 décembre 1992 prévoit une procédure complète de consultation et de concertation, préalable à la constitution du dossier d'enquête publique. Elle s'applique aux lignes ferroviaires à grande vitesse, aux autoroutes et voies rapides à deux fois deux voies d'une certaine longueur et, le cas échéant, à d'autres grands projets. Elle prévoit qu'une première phase de débat doit être organisée par les préfets concernés dès la conception du projet et, en tout cas, avant les études de tracé. Cette phase doit permettre aux élus régionaux et locaux, aux forces sociales, économiques et associatives, ainsi qu'aux citoyens de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux et environnementaux du projet. A l'issue de cette phase, c'est au gouvernement qu'il revient d'arrêter les grandes orientations qui sont formalisées dans un cahier des charges rendu public et à partir duquel les études de tracé sont engagées. Parallèlement à celles-ci, est réalisée une synthèse des perspectives régionales et locales d'aménagement et de développement afin de favoriser l'intégration de l'infrastructure dans les territoires concernés et la valorisation de ceux-ci.

b) L'enquête publique

Sauf pour les opérations secrètes intéressant la défense nationale, l'enquête préalable est obligatoire. Il s'agit de la dimension démocratique de la procédure d'expropriation. De l'examen du dossier proposé au public résulteront des conclusions qui pourront influencer la décision de l'administration sur l'utilité publique du projet.

Depuis la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, il existe deux types d'enquêtes publiques : l'enquête publique de droit commun lorsque le projet ne porte pas atteinte à l'environnement, et l'enquête publique démocratisée pour certains types de travaux ou aménagements déterminés par décret (par ex les travaux d'aménagement de la voirie s'ils dépassent 1,9 million d'euros).

➤ *L'enquête publique de droit commun (art. R.11-4 à R.11-14 du code de l'expropriation)*

L'enquête est ouverte par un arrêté préfectoral, sauf lorsqu'elle porte sur le projet d'une collectivité locale, d'un groupement de collectivités ou d'un établissement en dépendant. Dans ce cas la décision d'ouverture est prise par le président de l'organe délibérant (loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité).

La décision d'ouverture est portée à la connaissance du public par deux mesures de publicité : par voie d'affichage dans les communes concernées 8 jours au moins avant ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci et par voie de presse dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département 8 jours au moins avant le début de l'enquête. Lorsque l'opération est d'importance nationale, l'avis est en outre publié dans deux journaux à diffusion nationale. Cet avis précise la nature de l'opération, l'époque, le lieu et la durée de l'enquête, laquelle ne peut être inférieure à 15 jours.

L'enquête est menée, en toute indépendance et impartialité, par un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête nommés par le préfet sur une liste nationale établie par le ministre ou sur les listes départementales établies par le préfet.

Pendant la durée de l'enquête, le public peut prendre connaissance du dossier et formuler ses observations soit en les adressant par écrit au commissaire-enquêteur qui les annexe au registre d'enquête, soit en les consignait directement sur ce registre.

A l'expiration du délai, les registres sont clos par le préfet, le sous-préfet ou le maire. La date de clôture de l'enquête revêt une importance particulière pour le calcul du délai d'intervention de la déclaration d'utilité publique, laquelle doit être prise un an au plus tard lorsqu'elle est prononcée par arrêté préfectoral ou ministériel (le délai est porté à 18 mois lorsque l'utilité publique est déclarée par décret en Conseil d'Etat¹).

Le commissaire-enquêteur rédige, dans un délai d'un mois à compter de l'expiration du délai d'enquête (et 6 mois maximum à compter de l'ouverture de l'enquête), des conclusions motivées afin d'apprécier les avantages et les inconvénients de l'opération et indique, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis. Il est tenu d'examiner toutes les observations consignées au registre mais il n'a pas à répondre à chacune d'entre elles ni à prendre parti sur les divers projets envisagés par l'administration.

➤ L'enquête publique démocratisée (R.11-14-1 à R.11-14-15 du code de l'expropriation)

Instaurée par la loi dite Bouchardeau du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, cette procédure nouvelle d'enquête vise à mieux prendre en compte les conséquences de certains projets sur l'environnement à travers plusieurs spécificités : le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête sont nommés par le président du tribunal administratif ; la durée de l'enquête ne peut être inférieure à un mois ; le commissaire-enquêteur dispose de larges moyens, incluant la possibilité de procéder à des auditions et de convoquer le maître de l'ouvrage et les autorités administratives intéressées ou d'organiser des réunions publiques en présence du maître de l'ouvrage. Le décret du 20 juillet 1998 favorise l'accès des citoyens aux opérations de l'enquête pour leur permettre de contester celle-ci et ses résultats dès avant la déclaration d'utilité publique. Le rapport d'enquête fait état des contre-propositions formulées et des réponses éventuelles du maître de l'ouvrage.

➤ Les avis à recueillir

Dans certains cas, il est nécessaire de recueillir l'avis d'autorités ou d'experts :

- avis du service des Domaines en cas d'acquisitions amiables supérieures à un certain montant ou par voie d'expropriation ;
- avis du ministre de la Culture ou de l'architecte des bâtiments de France lorsque l'expropriation porte sur des immeubles, monuments naturels ou sites classés, des immeubles en secteur sauvegardé ou en cas d'atteinte à un édifice inscrit ;
- avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale des structures agricoles lorsque l'expropriation réduit de façon grave les terres agricoles ;
- avis de la commission départementale des sites en cas de création de certaines routes ;

¹ Ce qui est le cas pour certains types de travaux ou aménagements énumérés par un décret en Conseil d'Etat et notamment des projets autoroutiers (cf infra).

- avis des conseils régionaux concernés par une opération qui doit être regardée comme posant un problème de développement ou d'aménagement régional.

c) La déclaration d'utilité publique

La déclaration d'utilité publique n'est requise que lorsque la réalisation de l'opération projetée, de ses accès ou installations annexes, implique le recours à l'expropriation.

Lorsque la phase de consultation et d'enquête est terminée, le dossier est transmis à l'autorité compétente pour prendre l'acte de déclaration d'utilité publique. Cette autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire et peut, même si les conclusions du rapport du commissaire-enquêteur sont favorables, décider pour des motifs de droit ou d'opportunité de ne pas poursuivre la procédure.

La loi du 27 février 2002 a profondément modifié la répartition des compétences pour prononcer l'utilité publique : selon le nouvel article L. 11-2 du code de l'expropriation, « l'utilité publique est déclarée par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral », et cela sans considération pour le caractère favorable ou non des conclusions du commissaire-enquêteur.

Toutefois, certaines opérations ne peuvent être déclarées d'utilité publique que par décret en Conseil d'Etat en raison de leur nature ou de leur importance (opérations énumérées à l'article R.11-2 : autoroutes et routes express, aérodromes de catégorie A, lignes de chemins de fer, canaux de navigation, centrales thermiques, hydroélectriques ou nucléaires...).

La déclaration d'utilité publique doit intervenir au plus tard un an après la clôture de l'enquête préalable, délai majoré de 6 mois lorsque la déclaration d'utilité publique doit être prononcée par décret en Conseil d'Etat. Passé ce délai, il y a lieu de procéder à une nouvelle enquête.

La déclaration d'utilité publique a pour effet de rendre possible l'expropriation, mais non de la rendre obligatoire. L'administration peut toujours renoncer à son projet. L'acte déclarant l'utilité publique doit toutefois toujours préciser le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée. Ce délai ne peut être supérieur à 5 ans ; il est porté à 10 ans pour les opérations prévues aux plans d'urbanisme approuvés.

Au terme de ce délai, et sauf prorogation autorisée, la déclaration d'utilité publique est caduque. En revanche, l'enquête publique reste valable et permet une nouvelle déclaration d'utilité publique dès lors qu'aucun changement dans les circonstances de fait ou de droit ne rend nécessaire l'ouverture d'une nouvelle enquête.

d) L'enquête parcellaire et l'arrêté de cessibilité

Il s'agit de déterminer avec précision les biens à exproprier ainsi que les ayants droits à indemnité. C'est ce que constate l'arrêté de cessibilité, pris après qu'a été ouverte une nouvelle enquête : l'enquête parcellaire.

➤ L'enquête parcellaire

Elle a pour objet de permettre aux propriétaires concernés de vérifier l'exactitude des informations dont dispose l'administration quant à la liste des parcelles ou des droits réels à exproprier et quant aux bénéficiaires de l'indemnisation. L'expropriant est tenu de notifier aux propriétaires le dépôt en mairie du dossier. Si le domicile du propriétaire est inconnu, la notification est faite au maire ainsi que, le cas échéant, aux locataires.

L'enquête est ouverte par un arrêté préfectoral qui doit contenir les informations suivantes : objet de l'enquête, date et durée (15 jours minimum), jours et lieux de consultation du dossier, désignation d'un commissaire-enquêteur, délai pour rendre l'avis (1 mois maximum). L'arrêté fait l'objet d'une double publicité (par affichage et par voie de presse). Lorsque la désignation des parcelles à exproprier et de leurs propriétaires ne pose pas de problèmes et que l'expropriant est en mesure de les déterminer, l'enquête parcellaire peut être menée en même temps que l'enquête publique, un même commissaire-enquêteur pouvant suivre les deux enquêtes. La déclaration d'utilité publique tient alors lieu d'arrêté de cessibilité.

➤ Arrêté de cessibilité

Il ne transfère pas la propriété mais constate que toutes les conditions de ce transfert ont été remplies. La cession amiable reste encore possible. En toute hypothèse, l'autorité compétente pour prendre l'arrêté de cessibilité est le préfet. Il s'agit d'une décision individuelle qui doit être notifiée aux propriétaires concernés.

Une certaine liberté a été laissée au préfet puisqu'il peut réduire, s'il y a lieu, l'emprise de l'opération projetée en déclarant non cessibles des parcelles figurant au plan parcellaire. En revanche, il ne saurait augmenter cette emprise sauf si des parcelles ne figurant pas au plan parcellaire sont destinées à la réalisation de travaux accessoires.

L'arrêté de cessibilité a une durée de validité de 6 mois. Après expiration de ce délai et dans le délai de validité de la déclaration d'utilité publique, rien n'interdit au préfet de prendre un nouvel arrêté de cessibilité ; celui-ci n'est pas considéré comme prorogeant l'arrêté initial. S'il n'y a pas eu de changement de circonstances, une nouvelle enquête parcellaire n'est pas obligatoire.

Le transfert de propriété est réalisé soit par voie d'accord amiable soit par voie d'ordonnance du juge de l'expropriation, saisi par le préfet (cette ordonnance marque le début de la phase judiciaire).

2) Participation du public

Le public peut être amené à présenter ses observations sur le projet au stade de l'élaboration du dossier ainsi que pendant l'enquête publique. En amont de l'enquête, il peut aussi être consulté, pour certains types de travaux ou aménagements, en vertu d'une procédure de débat public organisée par la commission du même nom.

a) La commission du débat public

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité transforme la Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995 par la loi dite « Barnier », en autorité administrative indépendante et en élargit le champ de compétence.

La commission est notamment chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et des personnes privées dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

La liste des projets soumis à la commission est fixée par le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 : il s'agit notamment de la création d'autoroutes ou de voies express, de lignes ferroviaires, de voies navigables, de la création ou de l'extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes ou d'infrastructures portuaires, de la création de lignes électriques, de gazoducs, d'oléoducs, de la création d'une installation nucléaire, de barrages hydroélectriques.

Pour chaque catégorie de projets, le décret fixe des seuils hauts et des seuils bas. Lorsque les caractéristiques du projet dépassent les seuils hauts, la procédure du débat public est obligatoire. S'agissant par exemple de la création d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2 x 2 voies à chaussées séparées ainsi que de l'élargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2 x 2 voies ou plus à chaussées séparées, la commission est obligatoirement saisie lorsque le coût du projet est supérieur à 300 millions d'euros ou que sa longueur est supérieure à 40 km. La commission est saisie par le maître d'ouvrage ou la personne responsable du projet ; le dossier qui lui est remis présente les caractéristiques et les enjeux socio-économiques de l'opération, le coût estimatif et l'identification de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

S'agissant des projets aux caractéristiques comprises entre le seuil bas et le seuil haut, ils sont rendus publics par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, qui en publie les objectifs et caractéristiques essentielles. Pour les autoroutes et voies express, les seuils bas sont un coût supérieur à 150 millions d'euros et une longueur supérieure à 20 km. En ce cas, la commission peut être saisie par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet ou 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 exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national. Cette saisine intervient dans un délai de deux mois maximum à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage.

La commission, saisie en amont de la constitution du dossier d'enquête publique, a pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public. Elle assure la participation du public pendant toute la phase d'élaboration d'un projet et veille à ce que soient garanties de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux. Elle ne se prononce en revanche pas sur le fond des projets.

Dès qu'elle est saisie, la commission détermine les conditions de participation du public au processus de décision. Si elle estime qu'un débat public est nécessaire, elle peut soit l'organiser elle-même, auquel cas elle en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue, soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique

responsable du projet. Si elle estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose.

La commission se prononce par une décision motivée, dans un délai de deux mois ; à défaut, elle est censée avoir renoncé à organiser un débat public. Lorsqu'un débat public est organisé, sa durée ne peut excéder 4 mois. Dans les 2 mois qui suivent, la commission fait un bilan du débat ouvert devant elle et en publie le compte rendu, lequel est mis à la disposition du commissaire-enquêteur.

L'ouverture de l'enquête publique ne peut être décidée qu'à compter soit de la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé, soit de la date de publication du bilan et au plus tard dans le délai de 5 ans qui suivent ces dates.

Dans un délai de trois mois après la publication du bilan, le maître de l'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet.

b) Les observations du public pendant l'enquête publique

La procédure d'enquête publique apparaît en droit français comme une procédure essentiellement écrite. Sans être remis en cause, ce principe fait l'objet d'infléchissements.

➤ *Prééminence de l'écrit*

Le public dispose de deux moyens principaux pour faire connaître ses observations (art. R.11-8 du code de l'expropriation). Il peut les adresser par écrit au commissaire-enquêteur au siège de l'enquête. Qu'il s'agisse d'observations individuelles ou de pétitions, le commissaire-enquêteur est tenu de les enregistrer et de les annexer au registre d'enquête, de manière à ce qu'elles soient tenues à la disposition du public, à condition tout au moins qu'elles aient été produites avant la clôture de l'enquête.

Le public peut également consigner ses observations directement sur un registre spécialement ouvert à cet effet, « établi sur feuillets non mobiles, coté et paraphé par le commissaire-enquêteur ». Ces dispositions ont pour but de garantir l'authenticité de la consultation du public et visent à éviter que l'administration ne puisse soustraire des observations qui seraient défavorables à son projet ou, au contraire, y ajouter des observations qui iraient dans son sens.

➤ *Observations orales*

La possibilité pour le public de rencontrer aussi bien le commissaire-enquêteur que les autres parties intéressées au projet afin de leur faire part de ses observations demeure étroitement circonscrite. Ce droit à formuler oralement des observations soulève en premier lieu le problème de la présence du commissaire-enquêteur au siège de l'enquête et, de manière plus générale, celui de l'insertion des formules nouvelles empruntées aux techniques de la concertation – dont la réunion publique constitue l'archétype – dans un processus a priori peu disposé à les admettre.

Observations orales auprès du commissaire-enquêteur : La possibilité de présenter oralement des observations au commissaire-enquêteur obéit à un régime différent selon que l'enquête relève du droit commun ou des dispositions de la loi de 1983.

Dans le cadre de l'enquête de droit commun, le décret du 14 mai 1976 institue une procédure de réception facultative des observations orales du public, celle-ci étant laissée à la discrétion du préfet, seul compétent pour en décider le principe, le lieu, la date et les horaires. En conséquence, l'organisation d'enquêtes, sans que soit prévue la possibilité pour le public de rencontrer le commissaire-enquêteur, n'est pas irrégulière.

La loi du 12 juillet 1983 favorise le dialogue entre le commissaire-enquêteur et le public en accordant à ce dernier un droit à être entendu à sa demande et en rendant obligatoires les mesures offrant au public la possibilité de présenter oralement ses observations. Le droit pour les habitants et intéressés de rencontrer le commissaire-enquêteur et de lui présenter oralement leurs appréciations, suggestions et contre-propositions est désormais, pour les enquêtes soumises à ce régime, inscrit dans les textes. L'arrêté portant organisation de l'enquête doit obligatoirement préciser les lieux, jours et heures où le commissaire-enquêteur se tiendra à la disposition du public pour y recevoir ses observations.

Réunions publiques : Institutionnalisée par la loi de 1983, la réunion publique a pour objet l'organisation d'un débat public contradictoire visant à parfaire l'information du public et à lui assurer la possibilité de se prononcer en toute connaissance de cause sur le projet. Elle donne la parole au public et peut réunir, à cet effet, commissaire-enquêteur, responsable du projet ainsi que les différents intéressés. La décision d'organiser une réunion publique est toujours facultative et laissée à l'initiative du commissaire-enquêteur.

➤ Portée des observations du public

Quelles que soient les modalités de formulation de ces observations, le principe selon lequel celles-ci ne lient ni le commissaire-enquêteur tenu, dans la rédaction de ses conclusions, d'exprimer un avis personnel, ni a fortiori l'autorité compétente, présente un caractère absolu. L'enquête publique n'est ni un référendum ni un vote et la détermination de son résultat n'est aucunement soumise à une quelconque loi de la majorité. Si par conséquent les intéressés sont en droit de demander que l'ensemble des observations formulées durant l'enquête soient examinées par le commissaire-enquêteur (le non-respect de cette règle constituant un motif d'irrégularité de l'enquête), ils ne sont en revanche nullement fondés à exiger que celles-ci soient prises en considération et qu'il en soit directement tenu compte dans la décision administrative prise à l'issue de l'enquête.

Cette liberté laissée au commissaire-enquêteur et à l'autorité administrative dans la poursuite de l'opération explique qu'aucune limitation ou restriction fondée sur le non exercice du droit d'exprimer des observations sur le projet n'est opposée aux requérants lors d'un recours contre les décisions administratives ultérieures.

3°) Voies de droit

Trois types de recours sont ouverts.

Le *recours en annulation pour excès de pouvoir* est ouvert contre les principaux actes de la procédure administrative, mais pas contre les mesures préparatoires, tels que les arrêtés d'ouverture d'enquête (CE, 23 janvier 1970, *Epx Niel*, AJDA 1970 ; CE, 27 avril 1998, *M. de Belinay*). L'illégalité de ces mesures peut toutefois être invoquée à l'appui d'un recours contre la déclaration d'utilité publique, ou contre l'arrêté de cessibilité, en raison du caractère global de la procédure d'expropriation². Si le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour prendre l'arrêté d'ouverture d'enquête (CE, 7 mars 1979, *Cne de Vestric et Condiac*) et l'acte déclaratif d'utilité publique (CE, 4 juin 1954, *Cne de Théroutanne*), sa décision peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

La déclaration d'utilité publique peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, dans le délai de droit commun de deux mois à compter de la publication de la déclaration (CE, 8 juin 1998, *Groupement foncier agricole du domaine de la Cabanne*) ou de la notification à un particulier, par exemple de l'arrêté de cessibilité. S'il s'agit d'un décret, la publication intervient par insertion au Journal officiel, et, s'il s'agit d'un arrêté, par voie d'affichage en mairie, nonobstant l'insertion effectuée postérieurement au recueil des actes administratifs du département qui n'est pas considérée comme une publicité obligatoire.

Si un tel recours est irrecevable comme tardif, le requérant conserve la possibilité, en vertu de la théorie des opérations complexes, de contester la régularité dudit arrêté en tant qu'il a servi de base aux mesures contenues dans l'arrêté de cessibilité pris pour son application.

Il est également possible de contester une déclaration d'utilité publique par le biais des procédures de référé.

En application de l'article L.521-1 CJA, la suspension de l'exécution de la déclaration d'utilité publique est susceptible d'être prononcée si deux conditions cumulatives sont réunies : l'urgence et l'existence d'un moyen propre, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

La condition d'urgence visée par l'article L. 521-1 pose des difficultés d'appréciation plus importantes que celles concernant l'exigence d'un doute sérieux sur la légalité de l'acte contesté. L'urgence s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce soumises au juge des référés. Le juge va donc effectuer une sorte de bilan des avantages et inconvénients représentés par l'exécution de la mesure contestée.

Or, la survenance d'une déclaration d'utilité publique ne constitue pas forcément un élément suffisant pour que la condition d'urgence visée par l'article L.521-1 CJA soit considérée comme satisfaite. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 4 mars 2004, *Association le caillou de Béon*, précise « qu'une déclaration d'utilité publique ne crée pas, par elle-même et en l'absence de circonstances particulières tenant notamment à l'imminence des acquisitions ou des travaux, une situation d'urgence » (CE, 4 mars 2004, *Association le caillou de Béon*, n° 264931).

Les conditions du référé-suspension étant très restrictives, le législateur est intervenu pour les assouplir lorsque des projets menacent l'environnement. Ainsi, l'article L.122-2 du Code de l'environnement, reproduit à l'article L.554-11 du CJA, prévoit-il que « *si une*

² Le droit administratif français parle d' « opération complexe »

requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé au second alinéa de l'article L. 122-1 est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée ». Le juge est alors tenu d'accorder la mesure de suspension sollicitée sans avoir à rechercher si la situation est urgente (CE, 14 mars 2001, Cne Goutrens).

Il en va de même lorsque l'utilité publique a été déclarée malgré l'*avis défavorable du commissaire-enquêteur*. L'article L.123-12 du Code de l'environnement, reproduit à l'article L.554-12 CJA, prévoit que « *le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. [Ces] dispositions (...) s'appliquent également lorsqu'une décision a été prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ait eu lieu* ». Comme dans le cas précédent, le juge de référés est tenu d'accorder la mesure de suspension demandée, sans avoir à rechercher si la situation est urgente (CE, 29 mars 2004, n° 258563, Cne Soignolles-en-Brie).

Le décret n° 2005-467 du 13 mai 2005 modifiant le Code de l'expropriation crée un nouvel article R.12-2-1 du code de l'expropriation qui a pour objet d'éviter que la phase judiciaire de l'expropriation se poursuive, alors que la déclaration d'utilité publique ou l'arrêté de cessibilité fait l'objet d'une suspension dans le cadre d'une procédure de référé devant le juge administratif. Dans un tel cas, le préfet est désormais tenu, dès qu'il a reçu notification de la suspension, d'en informer le juge de l'expropriation. Celui-ci doit alors surseoir au prononcé de l'ordonnance d'expropriation dans l'attente de la décision de la juridiction administrative sur le fond de la demande.

Enfin, un *recours indemnitaire* peut être intenté devant le juge administratif lorsque le déroulement de la procédure cause un préjudice aux expropriés. Le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouvent les immeubles expropriés est compétent pour statuer sur les déclarations d'utilité publique prises par arrêté ministériel ou préfectoral. Le Conseil d'Etat sera compétent en premier et dernier ressort pour connaître d'un décret ou d'un projet concernant plusieurs ressorts.

En revanche, la détermination du montant des indemnités consécutives au transfert de la propriété relève du juge judiciaire.

Cette intervention des deux ordres de juridiction – juge administratif en ce qui concerne la légalité de la déclaration d'utilité publique et juge judiciaire pour l'expropriation – a pu poser certaines difficultés.

Avant l'intervention de la loi n° 95-101 du 2 février 1995, le fait que l'ordonnance d'expropriation était devenue définitive aboutissait à déclarer irrecevables les recours contre l'ordonnance ou le jugement fixant l'indemnité d'expropriation du bien en cas d'annulation de la déclaration d'utilité publique. Ainsi, le bien demeurait définitivement acquis à l'expropriant (Cass. 3e civ., 17 mai 1995, *Épx Eymeriat c/ Cne Varambon et a.* : Bull. civ. 1995, III, n° 124). Désormais, l'article L. 12-5 alinéa 2 du Code de l'expropriation prévoit « *qu'en cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, tout exproprié peut faire constater par le juge de*

l'expropriation que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale ».

4) Capacité d'ester en justice

Le recours contre une déclaration d'utilité publique peut être intenté par toute personne justifiant d'un intérêt à agir. Le plus souvent il s'agit des particuliers directement concernés par l'opération, qu'ils agissent individuellement ou par le biais d'une association de défense. Mais le juge, dont la jurisprudence est en la matière assez libérale, admet bien d'autres catégories de requérants, par exemple les contribuables communaux ou départementaux s'agissant des expropriations diligentées par les communes et les départements, les collectivités locales s'agissant de projets prévus sur leur territoire ou à proximité, les chambres de commerce s'agissant de travaux ayant une incidence sur le développement économique, les associations de défense de l'environnement, etc... Si la commune où demeure le requérant ne fait pas partie des communes concernées par le décret déclarant d'utilité publique les travaux de construction d'une autoroute, il n'a pas qualité pour agir contre ce décret.

Toute personne qui dispose d'un droit sur l'immeuble expropriable possède un intérêt suffisant pour intenter un recours contre l'arrêté de cessibilité : propriétaire, locataire, usufruitier ou leurs ayants-droit, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale.

L'intérêt à agir des personnes morales est toujours apprécié au regard de leur objet social (CE, 25 septembre 1996, *Groupement interprofessionnel de Seine-et-Marne*). Il en va de même pour les associations de défense des expropriés, qu'elles soient constituées par les intéressés eux-mêmes pour la défense de leurs propres intérêts, ou qu'il s'agisse d'une association de personnes qui ne sont pas directement visées, mais dont le rôle est de défendre les expropriés (CE, 3 février 1971, *Assoc. pour la sauvegarde des sites corses*) ou qui invoquent les intérêts les plus divers.

Enfin, toute personne peut former un recours en tierce opposition contre un jugement de la juridiction administrative qui porte préjudice à ses droits, si elle n'a pas été représentée ou appelée à l'instance de ce jugement (CE, 9 janvier 1981, *Assoc. de défense du quartier de Chèvre-morte*).

Il semble donc que l'ensemble des plaignants du présent cas puissent introduire un recours, sous réserve de l'autorité nationale compétente en matière d'environnement qui ne peut agir contre le décret, en vertu du principe de collégialité de l'action gouvernementale.

5) Ampleur du droit d'introduire une plainte

Le recours en annulation est un contentieux objectif et les requérants, dès lors qu'ils justifient d'un intérêt à agir, peuvent invoquer tous moyens d'illégalité externe (incompétence de l'auteur de l'acte, vice de forme ou de procédure) ou interne (mise en cause du bien-fondé de l'acte), le juge étant alors tenu de tous les examiner.

Les requêtes dirigées contre une déclaration d'utilité publique comprennent presque systématiquement des moyens portant sur sa légalité externe (notamment sur le déroulement

de la procédure). Mais de nombreux recours contestent aussi l'utilité publique même de l'opération, soit par le biais du détournement de pouvoir, de l'absence de nécessité de l'opération, des inconvénients du projet excédant ses avantages selon la théorie du bilan ou de la possession d'immeubles disponibles par le service expropriant.

La théorie des opérations complexes, qui permet d'invoquer l'illégalité d'un acte antérieur à l'encontre d'un autre acte de la procédure alors que le délai de recours contre le premier est expiré, est applicable en matière d'expropriation. Il est donc possible d'exciper à l'encontre de la déclaration d'utilité publique de l'irrégularité d'actes antérieurs, liés à la phase administrative.

6) Étendue du contrôle du juge

Le juge peut contrôler à la fois la déclaration d'utilité publique et, grâce à la théorie des opérations complexes applicable en la matière, les actes qui y sont relatifs.

Les décisions d'aménagement font l'objet d'un contrôle maximal : le juge administratif exerce un contrôle de l'utilité publique du projet selon la méthode du bilan (CE, Ass., 28 mai 1971, *Ville nouvelle est*). L'utilité publique ne s'apprécie donc pas in abstracto mais bien au cas par cas, en fonction des circonstances de fait particulières de l'affaire. Le juge apprécie la déclaration d'utilité publique compte tenu de la balance des avantages et des inconvénients de l'opération, des « atteintes portées à la propriété privée », du « coût financier », des « inconvénients d'ordre social » et de « l'atteinte à d'autres intérêts publics », y compris l'impact sur l'environnement (CE Ass., 20 octobre 1972, *Sté civ. Sainte Marie de l'Assomption*). Il ne s'agit pas seulement de mettre en balance intérêt public et intérêt privé, mais d'arbitrer entre les différents intérêts publics en cause.

Si le contrôle du juge de la légalité porte sur les avantages et les inconvénients du projet retenu par l'administration, il ne s'étend pas cependant aux différentes modalités ou possibilités de réalisation de l'opération. Le juge se refuse ainsi à contrôler le choix du projet retenu par l'administration au regard des différents projets possibles (CE, 13 décembre 1978, *Syndicat intercommunal de distribution d'eau*), la meilleure localisation possible des ouvrages (CE, 23 avril 1982, *Association des propriétaires et exploitants sarthois*) et n'a pas à apprécier l'opportunité du choix retenu pour le tracé d'une autoroute (CE, 14 décembre 1992, *JCPG* 1993, IV, 291 ; CE, 10 novembre 1995, *JCPG* 1995, IV, 284) dès lors que le tracé choisi ne présente pas d'inconvénient excessifs, par rapport à ses avantages (CE, 22 février 1974, *Adam*).

Le bilan n'est donc établi qu'au regard du projet choisi par l'administration sans tenir compte des bilans éventuellement plus favorables que permettraient de dresser d'autres projets, sauf dans le cas où la collectivité est déjà propriétaire de terrains ou équivalents comparables à ceux pour lesquels on exproprie des propriétaires privés (CE, 7 février 1992, *Decuers*).

Une déclaration d'utilité publique peut également être annulée pour un vice de forme ou de procédure (sauf lorsque ce vice est véniel et n'a pu exercer d'influence sur la légalité de la décision).

7) Droit européen de l'environnement

a) absence ou insuffisance de l'étude d'évaluation des incidences du projet sur l'environnement

L'absence ou l'insuffisance de l'étude d'impact entraîne l'annulation de la déclaration d'utilité publique en cas de recours en annulation fondé sur ce moyen. Elle ne peut pas en revanche être soulevée d'office par le juge (CE, 23 novembre 1984, Société des ciments français). Lorsqu'il est saisi de ce moyen, le juge contrôle le contenu de l'étude, par rapport aux données qu'elle doit comporter, mais son contrôle n'est guère formaliste quant à la présentation de ces données (CE, 28 septembre 1984, Rondeau et Chemonny). Toutefois, certaines exigences se dégagent de la jurisprudence :

Le principe de proportionnalité (art. R.122-3 c. env.) : plus le projet est important, et plus il apparaît avoir des incidences réelles sur l'environnement, plus l'étude devra être précise et détaillée, et plus le juge exercera un contrôle approfondi (CE, 14 novembre 1988, *Commune de Saint-Vrain* ; CE, 11 décembre 1996, *Association de défense de l'environnement orangeois*). Si les travaux ont une faible incidence sur l'environnement, les exigences du contrôle sont moindres (CE, 24 octobre 1984, *Comité de défense de Rochefort-en-Terre*).

Le principe d'une étude complète, précise et sérieuse : l'étude doit permettre l'information suffisante du public pour qu'il apprécie les conséquences du projet. C'est ainsi qu'a été annulée la déclaration d'utilité publique pour la réalisation d'une déviation routière franchissant un cours d'eau, l'étude d'impact ayant seulement mentionné que l'évacuation des eaux de ruissellement était un point critique et que la déviation récupérerait ses propres eaux alors que, compte tenu du risque d'inondation de la zone traversée, l'insuffisance de cette étude sur l'écoulement des eaux de pluie revêtait un caractère substantiel (CE, 11 décembre 1996, *Asso. de défense de l'environnement orangeois*). A également été annulée la déclaration d'utilité publique des travaux d'aménagement de la RN 204 dans les gorges de la Saorge, la section de voie concernée étant toute entière située dans la zone périphérique du parc du Mercantour, alors que le directeur de ce parc n'avait pas été saisi pour avis de l'étude d'impact (CE, 9 décembre 1996, *Association Roya-expansion-nature*). De même, a entraîné l'annulation de la déclaration d'utilité publique l'étude d'impact jugée insuffisante pour ne comporter ni analyse des effets indirects du projet sur l'environnement, ni analyse des méthodes utilisées, ni résumé non technique (CE, 28 juin 1999, *Commune de Saint-Martin-Bellevue*). Vicie la procédure pour insuffisance, l'étude d'impact concernant l'élargissement d'une autoroute qui ne comporte ni une analyse du trafic en matière de pollution atmosphérique, ni aucun élément sur les incidences prévisibles du projet en la matière, qui ne pouvaient être regardées comme inexistantes ou négligeables (Cour administrative d'appel de Paris, 16 mars 2000, *Asso. de défense et de sauvegarde de l'environnement de la Pomponnette*).

En revanche, si l'étude comprend toutes les rubriques prévues par l'art. R.122-3 du code de l'environnement et analyse de façon sérieuse, précise et détaillée l'ensemble des effets de l'opération sur l'environnement, les juridictions administratives rejettent les moyens tirés d'une insuffisance de l'étude d'impact. S'agissant de la construction d'une section d'autoroute, l'étude d'impact peut, sans irrégularité, ne pas comporter l'appréciation des effets sur l'environnement de l'augmentation prévisible du trafic à long terme (CE, 21 mars 2001, *Asso. contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon Satolas*).

L'absence ou l'insuffisance de l'étude d'impact engage la responsabilité de l'Etat et des collectivités locales. Le maître de l'ouvrage est responsable de l'étude d'impact ; il doit veiller non seulement à ce que ce document soit produit, mais aussi à ce qu'il soit établi régulièrement ; si la déclaration d'utilité publique est annulée, sa responsabilité se trouve donc engagée. Mais, dans ce cas, l'Etat a également engagé sa responsabilité en acceptant de mettre en œuvre une procédure d'expropriation malgré l'absence ou l'insuffisance de l'étude d'impact alors qu'une telle étude était obligatoire. Il peut donc, comme le maître d'ouvrage, être sanctionné financièrement (circulaire Min. Environnement, 27 septembre 1993).

b) Atteinte à une zone qui remplit les conditions de la directive CE Faune-Flore-Habitat mais qui n'a pas encore été communiquée à la Commission alors qu'elle aurait dû l'être

Le droit positif n'a prévu de protection des sites remplissant les conditions de la directive Natura 2000 qu'à compter du classement de ces sites par l'autorité nationale. Ainsi, dès qu'un site a été classé au niveau national comme « site Natura 2000 », aucun projet d'aménagement de nature à l'affecter ne peut être réalisé sans évaluation préalable de ses incidences sur les objectifs de conservation prévus par la directive. Sauf exception, si le projet porte atteinte à l'état de conservation du site, il ne peut être autorisé. En revanche, avant classement par l'autorité nationale et même si le site est susceptible d'être finalement retenu comme site d'intérêt communautaire, les textes ne prévoient pas de protection (quelques décisions du juge administratif laissent entendre que le juge pourrait veiller à cette protection anticipée mais elles restent à l'heure actuelle trop isolées pour permettre que des conclusions en soient tirées).

c) Atteinte à une zone Faune-Flore-Habitat qui a déjà été communiquée mais qui n'a pas encore été inscrite sur une liste de la Commission

La réponse est la même que pour le b). Tout dépend du statut du site en droit interne. S'il a été classé en « site Natura 2000 » par l'autorité nationale, la protection joue. Dans le cas inverse, et même si la proposition a été communiquée à la Commission, la protection ne joue pas.

d) Atteinte à une zone de protection d'oiseaux au sens de la directive « Oiseaux »

La protection au titre du programme européen Natura 2000 comportant les garanties prévues par la directive Oiseaux, la jurisprudence relative à la directive Faune-Flore-Habitat est donc également transposable en la matière. Ainsi, le juge administratif annulera une opération dont l'étude d'impact contient une évaluation insuffisante des atteintes portées à un site protégé ou ne prévoit pas de mesures propres à les limiter.

e) Les valeurs limites (notamment pour le PM10/particules fines) de la directive européenne sur la protection de l'air risquent sérieusement d'être dépassées à la suite du projet

Jusqu'à présent, les juridictions administratives n'ont guère fait cas de la qualité de l'air pour apprécier l'utilité publique des projets. A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a admis la légalité de déclarations d'utilité publique, en relevant chaque fois l'intérêt du projet s'inscrivant dans le cadre de liaisons nationales voire européennes, et en minimisant les atteintes à l'environnement tout en soulignant les précautions prises pour réaliser une bonne insertion de l'ouvrage dans son environnement et réduire les nuisances de toute nature (CE, 30 juillet 1997, *Association des riverains de Saint-Gervais-Vingt Hanaps* ; CE, 25 mai 1998, *Comité Somport d'opposition totale à l'autoroute Caen-Rennes*).

Toujours invoqué à propos des travaux d'infrastructures routières, le moyen tiré de l'insuffisance d'évaluation des pollutions atmosphériques a peu d'incidence sur le contrôle de l'utilité publique du projet. L'arrêt du 23 juin 1997, *Ville de Vaucresson* relatif à l'A86, résume bien les considérations retenues en la matière. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat apprécie en ces termes la régularité de l'enquête publique et de l'étude d'impact du projet par rapport aux conséquences du trafic routier qu'il engendre : « Considérant que l'étude d'impact consacre, contrairement à ce qu'allèguent les requérants, des développements suffisants aux conséquences du projet sur la pollution atmosphérique, le trafic routier en surface et le site de Rueil-Malmaison, ainsi qu'aux mesures prises pour les supprimer, les réduire ou les compenser ; qu'il ressort du contenu même de l'étude d'impact que ces conséquences n'ont pas été manifestement sous-évaluées ».

Lorsque sont invoqués la convention de Genève sur la pollution atmosphérique et son protocole signé à Sofia relatif aux émissions d'oxyde d'azote ainsi que la décision du Conseil de l'Union européenne du 15 décembre 1993 fixant des seuils limites d'émission, il est répondu qu'il n'était pas justifié en quoi le projet en cours empêcherait la France d'atteindre ces objectifs (CE, 9 juin 1996, *Commune de Liffre*).

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air, tous les maîtres d'ouvrages publics ont l'obligation d'intégrer les pollutions atmosphériques et leurs effets sur la santé dans leurs dossiers d'étude d'impact. L'étude d'impact doit ainsi analyser toutes les précautions de conception et d'exploitation qui limitent ces effets. La directive ayant été transposée par le décret n°2002-213 du 15 février 2002, on peut penser que la prise en compte des pollutions atmosphériques, et de leurs effets sur la santé, constituera désormais l'un des points qui seront examinés avec beaucoup d'attention par le juge administratif³. Cette évolution semble annoncée par l'arrêt *Commune de la Courneuve*, dans lequel le Conseil d'Etat considère qu'« en dépit de l'intérêt qui s'attache à la réalisation du projet de l'autoroute A16, les conditions dans lesquelles cet ouvrage se raccordera à l'autoroute A1, les importantes nuisances qu'il est susceptible de provoquer, tant en ce qui concerne le bruit que la qualité de l'air, dans des parties très urbanisées de plusieurs communes traversées et l'atteinte qu'il porte au parce de la Courneuve constituent des inconvénients excessifs, de nature à lui retirer son caractère d'intérêt général » (CE, 21 juin 1999, *Commune de la Courneuve*). Si le Conseil d'Etat n'a pas censuré dans cet arrêt une déclaration d'utilité publique mais l'inscription de l'ouvrage sur le plan d'occupation des sols de la commune, la rédaction de l'arrêt qui conclut à l'absence d'intérêt général applique cependant la même méthode du bilan coût-avantages qu'en matière d'utilité publique.

³ en revanche, si ce décret prévoit que des mesures doivent être prises dans le cas où les seuils limites sont atteints, notamment des mesures de restriction de la circulation, aucun texte n'impose de vérifier au stade de la déclaration d'utilité publique que les seuils limites seront atteints ou non et les mesures à prendre dès ce stade.

8°) Conséquences des erreurs dans les décisions d'aménagement

a) Quelles sont les erreurs formelles et matérielles d'une décision d'aménagement qui, dans votre système juridique, peuvent faire échouer complètement un projet ?

La simple erreur matérielle n'est en principe pas de nature à affecter la régularité de la procédure. Il a ainsi été jugé qu'un dossier soumis à l'enquête préalable comprenant un plan des travaux de construction d'une autoroute faisant figurer, sous la dénomination "ancien tracé", un tracé légèrement différent de celui qui avait effectivement été retenu par une déclaration d'utilité publique antérieure relève d'une erreur purement matérielle sans influence sur la régularité de l'enquête (CE Ass., 22 février 1974, *Sieur Adam et autres, communes de Bernolsheim et Mommenheim*). De même, la discordance relevée entre les indications d'un arrêté préfectoral prescrivant l'enquête préalable à une déclaration d'utilité publique en vue de l'acquisition par un département de terrains nécessaires à l'extension d'un centre nautique et celles de l'avis publié dans la presse, à propos des heures de consultation par le public du dossier à la mairie, résulte d'une simple erreur matérielle (CE, 23 juillet 1976, *Dame Labrunie et autres*).

Dans un arrêt du 22 octobre 2003, *Tanis et Asso. « au pays d'en haut »*, le Conseil d'Etat a jugé que « la circonstance qu'une des cartes reproduites dans l'étude d'impact, qui n'avait pas pour objet de décrire le trajet projeté, serait entachée d'une erreur matérielle et qu'une étude portant sur l'avifaune citée dans l'étude n'ait pas été jointe à celle-ci est, en tout état de cause, sans incidence sur la régularité de la procédure ». On peut penser, a contrario, que si l'erreur matérielle portait sur une information essentielle ou était suffisamment importante pour priver le public de l'information nécessaire à la compréhension du projet, le juge conclurait à l'irrégularité de la procédure (dans ce sens : CE, 26 février 2003, *Commune de Juilly* ; CE, 26 septembre 2001, *Association « circulons autrement »*).

b) En quoi consiste la décision juridictionnelle dans ce cas ?

Si le juge estime que l'erreur est suffisamment importante pour entraîner l'irrégularité de la procédure, l'acte déclarant l'utilité publique du projet sera annulé dans sa totalité. Cette annulation prive de base légale les autres actes de la procédure (CE, 14 janvier 1994, *Maubleu*).

c) Quelles sont les possibilités de décisions lorsque les conditions d'une annulation complète ne sont pas réunies ?

Le juge administratif considère, de façon implicite, qu'il est possible de demander l'annulation partielle d'un acte déclarant d'utilité publique la construction d'une section d'autoroute, par exemple en ce qui concerne le territoire d'une commune (CE, 17 juin 1983, *Comité de défense des abords de l'autoroute d'Avrillé*, T.p.830), à condition toutefois que les terrains expropriés puissent être séparés des autres terrains nécessaires à la réalisation du projet (pour un exemple d'indivisibilité voir CE, 23 février 2000, *Association orléanaise pour un nouveau transport urbain et Mme Ballot*, T.p.1263).

d) A quelle décision les plaignants doivent-ils s'attendre dans le cas présenté ?

Le juge vérifiera que, si le projet d'autoroute traverse des sites Natura 2000, il ne porte pas atteinte à l'état de conservation de ces sites ou, si atteintes il y a, que des raisons

impératives d'intérêt public justifient la réalisation de l'autoroute et que des mesures compensatoires ont été décidées. Il opérera par ailleurs un contrôle du bilan coût-avantage et annulera la déclaration d'utilité publique s'il estime que les atteintes au droit de propriété, les inconvénients d'ordre social, le coût financier ou l'atteinte à d'autres intérêts publics sont de nature à retirer à l'opération son caractère d'utilité publique. En l'espèce, le fait que le projet traverse des zones résidentielles et des terres agricoles n'est pas nécessairement un obstacle à sa réalisation si, par ailleurs, l'autoroute envisagée permet de désencombrer un autre axe de circulation et de limiter ainsi les nuisances existantes ou facilite l'accès à des équipements publics, à une agglomération...

9°) Rectification d'erreurs

La jurisprudence ne permet pas la rectification en cours d'instance d'irrégularités invoquées devant le juge. Celui-ci s'abstiendra en revanche, comme il a été dit, de sanctionner une erreur purement matérielle dans la décision. Par ailleurs, il n'est pas inimaginable que la récente jurisprudence (CE, Assemblée, 11 mai 2004, AC !) par laquelle le Conseil d'Etat a reconnu au juge administratif la possibilité de n'annuler une décision que pour l'avenir (voire avec effet différé) puisse servir en réalité à ouvrir à l'administration une période pour régulariser une décision d'aménagement dont l'utilité publique ne serait pas discutée mais qui serait entachée d'un vice de forme ou de procédure.

Sources bibliographiques

AUBY J.-M., BON P. et AUBY J.-B., *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. « Précis », 4^e éd., 2003.

FERBOS J. et BERNARD A., *Expropriation des biens*, Le Moniteur, coll. « Analyse juridique », 10^e éd., 2002.

HOUSTIOU R. et HELIN J.-C., *Droit des enquêtes publiques*, Le Moniteur, coll. « L'actualité juridique », 1993.

LEMASURIER J., *Le droit de l'expropriation*, Economica, 2^e éd., 2001.