Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre

Paris, le 5 octobre 2004

N° 5.016/SG

A

Mesdames et messieurs les ministres
Mesdames et messieurs les préfets

OBJET : Concertation applicable aux projets de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'Etat et des collectivités territoriales

1. Contexte et principes généraux

Dans un but de simplification, l'ordonnance n° 2003-902 du 19 septembre 2003 a supprimé les procédures dites « d'instruction mixte ». Les décrets d'application de la loi du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes ont été abrogés par le décret n° 2003-1205 du 18 décembre 2003.

La concertation préalable aux projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages, qui demeure nécessaire afin de présenter à l'enquête publique un projet de qualité, s'exerce désormais dans un cadre souple, propice à un dialogue constructif. Cette concertation doit, en particulier, viser à ce que les préoccupations environnementales, notamment en matière de risques et de protection des milieux, soient prises en compte le plus en amont possible.

Par ailleurs, la consultation des services de l'Etat contribue à la sécurité juridique des projets et à la maîtrise de leurs délais de réalisation. C'est en effet l'occasion de vérifier que les projets sont compatibles avec les dispositions législatives et réglementaires applicables, notamment celles des polices spéciales.

2. Concertation pour les projets de l'Etat

Pour les projets dont le maître d'ouvrage est l'Etat, l'un de ses établissements publics ou l'un de ses concessionnaires ou délégataires, vous vous référerez aux textes législatifs et réglementaires applicables ainsi qu'aux circulaires sectorielles. Une liste indicative de ces textes figure en annexe. Dans le silence des textes, vous vous inspirerez des modalités suivantes.

La concertation est normalement conduite au niveau déconcentré par le préfet du département sur le territoire duquel le projet doit être réalisé. Pour un projet concernant plusieurs départements, elle est menée par le préfet désigné par le ministre responsable

du projet. Exceptionnellement, une concertation formalisée entre services de l'Etat est poursuivie à l'échelon central, sous la responsabilité du ministère concerné, pour les projets dont la déclaration d'utilité publique est prononcée par décret en Conseil d'Etat ou dont la décision d'autorisation relève du niveau central.

La concertation peut être organisée par les établissements publics, les concessionnaires et délégataires lorsqu'ils ont la qualité de maître d'ouvrage et que les textes législatifs ou réglementaires n'y font pas obstacle. Dans ce cas, il vous appartient de vérifier l'effectivité et la qualité de cette concertation. En cas d'insuffisance, vous pouvez inviter le maître d'ouvrage à l'améliorer.

Il est souhaitable que la concertation débute en amont du processus d'élaboration du projet, dès que sont engagées les réflexions sur le principe de réalisation, et se prolonge tout au long de celui-ci. Il vous appartient d'en définir les modalités et le degré de formalisation en fonction de l'importance, de la complexité et des enjeux du projet.

Afin qu'elles puissent faire valoir leur point de vue sur le projet, les collectivités territoriales doivent être informées des intentions de l'Etat le plus en amont possible avant même leur consultation formelle.

La consultation des services de l'Etat doit permettre à chacun d'entre eux de faire connaître son avis sur les atteintes que le projet est susceptible de porter aux intérêts dont il a la charge et de communiquer tout élément d'analyse relevant de son domaine de compétence. Elle suppose que le maître d'ouvrage mette à disposition, à chaque phase pertinente d'élaboration du projet, les éléments d'information en sa possession sous forme de dossiers adaptés à l'importance et aux enjeux du projet, justifiant notamment la faisabilité du projet au regard des réglementations concernées. Il convient éventuellement qu'il précise les questions sur lesquelles il attend plus particulièrement un avis.

Deux étapes peuvent être distinguées avant l'enquête publique :

1°.- Une phase de dialogue, qui débute dès l'identification du besoin par le maître d'ouvrage et la définition du périmètre d'étude. Elle permet de préciser les points devant faire l'objet d'une attention particulière, par exemple les thèmes de l'étude d'impact méritant un approfondissement. Elle peut porter sur l'appréciation des enjeux économiques, sociaux et environnementaux des principales variantes ainsi que sur les mesures correctrices ou compensatoires. Les consultations des services de l'Etat et des collectivités peuvent, en tant que de besoin, être menées de manière indépendante.

2°. - Une phase de concertation formalisée pendant l'élaboration du dossier d'enquête publique. C'est à ce stade que, l'étude d'impact étant finalisée ou en voie de l'être, il convient de vérifier la conformité du projet aux exigences des polices spéciales ainsi que l'opportunité et la pertinence des mesures correctrices ou compensatoires.

Vous apprécierez, en fonction de la teneur de la concertation menée préalablement avec les collectivités territoriales, l'opportunité de les saisir à nouveau. Dans ce cas, vous informerez les services de l'Etat, pour les sujets qui les concernent, des avis émis par les collectivités territoriales.

Vous vous assurerez, avant l'ouverture de l'enquête publique, que les services concernés ont été sollicités pour donner leur avis, le cas échéant à votre demande, avec

un délai de réponse suffisant, après avoir reçu l'information pertinente pour formuler cet avis. Vous vérifierez que le maître d'ouvrage a répondu aux questions posées et a le cas échéant modifié le projet et justifié les options retenues au regard de ces avis.

Enfin, vous prendrez toutes dispositions pour que les concertations menées au niveau local soient suffisamment formalisées pour garantir leur effectivité.

Il importe que le projet ait fait l'objet de tous les arbitrages requis au sein des administrations de l'Etat avant d'être soumis à enquête publique. En cas de désaccord entre services de l'Etat sur le projet modifié, un arbitrage sera rendu par le préfet ou par le ministre responsable dans le cas d'une concertation à l'échelon central.

3. Les projets des collectivités

Les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics en relevant ont la possibilité de saisir le représentant de l'Etat dans le département de leurs projets. A cette faculté correspond l'obligation, pour les services de l'Etat, de répondre dans des délais aussi brefs que possible aux demandes d'avis qui leur sont adressées, quant aux réglementations et polices spéciales applicables au projet en cause. Le cas échéant il leur incombe également de signaler les points qui auraient pu être ignorés et nécessiter un complément d'instruction. Ces éléments, que vous demanderez aux services compétents, doivent contribuer à assurer la sécurité juridique du projet. En outre, la consultation des services de l'Etat doit permettre d'identifier les questions liées aux risques éventuels et de veiller à ce que le projet ne porte pas atteinte aux intérêts publics, civils et militaires dont l'Etat a la charge. L'objectif est que puisse être présenté à l'enquête publique un projet de qualité, conforme à la réglementation.

Compte tenu de l'intérêt de telles concertations, il vous appartient d'en favoriser les conditions générales, dans le cadre d'un dialogue ouvert, efficace et fructueux.

4. Prise en compte de l'environnement

Selon la directive 85/337/CEE modifiée, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, transposée en droit interne aux articles L. 122-1 à L. 122-3 du code de l'environnement et par le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 modifié pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, des autorités ayant « des responsabilités spécifiques en matière d'environnement » doivent avoir « la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation ». Pour une concertation à l'échelon central, cette autorité est le ministre en charge de l'environnement. Dans les autres cas, cette autorité est la DIREN, placée sous l'autorité du préfet. En application de cette directive, vous consulterez systématiquement les services en charge de l'environnement sur les projets soumis à étude d'impact. Pour les projets de l'Etat, vous pourrez vous inspirer des modalités décrites ci-dessus. Pour les projets dont le maître d'ouvrage est un acteur privé ou une collectivité territoriale, vous transmettrez aux services en charge de l'environnement le résumé non technique de l'étude d'impact qui vous sera remis par le maître d'ouvrage en vertu de l'article 5 II du décret 77-1141 modifié du 12 octobre 1977 relatif à l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 relative à la protection de la nature.

Je vous serais obligé d'informer les collectivités territoriales de ces modalités. Vous voudrez bien saisir le ministère de l'Ecologie et du développement durable des difficultés que vous pourriez rencontrer pour l'application de ces dispositions.

Jean-Pierre RAFFARIN

Annexe : principaux textes de référence par type de projets

1) Projets routiers

Circulaire du 14 septembre 1999 relative à la concertation entre les directions régionales de l'Environnement et les services déconcentrés de l'Equipement pour l'élaboration et l'instruction des projets routiers du réseau national.

2) Projets ferroviaires

Instruction du 28 décembre 2000 relative aux modalités d'élaboration des grands projets d'infrastructure ferroviaire.

3) Projets d'aérodromes

Articles D. 211-1, D. 221-2 et D. 232-2 du code de l'aviation civile.

4) Projets d'aménagements hydroélectriques concédés

Décret n°94-894 du 13 octobre 1994 modifié relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique.

5) Installations nucléaires de base civiles

Décret n°63-1228 du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires.

6) Dépôts et canalisations d'hydrocarbures liquides

Loi n°49-1060 du 2 août 1949 relative à la construction d'un pipe-line entre la Basse-Seine et la région parisienne et à la création d'une société des transports pétroliers par pipe-line (dite loi « TRAPIL »)

Décret n°50-836 du 8 juillet 1950 pris pour l'application des articles 7 et 8 de la loi n°49-1060 du 2 août 1949.

7) Projets d'installations et canalisations de transport de gaz à longue distance

Décret n°70-492 du 11 juin 1970 modifié par le décret n°2003-999 du 14 octobre 2003 concernant la procédure de déclaration d'utilité publique des travaux d'électricité et de gaz qui ne nécessitent que l'établissement de servitudes ainsi que les conditions d'établissement desdites servitudes.

Décret n°85- 1108 du 15 octobre 1985 modifié par le décret n° 2003-944 du 3 octobre 2003 relatif au régime de transports de gaz combustibles par canalisation.

Circulaires du 24 décembre 2003 de la ministre déléguée à l'industrie relatives au régime des transports de gaz par canalisation et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages de transport de gaz par canalisation

8) Projets de lignes de transports d'énergie et de postes de transformation

- Décret n°70-492 du 11 juin 1970 modifié concernant la procédure de déclaration d'utilité publique des travaux d'électricité et de gaz qui ne nécessitent que l'établissement de servitudes ainsi que les conditions d'établissement desdites servitudes.

- Décret du 29 juillet 1927 pris pour l'application de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, notamment son article 50.

- Circulaire du 9 septembre 2002 de la ministre déléguée à l'Industrie relative au développement des réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité.

- Accord « réseaux électriques et environnement » du 30 janvier 2002.