

L'ENQUETE PUBLIQUE DANS LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE MENTION DES AUTRES AUTORISATIONS NECESSAIRES AUX PROJETS

Le présent document expose :

- Conformément à l'article R123-8-3° du code de l'environnement, « la mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet, plan ou programme considéré, ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation » ;
- Conformément à l'article R123-8-6° du code de l'environnement, « la mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet, plan ou programme, en application du I de l'article L. 214-3, des articles L. 341-10 et L. 411-2 (4°) du code de l'environnement, ou des articles L. 311-1 et L. 312-1 du code forestier »

La réalisation d'un ouvrage électrique (poste électrique ou ligne électrique), comme celle de toute infrastructure, doit non seulement satisfaire aux conditions techniques et économiques optimales de construction, mais aussi tenir compte des intérêts généraux, tels que l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement ou l'intérêt de la voirie, ainsi que des intérêts particuliers tels que le respect de la propriété privée.

La procédure préalable à la réalisation de chaque ouvrage doit donc permettre l'expression et la conciliation de ces intérêts, sous l'autorité du ministre chargé de l'électricité¹ et des préfets.

A cette fin, les informations et avis sont recueillis auprès des élus et des services administratifs concernés par les projets (urbanisme, protection des sites et monuments, télécommunications, voirie, service de distribution d'eau, défense nationale, etc.).

Parallèlement, l'avis des populations concernées est recherché au moyen d'une enquête publique.

Ces diverses consultations peuvent comporter trois étapes :

- le cas échéant, la mise en œuvre de modalités de participation du public à l'élaboration du projet (exposée en 1. ci-dessous)
- la concertation préalable sur les projets d'ouvrages qui doit conduire à la détermination d'un fuseau (pour une ligne neuve) et d'un emplacement (pour un poste neuf) « de moindre impact » (exposée en 2. ci-dessous);
- les procédures administratives : la déclaration d'utilité publique (DUP) et les autorisations administratives (approbation du projet d'ouvrage –APO– notamment) (exposées en 3. ci-dessous)

¹ Actuellement le ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat

1 – DEBAT PUBLIC

Pour certains projets d'aménagement ou d'équipement définis par le code de l'environnement (article R121-2), il est prévu la possibilité de mettre en œuvre des modalités de participation du public à l'élaboration des projets présentant de forts enjeux socio-économiques ou ayant potentiellement un impact significatif sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Ces modalités prévues aux articles L121-8 et suivants et R121-1 et suivants du code de l'environnement doivent permettre au public de s'exprimer sur l'opportunité même du projet. Elles sont complémentaires à la concertation explicitée ci-dessous en 2.

Pour ces projets, le maître d'ouvrage saisit (de façon obligatoire ou facultative, selon les cas) la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), qui décide de la nécessité et des modalités de l'organisation de cette participation du public. Dans le cas d'un projet de création de lignes électriques à 400 kV d'une longueur supérieure à 10 km, la saisine de la CNDP est obligatoire.

En application des dispositions en vigueur au démarrage du projet de construction de la liaison à double circuit 400kV Avelin Gavrelle², lorsque la CNDP considère qu'une participation du public à l'élaboration d'un projet de ligne électrique est nécessaire, elle décide de l'organisation d'un débat public, qu'elle confie soit à une Commission Particulière du Débat Public (CPDP), soit au maître d'ouvrage.

La CNDP établit et publie le calendrier de déroulement du débat public, dont la durée ne peut excéder quatre mois (sauf décision motivée) et qui se réalise sur la base d'un dossier préparé par RTE.

Dans un délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat public, le président de la CNDP publie un compte rendu du débat et en dresse le bilan, qui seront joints au dossier d'enquête publique.

L'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 123-1 du code de l'environnement ne peut alors être décidée qu'à compter de la date de publication du bilan.

RTE décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il poursuit la démarche d'information et de participation du public et peut demander à la CNDP de désigner un garant chargé de veiller à la mise en œuvre de ces modalités jusqu'à l'enquête publique. Ce dernier établit au terme de sa mission un bilan du déroulement de la concertation, qui sera joint au dossier d'enquête.

Dans le cas présent, le projet de création de la ligne à 2 circuits 400 000 volts entre Avelin et Gavrelle a fait l'objet d'un débat public dont l'animation a été confiée à une commission particulière de débat public (CPDP).

Pour la phase de concertation postérieure au débat public, RTE a demandé à la CNDP de nommer un garant, en application de l'article L.121-13-1 du code de l'environnement.

² Et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, lorsque la CNDP estime qu'une participation du public est nécessaire à l'élaboration d'un projet de ligne électrique, elle décide de la nomination d'un Garant chargé de veiller à une bonne participation du public jusqu'au dépôt de la demande de déclaration d'utilité publique (article L121-9 du code de l'environnement)

2 - CONCERTATION PREALABLE

Préalablement à l'ouverture de cette phase, RTE présente à l'autorité de tutelle un document exposant la justification technique et économique des projets.

Après validation par ladite autorité, RTE présente, selon l'organisation prévue par le préfet de département (ou le préfet désigné comme « coordonnateur », lorsque le projet concerne plusieurs départements), les grandes lignes de ses projets d'ouvrages aux services de l'Etat, aux élus, aux services et à divers responsables locaux et régionaux (associations, etc). Un dossier de présentation, servant de support à la concertation, reprend des éléments du dossier de justification et comprend également une proposition d'aire d'étude à partir de laquelle sera déterminé le périmètre géographique pertinent pour l'organisation de la concertation.

La concertation préalable et les différentes études qui en découlent permettent d'aboutir au choix concerté d'un fuseau (pour une ligne neuve) ou d'un emplacement (pour un poste neuf) « de moindre impact ». Le principe retenu consiste à rechercher dans une aire d'étude étendue les possibilités de passage pour le projet de ligne électrique. Cette recherche s'appuie sur une analyse de l'état initial qui, croisée avec les effets prévisibles du projet sur l'environnement, permet de mettre en évidence les zones sensibles au passage du projet et enfin, la solution de moindre impact environnemental. RTE détermine ensuite, au sein du « fuseau de moindre impact », le tracé général.

L'étude d'impact (en application des articles L.122-1 à L.122-3-3 et R.122-1 à R.122-15 du code de l'environnement), lorsque celle-ci est nécessaire (systématiquement ou après un examen au cas par cas - cf. rubrique 28 de l'annexe à l'article R.122-2 du code de l'environnement), est élaborée progressivement tout au long de la concertation préalable. Dans le cas présent, sont soumis à étude d'impact les travaux de construction de la ligne à 2 circuits 400 000 volts entre Avelin et Gavrelle, ainsi que les travaux d'extension du poste 400 000 volts de Gavrelle.

L'étude d'impact est transmise pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement (« l'autorité environnementale ») par l'autorité chargée d'autoriser ou d'approuver les ouvrages. Dans le cas présent, cette autorité environnementale est le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Cet avis, obligatoire, sera joint au dossier d'enquête publique.

3 - PROCEDURES ADMINISTRATIVES

3.1 L'enquête publique unique

Les articles L.123-2 et R.123-1 du code de l'environnement soumettent à enquête publique les projets d'ouvrages soumis à étude d'impact au regard de l'article R.122-2 du code de l'environnement.

Dans le cas présent, la création de la ligne à 2 circuits 400 000 volts entre Avelin et Gavrelle, et l'extension du poste 400 000 volts de Gavrelle sont donc soumis à enquête publique.

En application de l'article L.123-6 du Code de l'environnement, il peut donc être procédé à une enquête publique unique.

L'enquête publique unique est ouverte et organisée par le préfet coordonnateur et conduite par un commissaire enquêteur (ou une commission d'enquête) désigné(e) par le président du tribunal administratif.

Cette enquête publique doit permettre au public de faire connaître ses observations sur les projets d'ouvrages. Les observations du public peuvent parvenir directement au commissaire enquêteur ou être consignées sur un registre d'enquête unique mis à sa disposition sur les lieux d'enquête.

A la clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête) rédige un rapport unique et des conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises. Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur (ou de la commission d'enquête) sont tenus à la disposition du public et communiqués à RTE et au préfet coordonnateur.

A l'issue de la procédure d'enquête publique :

- les travaux de création de la ligne à 2 circuits 400 000 volts entre Avelin et Gavrelle pourront être déclarés d'utilité publique, au moyen d'un arrêté signé par le ministre chargé de l'électricité.
- les travaux d'extension du poste 400 000 volts de Gavrelle, qui ne nécessitent pas de DUP, pourront faire l'objet d'une approbation du projet d'ouvrage par arrêté du préfet.

3.2 La déclaration d'utilité publique (DUP)

Un dossier de demande de déclaration d'utilité publique du projet de ligne en vue de l'établissement des servitudes est constitué par RTE et transmis au ministre chargé de l'électricité.

Cette demande est transmise par le ministre aux préfets des départements où l'ouvrage doit être implanté et charge, lorsque l'ouvrage traverse plusieurs départements, un des préfets de centraliser les résultats de l'instruction.

La procédure de DUP, prévue pour les lignes électriques par le décret n°70-492 du 11 juin 1970 modifié (devenu, depuis le décret n°2015-1823 du 30 décembre 2015, les articles R 323-1 et suivants du Code de l'énergie), est menée par le préfet et, sous l'autorité de celui-ci, par le Directeur Régional de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Elle comprend à la fois la consultation des maires et des services administratifs concernés, mais aussi l'enquête publique (voir supra).

A l'issue de l'enquête publique, le projet de ligne est déclaré d'utilité publique au moyen d'un arrêté signé par le ministre chargé de l'électricité. L'arrêté de DUP prend en considération, conformément à l'article L.122-1 du code de l'environnement³, l'étude d'impact, l'avis de l'autorité environnementale et le résultat de la consultation du public.

Il peut arriver qu'à cette procédure générale s'ajoute une procédure spécifique destinée à assurer la compatibilité du projet d'ouvrage avec les règles concernant l'affectation des sols

³ L'article L122-1.IV du Code de l'environnement dispose que « La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public. ».

prévues dans les documents d'urbanisme. L'enquête publique porte alors également sur le projet de modification du document d'urbanisme concerné (POS ou PLU). Ce projet est soumis par le préfet à l'avis des services de l'Etat et du (des) conseil(s) municipal(aux) concernés.

Dans le cas présent, la procédure de DUP concerne les travaux de création de la ligne à 2 circuits 400 000 volts entre Avelin et Gavrelle, et la mise en compatibilité de neuf PLU.

3.3 L'approbation du projet d'ouvrage (APO)

La procédure d'approbation du projet d'ouvrage, dont l'instruction est conduite par la DREAL, vise à assurer, conformément aux dispositions du décret n° 2011-1697 du 1er décembre 2011 modifié (devenu, depuis le décret 2015-1823 du 30 décembre 2015, les articles R 323-25 et suivants du code de l'énergie), le respect de la réglementation technique et de sécurité applicable à l'ouvrage.

La demande d'APO est adressée au préfet de département. Le dossier de demande comprend les pièces listées à l'article 5 dudit décret (désormais article R323-27 du code de l'énergie).

Un exemplaire du dossier est adressé pour avis par le préfet aux maires des communes concernées et aux gestionnaires des domaines publics sur le territoire desquels les ouvrages doivent être implantés, qui rendent leur avis dans le délai d'un mois. S'ils ne sont pas parvenus dans ce délai, les avis sont réputés donnés.

Le projet d'ouvrage est approuvé par arrêté du préfet de département.

Lorsque le projet d'ouvrage ne nécessite pas de DUP mais est soumis à étude d'impact et enquête publique, l'arrêté d'APO prend en considération, conformément à l'article L.122-1 du code de l'environnement, l'étude d'impact, l'avis de l'autorité environnementale et le résultat de la consultation du public.

Dans le cas présent, l'APO de l'extension du poste 400 000 volts de Gavrelle, qui ne nécessite pas de DUP, sera approuvée par arrêté du préfet à l'issue de l'enquête publique. La ligne à 2 circuits 400 000 volts entre Avelin et Gavrelle, pour laquelle une DUP est demandée, fera l'objet d'une demande d'APO qui sera déposée postérieurement à l'obtention de la DUP, lorsque le tracé de détail sera défini.

3.4 Autorisations de passage (concernant la création de la ligne à 2 circuits 400 000 volts entre Avelin et Gavrelle)

RTE propose aux propriétaires la signature de conventions permettant le passage de la ligne électrique sur leur propriété. En contrepartie, une indemnité leur est proposée en réparation des dommages causés.

Dans les communes où l'ensemble des accords amiables n'a pu être obtenu, le projet est soumis par le préfet à une enquête de type parcellaire en vue de l'établissement des servitudes de passage de la ligne dans les parcelles concernées. Au vu des résultats de l'enquête et de l'avis du commissaire enquêteur, le préfet prend un arrêté instituant les servitudes.

3.5 Acquisition des terrains (concernant l'extension du poste électrique de Gavrelle)

L'extension du poste électrique de Gavrelle est prévue sur un terrain appartenant déjà à RTE. Aucune nouvelle acquisition n'est donc nécessaire.

4. AUTRES AUTORISATIONS NECESSAIRES POUR REALISER LES PROJETS D'OUVRAGES

Au-delà de ce qui précède, le projet de création de ligne à 2 circuits 400 000 volts entre Avelin et Gavrelle pourra être soumis, en fonction du tracé de détail retenu :

- à autorisation de défrichement (en application des articles L.214-13 et suivants, et L.341-1 et suivants du code forestier),
- à dérogation espèces protégées (en application des articles L.411-2 et suivants du code de l'environnement),
- à autorisation au titre de la loi sur l'eau (en application des articles L.214-3 et suivants du code de l'environnement), étant précisé que dans cette hypothèse, le régime de l'autorisation unique IOTA⁴ prévu par l'ordonnance n°2014-619 du 12 juin 2014 s'appliquera.

Le projet d'extension du poste électrique de Gavrelle fera l'objet de la délivrance d'un permis de construire dont la procédure est conduite par la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) et dont l'autorisation relève de la compétence du préfet.

Il pourra également être soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau (en application des articles L.214-3 et suivants du code de l'environnement).

⁴ Cette autorisation relève de la compétence du Préfet de Département

LES TEXTES REGISSANT L'ENQUETE PUBLIQUE

La création d'une ligne à 2 circuits 400 000 volts entre Avelin et Gavrelle, et l'extension du poste 400 000 volts de Gavrelle sont soumises à étude d'impact commune, et à une enquête publique unique.

L'étude d'impact est régie par les articles L.122-1 et suivants du code l'environnement ainsi que par les articles R.122-1 et suivants du code de l'environnement.

La présente enquête publique est régie par les articles L.123-1 et suivants du code de l'environnement ainsi que par les articles R.123-1 et suivants du code de l'environnement, en particulier les articles L.123-6 et R-123-7 relatifs à l'enquête publique unique.

L'intégration de l'enquête publique dans la procédure de déclaration d'utilité publique des lignes électriques a été opérée par les décrets n° 85-1109 du 15 octobre 1985, n° 93-629 du 25 mars 1993 et n° 2013-813 du 10 septembre 2013 qui sont venus modifier le décret n° 70-492 du 11 juin 1970 concernant la procédure de déclaration d'utilité publique des travaux d'électricité ne nécessitant que des servitudes ainsi que les conditions d'établissement desdites servitudes, intégré depuis le décret n°2015-1823 du 30 décembre 2015, aux articles R. 323-1 et suivants du Code de l'énergie.

L'intégration de l'enquête publique dans la procédure d'APO⁵ a été opérée par le décret n°2013-813 du 10 septembre 2013 venant modifier le décret n°2011-1697 du 1er décembre 2011 relatif aux ouvrages des réseaux publics d'électricité et des autres réseaux d'électricité et au dispositif de surveillance et de contrôle des ondes électromagnétiques, intégré depuis le décret 2015-1823 du 30 décembre 2015, aux articles R 323-25 et suivants du Code de l'énergie.

Mise en compatibilité des documents d'urbanisme

La déclaration d'utilité publique peut emporter mise en compatibilité des documents d'urbanisme par application des articles L.123-14⁶ et R.123-23-1⁷ du code de l'urbanisme.

5 Dans la mesure où un projet donne lieu, au titre de l'article R.122-2 du Code de l'environnement, à étude d'impact, et qu'il ne fait pas l'objet d'un dossier de demande de DUP.

6 Devenu depuis l'ordonnance 2015-1174 du 23 septembre 2015, l'article L.153-54 du Code de l'urbanisme

7 Devenu, depuis le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015, les articles R.153-13 et R.153-14 du Code de l'urbanisme