

AMENAGEMENT DU PLATEAU DE SACLAY ET DROIT CITOYEN

Irrégularités juridiques et perspectives

Déterminer si les droits des habitants en matière d'information et de concertation sont respectés, examiner de plus près les « innovations juridiques » que sont les contrats de développement territorial (CDT) ou même la Zone de Protection Naturelle Agricole et Forestière (ZPNAF), démêler les responsabilités (qui est maître d'ouvrage de ces opérations complexes ?) : voilà quelques-unes des questions qui ont conduit un collectif d'associations et de personnes¹ constitué en groupe d'étude juridique, à s'appuyer sur les compétences d'un jeune juriste, David Guéguen, pendant un stage de 4 mois. De juillet à octobre 2015, David s'est donc plongé dans l'impressionnante quantité de documents qui ont été produits, textes de loi et décret d'application de la loi du Grand Paris, enquêtes publiques, mais aussi droit de l'environnement, de l'urbanisme, directives européennes. Des rencontres avec des personnes ressources associatives et institutionnelles lui ont permis de mieux appréhender la réalité de ce qui avance sur le terrain. Sans compter les nombreuses réunions de travail qui ont aidé à préciser au fur et à mesure les questions du groupe d'étude juridique.

Il en résulte un rapport juridique de 130 pages qui explore de façon systématique aussi bien les dispositions prévues par la loi du Grand Paris, que les premières mises en œuvre via la création de la ZPNAF du plateau de Saclay ou les CDT, que les procédures de concertation et d'enquêtes publiques.

Le groupe a choisi d'en résumer quelques pistes de travail, point de départ d'échanges aussi bien entre les adhérents des associations constitutives du groupe d'étude juridique que pour les nombreuses associations du territoire impliquées dans la protection du plateau de Saclay et qui pourront s'emparer de ces premières pistes pour les approfondir avec le groupe d'étude juridique.

1. La concertation

C'est dès l'origine une question majeure, puisque c'est la loi du Grand Paris qui, en 2010, a imposé la création du pôle scientifique et technologique de Saclay après qu'un décret de 2009 a inscrit les opérations d'aménagement du plateau de Saclay parmi les opérations d'intérêt national.

Une convention internationale dite Convention d'Aarhus signée par 39 états dont la France consacre trois droits fondamentaux pour les citoyens et les associations qui les représentent : l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel, l'accès à la justice en matière de législation environnementale.

C'est peu de dire que l'aménagement du plateau de Saclay se fait dans la plus grande opacité et que l'information et la concertation avec la population sont inexistantes. Les enquêtes publiques se succèdent sans que la population ne puisse avoir une vision d'ensemble sur les impacts globaux et les conséquences

¹ Essonne Nature Environnement (ENE), Les Amis de la Vallée de la Bièvre (AVB), Les jardins de Cérès-AMAP, Groupe de Réflexion, d'Action et d'Animation de Lozère (GRAAL), Jouy Ecologie, SCI Terres fertiles, Association pour la Préservation des Espaces Naturels de l'Environnement de Saint Aubin (APESA), Citoyens Actifs et Solidaires d'Orsay (CAS), ainsi que Martine Aptel-Brunet, Franck Balassanian, Martine Debiesse, Olivier Delouya, Edith Louvier, Michel Meunier, Michel Rouyer.

A l'issue du stage et au vu du rapport, l'Union des Associations de Sauvegarde du Plateau de Saclay et des vallées limitrophes (UASPS) a rejoint le groupe juridique.

pour l'avenir du territoire. Il faut rappeler d'ailleurs que l'avis défavorable des commissaires enquêteurs sur le projet de CDT de Paris-Saclay Territoire Sud était assorti de plusieurs recommandations dont l'une était de renforcer substantiellement la concertation pendant la période d'actualisation, de finalisation et d'adoption du CDT, recommandation qui n'a pas été suivie d'effet.

Que dit le rapport sur la concertation ?

Le rapport souligne qu'aucune instance consultative, que ce soit le Conseil scientifique du patrimoine naturel (CSRPN), la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ou surtout la Commission nationale du débat public (CNDP), n'a été saisie.

En effet, en vertu de l'alinéa 1 de l'article L121-8 du Code de l'environnement, « 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 ». L'article R121-2 du Code de l'environnement précise les catégories de projets destinées à faire l'objet d'une saisine automatique par le maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet : « les équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques », avec un seuil de déclenchement quand le coût des bâtiments et infrastructures est supérieur à trois cents millions d'euros.

Le rapport du Plan Campus Saclay estime en mars 2009 le coût du projet dans le cadre du Plan Campus à six cent vingt millions d'euros, pour un budget total de l'opération chiffré à 1933 millions d'euros.

Au regard de ces éléments juridiques, le projet de Cluster scientifique ou technologique du plateau de Saclay aurait donc dû faire l'objet d'une saisine de la Commission Nationale du Débat Public.

Les démarches du groupe d'étude juridique

Sur la base de ces éléments étudiés par le groupe d'étude juridique, 27 associations ont cosigné, fin septembre 2015, un courrier à destination de la CNDP lui demandant la réalisation d'un débat public. La CNDP a considéré, en sa séance du 7 octobre 2015, que « bien que la demande soit apparue pertinente, la Commission n'a pu que constater son irrecevabilité ». Dans sa décision correspondante (n° 2015/46/PS/1), la CNDP statue que « dans ce cas où le coût prévisionnel de l'équipement excède trois cents millions d'euros, la CNDP ne peut être saisie que par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet² ».

Les associations se sont donc tournées vers les personnes publiques responsables du projet et les maîtres d'ouvrage qui à ce stade n'ont pas satisfait à leurs obligations, en leur demandant de saisir la CNDP : la Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, la Ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, le Secrétaire d'État chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le Préfet de région, le Président de l'Établissement Public Paris-Saclay.

A ce jour les associations n'ont reçu aucune réponse.

² « 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 ».

2. Les contrats de développement territorial (CDT)

Deux CDT concernent le plateau de Saclay, l'un au sud pour des communes de l'Essonne, l'autre à l'ouest, intéressant des communes des Yvelines.

Quelle est la nature d'un « contrat de développement territorial »? La loi du Grand Paris l'a défini comme un contrat « sui generis », donc un contrat qui ne rentre dans aucune catégorie juridique, un mix entre contrat de droit privé et contrat de droit public. Le contrat étant conclu entre des personnes publiques, il apparaît néanmoins plutôt comme un contrat administratif, qui peut faire l'objet d'une contestation devant les juridictions administratives. L'avenir dira quelle jurisprudence aura été bâtie autour des contrats de type CDT, cette jurisprudence restant inconnue à ce jour.

Les problèmes posés par le CDT

– absence des conditions générales de financement.

Le décret du 24 juin 2011 relatif aux contrats de développement territorial prévus par l'article 21 de la loi du Grand Paris prévoit que les conditions générales de financement (montant et part des engagements) figurent aux CDT. Or, ces conditions sont largement manquantes dans les CDT Sud et CDT Ouest, comme noté par les commissaires enquêteurs. Il paraît possible de contester les CDT pour ces raisons. Néanmoins le contestataire devra démontrer que l'absence de ces conditions lui porte un préjudice susceptible de le léser de façon directe et certaine.

– rapport des commissions d'enquête

Le rapport de la commission d'enquête pour le CDT Sud est conforme aux exigences légales. Ce n'est pas le cas du rapport de la commission d'enquête pour le CDT Ouest qui ne prend pas en compte nombre d'observations ni n'y répond.

– possible anti constitutionnalité des CDT

Le fait que le public et les conseils municipaux, représentants du peuple, n'aient pas été associés à l'élaboration du CDT est un déni de démocratie. Il est frappé d'inconstitutionnalité en vertu de l'article 7 de la charte de l'environnement (loi constitutionnelle) : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

Le CDT peut être attaqué devant le tribunal administratif dans les deux mois suivant sa signature par le préfet de région. La conformité constitutionnelle de la loi du Grand Paris elle-même reste à étudier.

3. La déclaration d'utilité publique (DUP) de Corbeville

– Étude juridique de la DUP

Suite à l'enquête publique préalable (13 avril - 5 mai 2015), le préfet de l'Essonne a déclaré d'utilité publique l'aménagement du secteur de Corbeville par arrêté de DUP du 29 juillet 2015.

Le commissaire enquêteur avait émis un avis favorable dans son rapport du 23 juin 2015.

L'analyse de ce rapport a pu montrer son inconsistance :

- Le commissaire enquêteur a reconduit in extenso les justifications présentées dans le dossier simplifié du maître d'ouvrage, l'Établissement public Paris-Saclay (EPPS).
- Au lieu de prendre en compte personnellement les observations du public, il les a transmises à l'EPPS et s'est contenté de renvoyer aux réponses de cet établissement public aménageur.
- Ses conclusions motivées ne font que reprendre les arguments du dossier simplifié de l'EPPS.

Sur le plan strictement juridique, l'examen des jurisprudences a montré qu'elles étaient toutes applicables au rapport du commissaire enquêteur pour créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté de DUP.

– Démarche du groupe d'étude juridique

En conséquence, un recours administratif gracieux a été porté le 25 septembre 2015 par sept associations, une société civile et un exploitant agricole, aux motifs que :

- L'urbanisation de 50 hectares de terres agricoles n'est pas justifiée.
- Le recours au dossier simplifié d'enquête préalable à la DUP n'est pas approprié.
- Le rapport du commissaire enquêteur est entaché d'illégalité.

Ce recours a été rejeté le 27 novembre 2015 par le préfet de l'Essonne, par une réponse très détaillée, mais pas réhibitoire. Une inexactitude sur les moyens de maîtrise du prix du foncier laisse entier un argument sérieux de contestation.

4. Les conflits d'intérêt de l'Autorité environnementale

Pour réaliser les études d'impact environnemental, l'Autorité environnementale désignée est le préfet de département ou le préfet de région, lorsqu'il s'agit de plans et programmes à caractère local ; pour les projets à caractère national, c'est le ministre chargé de l'environnement ou le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

La Cour de justice de l'Union européenne considère que l'autorité en charge de l'évaluation d'un plan ou d'un programme doit être séparée de manière fonctionnelle de l'autorité en charge de la décision. En mars 2015, la Commission européenne a demandé à la France d'améliorer les procédures relatives à l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement, car le droit français n'assure pas de séparation fonctionnelle entre l'autorité en charge de l'environnement (l'Autorité environnementale) et l'autorité décisionnaire. Le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) annonce d'ailleurs depuis des mois la mise en consultation publique d'un projet de décret destiné à réformer la procédure de saisine pour avis de l'Autorité environnementale de manière à assurer l'indépendance de celle-ci.

La question de l'indépendance de l'Autorité environnementale, en charge de chaque étude d'impact, au regard du décisionnaire doit donc être examinée au cas par cas pour chaque enquête publique concernant le plateau de Saclay.

5. Suites à donner

Face aux irrégularités juridiques et à l'absence de concertation réelle, les recours s'imposent. Ils permettent de ne pas laisser s'accréditer l'idée que, globalement, le projet Paris-Saclay rencontre l'assentiment de la population.

En premier lieu, le recours contre l'arrêté de DUP Corbeville sera porté au contentieux par les deux associations les plus représentatives de l'intérêt à agir : UASPS et AVB, avec le soutien d'ENE, qui pour sa part, engagera une intervention volontaire sur ce dossier. Un appel à financement participatif sera lancé pour pouvoir poursuivre avec un avocat jusqu'au jugement en appel s'il le faut.

Parallèlement, un recours administratif gracieux contre le CDT Ouest est envisagé. Les associations de ce secteur sont appelées à rejoindre le groupe d'étude juridique.

Les pistes ouvertes par l'étude continueront d'être explorées, en vue d'apprécier l'opportunité d'autres recours.