

---

# La participation populaire aux grands projets d'infrastructure lancés par les pouvoirs publics

ANNE-CHRISTINE FAVRE

## Table des matières

1. Introduction.....	3
2. Délimitation .....	5
2.1 La participation.....	5
2.2 L'enquête publique.....	9
2.3 Le droit et la procédure de consultation .....	10
2.4 L'information de la population.....	11
3. Portée du droit de participation dans la Convention d'Aarhus .....	11
4. La participation de la population aux grands projets d'infrastructure.....	13
4.1 Les projets routiers de compétence fédérale.....	13
4.2 Deux projets de compétence cantonale ou communale .....	14
5. Remarques conclusives .....	16
Bibliographie .....	17

## 1. Introduction

Procédure quelque peu négligée jusqu'à ces jours, traitée le plus souvent dans sa forme minimale par les autorités publiques, la participation du public aux procédures de planification tend désormais à prendre de l'ampleur, spécialement dans les projets d'envergure, dans la mesure où elle permet de désamorcer des conflits et de mieux gérer les options qui se présentent sur le plan territorial et environnemental<sup>1</sup>.

Pour le juriste, cette procédure demeure un concept informel et obscur. Informel parce que l'autorité dispose d'une très grande marge de manœuvre pour la mettre en œuvre, de telle sorte qu'il est difficile d'en cibler les caractéristiques ; obscur, parce que l'on se trouve en présence d'une obligation asymétrique, en ce sens qu'il s'agit d'une obligation à la charge des autorités, sans droit subjectif correspondant et sans sanction.

<sup>1</sup> Dans ce sens, GUY-ECABERT, p. 38.

Pourtant, la participation du public aux processus de décision a été érigée au statut de « principe » dans les textes fondateurs du droit de l'environnement<sup>2</sup>, et a depuis lors gagné ses lettres de noblesse, avec la Convention d'Aarhus<sup>3</sup>, au sein de laquelle elle représente l'un des trois piliers dans les relations entre les pouvoirs publics et la population. Il s'agit, dans le concept de la démocratie participative, d'impliquer le citoyen directement, d'une part en lui donnant accès suffisamment tôt aux informations préalables à un processus de planification, d'autre part en lui permettant de s'exprimer, afin qu'il puisse manifester ses arguments face aux choix politiques exerçant des incidences territoriales.

La démarche consistant pour les autorités publiques à faire part de leurs intentions en matière de développement territorial et à recueillir les réactions de la population s'apparente au droit d'être entendu, dans les procédures liées à une décision ; le processus est cependant nettement plus vaste puisqu'il ne vise pas des destinataires particuliers, mais un cercle de personnes pouvant être très large ; et qu'il peut inviter l'autorité à intervenir très en amont, avec des instruments d'action qui relèvent le plus souvent d'actes matériels (séances d'information de la population et d'échange avec les différents acteurs, débats publics, etc.). Une telle approche est favorisée dans les projets les plus récents, tels l'implantation de parcs éoliens où les tensions sont vives et l'intérêt des citoyens très présent.

Dans sa version minimaliste, la participation peut aussi se limiter à une procédure de consultation publique<sup>4</sup>, qui donne au citoyen le droit de s'exprimer; cela n'est pas pleinement satisfaisant, dans la mesure où c'est surtout le processus d'échange avec l'autorité qui est important<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Art. 4 de la Déclaration de Stockholm (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Stockholm 5-16 juin 1972), s'agissant du principe de planification pour ménager les ressources naturelles ; Art. 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, Brésil 3-14 juin 1992), s'agissant du principe de participation du citoyen.

<sup>3</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 (émanant de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe [CEE]).

<sup>4</sup> A distinguer de la procédure d'enquête publique, qui, elle, a trait à la protection juridique, puisqu'elle ouvre la voie du contentieux.

<sup>5</sup> ATF 111 Ia 164 c. 2d = JdT 1987 I 536 : Ce que le droit fédéral exige comme minimum, c'est que l'autorité compétente examine les propositions reçues, mette à l'enquête les projets de plan pour en permettre la consultation et se prononce enfin sur le fond des propositions et des oppositions. Ces dispositions tendent en premier

Dans sa concrétisation, le principe oscille ainsi entre un processus initié, dans le meilleur des cas, dès l'idée du projet, associant la population à un véritable débat public qui se poursuit au cours de l'évolution de l'objet à planifier, et un scénario limité au droit de s'exprimer dans une phase déjà très élaborée du projet<sup>6</sup>.

Nous allons nous attacher dans les lignes qui suivent à tenter de préciser les contours de ce principe au contenu élastique et de le délimiter par rapport à d'autres possibilités de consultation du public, cela tant au regard du droit suisse que de la Convention d'Aarhus. Nous approcherons ensuite quelques exemples en droit fédéral et cantonal pour tenter une synthèse conclusive.

## 2. Délimitation

La procédure suivie pour la planification des grands projets d'infrastructure fait appel à des scénarios multiples, déjà parce que les échelons de planification pourront se situer au niveau fédéral comme cantonal. Ensuite, parce que l'on se trouve en présence de procédures qui peut avoir été réglées de manière très hétéroclite, en raison de l'ancienneté de certaines législations, non nécessairement adaptées aux derniers principes de participation de la population, notamment. C'est la raison pour laquelle il nous paraît nécessaire de rappeler les principales délimitations en la matière.

### 2.1 La participation

#### a) Définition

Le principe de participation est énoncé à l'art. 4 al. 2 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)<sup>7</sup> et enjoint les autorités chargées de l'aménagement du territoire de veiller « à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans ». Il donne à la population, comprise comme l'ensemble des personnes touchées par les décisions d'aménagement envisagées<sup>8</sup>, la possibilité d'intervenir dans la prise de déci-

lieu à clarifier la situation de fait et à permettre la participation de la population à la planification en tant que processus politique. Elles visent à adapter la procédure d'aménagement aux exigences d'un Etat démocratique fondé sur le droit.

<sup>6</sup> Pour un panorama des principaux régimes existants en droit cantonal, voir GUY-ECABERT, p. 39 s.

<sup>7</sup> RS 700.

<sup>8</sup> ATF 135 II 286, c. 4 ; WALDMANN/HANNI, N. 9 ad Art. 4 RPG. La délimitation du cercle des personnes appelées à « participer » peut dépendre du contexte (ATF 133 II 120).

sion<sup>9</sup>. Ce cercle peut être plus large que celui des personnes habilitées par la suite à recourir<sup>10</sup>.

Ce droit devrait compenser le fait que les processus de planification sont le plus souvent le fruit d'une lente maturation au sein des organes exécutifs, – avant d'être soumis à l'organe législatif pour certaines étapes –, ce que la nature hybride du plan, entre loi et décision<sup>11</sup>, confirme. On parle alors de compensation d'une faiblesse de la légitimité démocratique<sup>12</sup>.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la participation au sens de l'art. 4 LAT représente une possibilité pour le citoyen d'exercer une influence sur les enjeux territoriaux ; elle doit être distinguée des instruments de démocratie directe et de ceux de la protection juridique. Le droit de participation sert toutefois indirectement la protection juridique<sup>13</sup>. L'essentiel est que le citoyen puisse participer aux choix politiques exerçant une incidence territoriale. Selon l'art. 4 al. 2 LAT, cette étape suppose également une information d'une quantité et d'une qualité suffisante pour que les intéressés puissent exercer leur droit<sup>14</sup>.

## b) Portée

L'incidence attendue de cette procédure relève tant du droit procédural que matériel :

- si, comme l'affirme le Tribunal fédéral, le but est tout d'abord de préparer la phase de la protection juridique<sup>15</sup>, cela implique inmanquablement la mise en œuvre de cette procédure en amont de l'enquête publique, voire même au stade des projets de plans<sup>16</sup> ;
- le principe de participation est exprimé en tant qu'obligation pour les autorités, qui disposent d'une large marge de manœuvre s'agissant du moment choisi et des moyens de le mettre en place (4 al. 1 et 2 LAT)<sup>17</sup>. Selon le Tribunal fédéral, l'absence ou des carences dans la procédure

<sup>9</sup> TANQUEREL, p. 27.

<sup>10</sup> GUY-ECABERT, p. 38.

<sup>11</sup> ATF 121 II 73, c. 1b.

<sup>12</sup> ADANK, N° 116, note 249 et les références citées.

<sup>13</sup> ATF 135 II 286, c. 4.

<sup>14</sup> TANQUEREL, p. 144; WALDMANN/HÄNNI, N. 8 ad Art. 4 RPG.

<sup>15</sup> ATF 135 II 286, c. 4.

<sup>16</sup> La doctrine l'appelle de ses vœux, notamment GUY ECABERT, p. 40, BESSE, pp. 141 et 142, MOOR/POLTIER, p. 528, HÄNNI, p. 16, AEMISEGGER/HAAG, N. 26 ad Art. 33.

<sup>17</sup> ATF 133 II 120, c. 3.

de participation ne donnent lieu à aucun moyen de droit<sup>18</sup>. Comme indiqué plus haut, on se trouverait donc en présence d'une règle asymétrique, ce qui n'est guère satisfaisant, notamment pour le cercle des personnes qui n'ont pas accès par la suite au contentieux et ne pourront à aucun moment faire état de leurs arguments auprès des autorités, ni les partager avec les autres concitoyens. Mais, lorsque le Tribunal fédéral relève que l'organisation de la participation doit au minimum garantir que la population puisse faire valoir des propositions et objections sur lesquelles l'autorité devra s'exprimer, même globalement<sup>19</sup>, il paraît évident que certains manquements dans la procédure participative peuvent donner lieu à des arguments de fond, lorsqu'ils exercent des incidences sur le projet, pour les particuliers qui ont accès au contentieux<sup>20</sup> ;

- corollaire de ce qui vient d'être dit, le principe de participation permet une meilleure prise en compte de l'ensemble des points critiques dans la pesée des intérêts d'une planification<sup>21</sup>. C'est donc essentiellement pour prévenir le risque de manquer des éléments en amont de la procédure, que l'autorité doit aménager au mieux ce processus ; plus un projet présente des enjeux stratégiques ou environnementaux conséquents, plus la participation de la population fera sens<sup>22</sup> ;
- les projets les plus récents<sup>23</sup> montrent que ce processus tend désormais à être considéré comme une phase essentielle dans la garantie d'une décision conforme aux buts et principes de l'aménagement du territoire.

<sup>18</sup> ATF 133 II 120 c. 2.

<sup>19</sup> ATF 111 Ia 164 c. 2d.

<sup>20</sup> On peut imaginer différents scénarios. Le choix des variantes d'un projet constitue généralement une phase très critique qui constitue une question de droit et non d'opportunité (TF 1A.25/2006 du 13 mai 2007, c. 5.6 ; TF 1A.168/2005 du 1er juin 2006 consid. 3.1 publié in DEP 2006 p. 708 et les arrêts cités ; FAVRE, p. 690 ss et les références citées). Ne pas discuter avec la population les enjeux, dans certains projets d'importance, comme les projets routiers ou les parcs éoliens, expose l'autorité au risque de se voir reprocher une violation de règles de droit matériel si le choix de la variante retenue ne ménage pas suffisamment l'ensemble des intérêts en question (art. 2 al. 1 lit. b LAT).

<sup>21</sup> WALDMANN/HÄNNI, N. 1 ad Art. 4 RPG.

<sup>22</sup> Dans ce sens également, GUY-ECABERT, p. 38.

<sup>23</sup> Voir ch 4 ci-après.

c) Eléments caractéristiques

A défaut de cadrer précisément la notion de participation, le droit suisse laisse une large marge de manœuvre aux autorités, tant quant au moment auquel faire intervenir ce processus<sup>24</sup> que s'agissant de la forme à utiliser.

La procédure de participation rassemble en réalité plusieurs processus précédant l'enquête publique, tels que les sondages, l'information (publications tous ménages, médias), la consultation générale de la population (assemblée, conférences de présentation du projet), ou des ateliers et forums permettant de recourir à la procédure de concertation<sup>25</sup> ou de débat public<sup>26</sup>, expressément reconnues en droit français.

La procédure de concertation a pour objet d'organiser une participation du public à un stade suffisamment « précoce » de l'élaboration des décisions. Il s'agit le plus souvent d'une procédure qui vient en complément de l'enquête publique qu'elle précède. Limitée initialement à certains projets d'envergure, cette procédure a vu son champ d'application désormais élargi<sup>27</sup>. Ce mode de participation du public peut être organisé de manière facultative par les autorités responsables des projets en amont de l'enquête publique sans s'y substituer<sup>28</sup>.

La procédure du débat public a pour objectif de pallier l'insuffisance de la concertation préalable aux décisions d'aménagement d'intérêt national. Elle peut être obligatoire dans certains cas prévus par la loi, mais dépend, en règle générale, de la décision d'une autorité administrative indépendante, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Placée en amont du processus de décision, elle est réservée aux très grandes opérations d'aménagement et précède nécessairement l'enquête publique qui intervient au stade final de la décision<sup>29</sup>.

On notera cependant que tant en droit français<sup>30</sup> qu'au regard de la Convention d'Aarhus, dont il sera fait état plus loin, la participation peut également

<sup>24</sup> ATF 133 I 120.

<sup>25</sup> Instituée par la Loi du 18 juillet 1985 et codifiée à l'article L 300-2 du code de l'urbanisme.

<sup>26</sup> Enoncé par la Loi du 2 février 1995 et codifié aux art. L.121-1 s et R. 121-1 s du code de l'environnement.

<sup>27</sup> Par la loi du 12 juillet 2010 qui a institué une procédure générale de concertation régie par les articles L 121-9 et L 121-16 du code de l'environnement.

<sup>28</sup> PRIEUR, N° 176.

<sup>29</sup> PRIEUR, N° 167.

<sup>30</sup> PRIEUR, N° 144.

inclure la procédure d'enquête publique, à l'inverse de la définition retenue en droit suisse.

d) Le caractère directement applicable de l'art. 4 al. 2 LAT

Ainsi que le relève la doctrine, une participation étendue, invitant à des débats publics, reste exceptionnelle, en Suisse, notamment au vu du régime plutôt minimaliste que le droit cantonal a réservé à cette phase de la procédure<sup>31</sup>.

L'argument d'une déficience quant aux bases légales cantonales n'est cependant en aucun cas un motif suffisant pour conforter les autorités publiques dans le maintien d'une pratique réductrice en la matière ; le principe de participation découle directement de l'art. 4 al. 2 LAT, qui doit, de surcroît, être lu dans la perspective des exigences de la Convention d'Aarhus ; une concrétisation en droit cantonal<sup>32</sup> n'est pas nécessaire (même si elle est souhaitable) de telle sorte qu'il est toujours possible d'adopter une procédure participative étendue, même lorsque le droit cantonal ne la prévoit pas.

e) Eléments de nature à freiner une pleine procédure participative

Il est certain qu'une procédure invitant à l'organisation de sondages, de forums ou à des ateliers de discussions représente des coûts qui peuvent nécessiter eux-mêmes l'aval de la population<sup>33</sup>. Le problème ici est celui de la limite à fixer ; jusqu'où s'arrête-t-on dans la consultation de la population ?

Un autre aspect est celui de la lenteur que peuvent prendre de telles procédures. Les exemples dont il est fait état en droit cantonal et communal ci-après montrent que les procédures participatives exercées à tous les stades du projet alourdissent la démarche ; le résultat en vaut cependant la peine dans les situations où il s'agit de reconfigurer un pan important de l'urbanisme ou de mettre en place une infrastructure qui nécessite des sacrifices (des tiers touchés, d'intérêts publics tels ceux de l'environnement, etc.).

## 2.2 L'enquête publique

L'enquête publique constitue également une forme de participation du public, puisqu'elle permet d'inviter la population à exprimer des oppositions ou remarques. A teneur de l'art. 33 al. 2 LAT, lui est assorti un régime de

<sup>31</sup> GUY-ECABERT, pp. 41, 42 et les références citées.

<sup>32</sup> MUGGLI, N. 27 ad Art. 4.

<sup>33</sup> Voir l'exemple ci-après du réaménagement de la Place du Marché de Vevey.

protection juridique individuelle qui permet l'exercice d'un droit de recours. C'est la raison pour laquelle, cette étape – qui intervient d'ailleurs en fin de processus de planification, et non au stade des projets de plans –, ne tombe pas dans la procédure de participation proprement dite, mais dans celle de la protection juridique<sup>34</sup>.

L'exclusion de la phase de l'enquête publique de celle de la participation proprement dite est d'autant plus cohérente, en droit suisse, que l'exigence de protection juridique exprimée à l'art. 33 LAT peut se satisfaire d'une procédure de recours (plutôt que d'une opposition) suivant la mise à l'enquête publique du plan d'affectation; dans certains cantons, en effet, il arrive que les intéressés ne puissent s'opposer juridiquement pour la première fois qu'auprès de l'instance de recours, une fois le plan validé par l'instance législative, sans qu'il existe une procédure d'opposition auprès de l'autorité de planification<sup>35</sup>. Une réelle procédure de participation, en amont, se justifie d'autant plus, dans de telles situations.

### **2.3 Le droit et la procédure de consultation**

Tous les plans relevant de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire peuvent être consultés (art. 4 al. 3 LAT) ; ce qui signifie qu'ils peuvent, en tout temps, être accessibles à quiconque, sans frais<sup>36</sup>. Le droit de consultation se confond ici avec le droit à l'information, qui implique notamment l'accès aux documents officiels.

La procédure de consultation vise quant à elle les situations dans lesquelles un plan ou un rapport est soumis pendant une certaine durée aux remarques du public et invite l'autorité à se déterminer, sans que cette réponse s'inscrive dans une phase contentieuse et puisse donner lieu à un recours. La planification directrice obéit à un tel régime. Cela n'exclut pas une démarche participative. On l'a vu, la participation de la population représente une démarche préalable à la phase de la protection juridique ; rien n'exclut donc une large consultation de la population au sens où nous l'avons évoqué sous ch. 2.1 ci-dessus, dans le contexte de la planification directrice. En droit fédéral, les plans sectoriels sont ainsi soumis à une telle démarche selon les art. 17 à 19 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> ATF 135 II 286, c. 4 et 5.

<sup>35</sup> ATF 135 II 286, c. 5.

<sup>36</sup> MUGGLI, N. 33. Il convient de réserver les éventuels frais de reproduction de ces documents.

<sup>37</sup> RS 700.1.

## **2.4 L'information de la population**

L'information de la population fait partie des droits les plus importants acquis dans le contexte de la protection de l'environnement, consacrés désormais par la Convention d'Aarhus. Elle peut se confondre en partie avec la participation de la population, puisque l'information constitue un pilier essentiel de l'implication de la population dans un processus décisionnel en aménagement du territoire.

Telle qu'adaptée à la convention d'Aarhus, la loi sur la protection de l'environnement (LPE)<sup>38</sup>, distingue l'information active (art. 10e LPE), qui invite les autorités publiques à communiquer au public, d'office les informations en sa possession, notamment lorsque la loi l'invite à procéder à des enquêtes, de l'information passive, qui permet à un particulier de solliciter des informations en matière d'environnement, à certaines conditions (art. 10g LPE).

## **3. Portée du droit de participation dans la Convention d'Aarhus**

La convention d'Aarhus comporte un certain nombre d'obligations pour les Etats dans le domaine de l'accès à l'information sur l'environnement et de la participation du public au « processus décisionnel touchant l'environnement ».

Elle est relativement précise s'agissant du principe de participation, en prescrivant que « pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement » (art. 6 ch. 3) ; que « chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est à dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » (art. 6 ch. 4) ; que « la procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée » (art. 6 ch. 7) ; que « chaque partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération » (art. 6 ch. 8) ; que chaque partie

<sup>38</sup> RS 814.01.

« veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé selon les procédures appropriées. Chaque partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée » (art. 6 ch. 9).

L'art. 6 ch. 3, 4 et 8 est également applicable à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires (art. 7).

Nous retiendrons essentiellement de ce texte le principe selon lequel une information et une participation sont à prévoir dès le début du processus de décision et non seulement dans la phase finale ; une participation du public qui n'interviendrait qu'après des années de démarches et sur une courte durée ne respecterait pas ce principe<sup>39</sup>.

Cette convention exerce à tout le moins une portée interprétative sur les textes du droit interne<sup>40</sup>. Cela étant, une marge d'appréciation importante subsiste, s'agissant d'un principe au contenu aussi élastique que la participation du public<sup>41</sup>.

L'une des questions intéressantes en relation avec cette convention est celle de l'accès à la justice. L'art. 9 §1 et 2 prévoit en effet que les Etats doivent notamment garantir la possibilité d'invoquer en justice les garanties de participation de l'art. 6 de la Convention. Sur ce point, on ne connaît pas de décision judiciaire. En revanche, le Comité d'examen s'est prononcé de manière plutôt souple à cet égard, en considérant que la Convention ne fait pas de la participation aux procédures administratives une condition préalable de l'accès à la justice pouvant donner lieu à une contestation de la décision sur cette base<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, C/2012/70, § 59.

<sup>40</sup> CJUE 15 janvier 2013, Križan et autres, aff. C-416/10.

<sup>41</sup> Concernant l'interprétation que l'on peut donner aux dispositions de la Convention, on se référera utilement à la contribution de Nicolas WISARD et Lydia ORCEL, « Convention d'Aarhus : la jurisprudence » du Comité d'examen du respect des dispositions, à paraître dans la revue DEP 2017.

<sup>42</sup> Voir notamment C/2012/76, § 68, recensé dans la contribution de WISARD/ORCEL précitée.

## **4. La participation de la population aux grands projets d'infrastructure**

Compte tenu de la diversité des procédures cantonales et fédérales en matière de grands projets d'infrastructure – ce par quoi on peut entendre des installations relevant de domaines aussi variés que celui des transports, de l'énergie, de la culture, des sports –, il n'est pas imaginable de brosser un panorama complet du régime qui se présente. Nous choisissons donc de nous limiter à l'examen d'une procédure en droit fédéral (les projets routiers) et à deux exemples en droit cantonal (un parc éolien et le réaménagement de la Place du Marché à Vevey).

### **4.1 Les projets routiers de compétence fédérale**

Le régime des routes nationales fait l'objet d'une législation ancienne, qui a été adaptée sur certains points (notamment du point de vue de la coordination des procédures), mais pas du point de vue de la participation de la population.

La loi sur les routes nationales (LRN)<sup>43</sup> prévoit que les projets routiers présentant un caractère national font tout d'abord l'objet d'un plan directeur (ou tracé général) (art. 9 LRN) ; cette phase est soumise aux règles relatives aux plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT) qui sont élaborés en étroite collaboration avec les cantons, les communes et avec la participation de la population (art. 4 al. 2 LAT; art. 17 – 19 OAT); cette procédure de consultation n'aménage aucune voie de droit contre le plan sectoriel<sup>44</sup>, ce qui est cohérent avec la nature d'une planification directrice.

Cette étape est suivie de celle des plans généraux établis par le Conseil fédéral, en collaboration avec les services fédéraux et cantonaux intéressés (art. 12 et 13 LRN) ; la population n'est pas invitée à y participer, mais les propriétaires touchés sont consultés (art. 19 LRN). S'ensuit la phase des projets définitifs qui fixe les alignements routiers ; une procédure de consultation et de publication dans les cantons et communes concernés est alors ouverte (art. 27b LRN). Elle donne lieu à une procédure d'opposition qui sera close par la décision du département (art. 26 LRN).

Il convient de mentionner qu'une étude d'impact par étapes aura lieu aux trois stades (tracé général, projet général et projet définitif) ; dans ces conditions, conformément à l'art. 15 de l'ordonnance sur l'étude d'impact

<sup>43</sup> RS 725.11.

<sup>44</sup> ATF 139 II 499 c. 4.1 ; ATF 129 II 331, c. 4.1 ; TF 1A.64/2003 du 8 juillet 2003 c. 6.1.3 ; TAF A2081/2006 du 17 décembre 2007 c. 6.2.2.

(OEIE)<sup>45</sup> une consultation de la population aura lieu à chacun de ces stades, s'agissant du rapport d'impact.

On le constate, cette procédure n'est pas en accord avec les principes dégagés plus haut. D'une part, l'art. 4 LAT n'est applicable qu'aux plans sectoriels ; il ne vise en effet pas les autres plans que ceux de la législation sur l'aménagement du territoire ; d'autre part, le régime de la LRN se limite à une consultation de la population, soit au moment de la publication du rapport d'impact, soit lors d'enquêtes propres à la LRN.

Si l'on peut néanmoins saluer le fait qu'une participation de la population ait lieu en amont (au stade de la planification directrice), le fait que le projet relève ensuite essentiellement de décisions politiques, avec une consultation de la population réduite à son minimum, n'est pas conforme aux attentes d'aujourd'hui.

## **4.2 Deux projets de compétence cantonale ou communale**

### **a) Parc éolien**

On relèvera que s'agissant de plans cantonaux, le principe de participation du public déduit de l'art. 4 LAT est applicable tant au stade de la planification directrice que de celle des plans d'affectation. Au cours de ces dernières années, certains cantons ont choisi de développer l'aspect participatif dans les procédures, afin d'éviter les écueils au stade de la phase contentieuse.

Ainsi, le Canton de Vaud a accordé un soin particulier à cette phase de la procédure pour des projets d'infrastructures comme les parcs éoliens ou des développements urbanistiques d'envergure (projet Métamorphose, à Lausanne). Un guide a été établi pour la démarche participative liée aux constructions d'éoliennes<sup>46</sup>. Celui-ci montre que la population est impliquée à chaque étape du projet depuis l'enquête préliminaire de l'étude d'impact par des ateliers, forums, échanges, organisés de diverses manières. La phase de la construction n'est pas négligée, puisque des informations sur le chantier sont également données à la population.

Dans le contexte du parc éolien Eoljoux, cette démarche, initiée en 2007, a permis de réduire le nombre d'opposants à un nombre restreint et d'impliquer fortement une ONG dans le projet. Ce dossier n'est pas encore à chef à ce jour.

<sup>45</sup> RS 814.011.

<sup>46</sup> <http://www.vd.ch/themes/environnement/energie/politique-energetique/potentiel-cantonal-des-energies-renouvelables/energie-eolienne/plateforme-de-leolien/>.

b) Le réaménagement de la Place du Marché de Vevey

La Place du Marché de Vevey constitue la plus grande place d'Europe donnant sur un plan d'eau. L'un des buts du réaménagement est de réduire la dimension du parking à ciel ouvert de moitié (de 450 à 200 places environ). Elle a fait l'objet pendant plusieurs années de différents projets de réaménagement, qui n'ont pu se concrétiser faute de recueillir un consensus auprès du Conseil communal et de la population.

Un processus participatif a été engagé très en amont par un sondage auprès de la population en 2008, relatif aux besoins et options se présentant en matière de parkings et de mobilité, qui a montré que la population de Vevey préférerait que cette place reste un lieu de vie et d'échange<sup>47</sup>. Depuis lors, une demande de crédit a été acceptée pour mettre en place des mandats d'étude parallèles<sup>48</sup>. Il s'agit de la procédure appropriée, lorsqu'un dialogue entre les participants et une marge de manœuvre dans la fixation des conditions cadre sont nécessaires. Ce processus s'applique typiquement à des projets où les données du contexte doivent d'abord être éclaircies. Les mandats d'étude parallèles impliquent notamment des planifications-test, des processus coopératifs ou des concours d'idées<sup>49</sup>.

Dans un premier temps, quatre tables rondes seront organisées avec des habitants, des commerçants et des représentants du conseil communal (CAT) en vue de nourrir le cahier des charges en vue de procéder à une visite critique de la place, puis un travail thématique par sous-groupe pour faire ressortir des pistes à explorer lors des MEP. Sur la base de ces « pistes », un nouveau sondage auprès de la population sera organisé qui permettra de compléter celui de 2008. Enfin, lors d'une information publique, le cahier des charges intégrant le travail des tables rondes sera présenté avec la liste des équipes participantes. Dans un second temps et en parallèle de la rédaction des recommandations du collège d'experts, une journée de travail réunira les participants des trois précédentes tables rondes pour élaborer un retour critique sur les propositions des équipes. Cet avis critique sera communiqué aux équipes participantes, avec les recommandations du collège pour un second tour. La démarche participative devrait se

<sup>47</sup> Ville de Vevey, Direction de l'architecture et des infrastructures, Place du Marché, Méthode albatros, remarques finales des participants aux groupes de travail, 28 mai 2008.

<sup>48</sup> Régulé par la norme SIA 143.

<sup>49</sup> <http://www.sia.ch/fr/themes/passation-des-marches/>.

clôturer par une information et exposition publiques dans lesquelles seront présentés le travail<sup>50</sup>.

On le constate, une telle procédure est lourde, longue et coûteuse ; mais elle permet d'inscrire l'orientation d'un élément important de l'urbanisme dans une perspective de légitimité démocratique.

## 5. Remarques conclusives

Au terme de cette contribution, nous nous limiterons à relever ces quelques points :

- Il est clair que le principe de participation du public aux décisions en matière d'aménagement du territoire varie quant à sa forme et son étendue selon la nature du projet ; un pouvoir d'appréciation étendu doit subsister pour les autorités publiques ;
- néanmoins, d'une manière générale, nous considérons que le principe de participation gagnerait à être mieux formalisé, que ce soit en droit cantonal ou dans les législations fédérales spéciales ; il s'agirait notamment de définir certaines des approches telles que la concertation et le débat public, et de préciser le contexte de leur application ;
- un complément du cadre légal en ce sens permettrait d'éviter que l'on se pose la question de savoir à quel moment commencer une procédure de consultation de la population ;
- finalement, on constate que dans les projets d'envergure, c'est la population elle-même qui peut décider de l'étendue de la participation et des montants qu'elle est prête à engager à cet égard (Place du Marché à Vevey) ;
- il paraît essentiel également de rappeler que le principe de participation n'invite pas seulement à intervenir en amont, mais également tout au

<sup>50</sup> Préavis N° 33/2016 de la Municipalité au Conseil communal : Demande de crédit pour financer l'organisation de mandats d'étude parallèles pour le réaménagement de la place du Marché. Dans un tel scénario, la participation de la population permet non seulement d'orienter la collectivité publique sur les choix à opérer quant à la réaffectation de la place, mais assure également que celle-ci adhère au projet concret finalement retenu : l'avantage des MEP est de mettre en concurrence un nombre réduits de candidats (six en l'occurrence), qui ne sont pas anonymes. La procédure comptera deux tours. Aux termes du premier tour, seuls deux candidats sélectionnés poursuivront la réflexion, et l'un d'eux sera finalement retenu (Journal 24 heures, édition du 5 janvier 2017).

long du processus. Au prix, sans doute d'une certaine lenteur de la procédure, mais d'une meilleure acceptation populaire ;

- il nous est permis ici de craindre que la volonté du législateur d'accélérer parfois les procédures d'autorisation de construire – à l'instar de l'art. 14 de la nouvelle loi fédérale sur l'énergie du 30 septembre 2016 (LEne) –, se fassent au détriment du principe de participation. Le processus relève, on l'a déjà dit, de la légitimité démocratique des décisions prises en matière territoriale ; il ne doit pas devenir un accessoire aux décisions politiques.

## Bibliographie

- ADANK Nathalie F., Le contrat de planification : utilité, admissibilité et régime du contrat d'aménagement du territoire, Thèse Fribourg, 2016.
- AEMISEGGER Heinz/HAAAG Stephan, Kommentar Raumplanungsgesetz (RPG), 2010, Art. 33.
- BESSE Marc-Olivier, Le régime des plans d'affectation – en particulier le plan de quartier, Thèse Lausanne, Genève/Zurich/Bâle 2010.
- FAVRE Anne-Christine, L'examen des variantes d'un projet en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, in : Mélanges Pierre Moor, 2005, pp. 687-703.
- GUY-ECABERT Christine, Zoom, grand angle et mise au point sur les plans territoriaux, in : Planification territoriale, Droit fédéral et spécificités cantonales, 2013, pp. 23-45.
- HÄNNI Peter, Mitwirkungsrechte und Rechtsschutz im Planungsverfahren – Entscheid des Bundesgerichts vom 16.6.2009 (1C\_477/2008), DC 1/2010, p. 16-17.
- MOOR Pierre/POLTIER Etienne, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, Berne 2011.
- MUGGLI Rudolf, Kommentar Raumplanungsgesetz (RPG), 2010, Art. 4.
- PRIEUR Michel et al., Droit de l'environnement, Paris, 2016.
- TANQUEREL Thierry, La participation de la population à l'aménagement du territoire, Thèse Genève, 1988.
- WALDMANN Bernhard/HÄNNI Peter, Art. 4 RPG in: Raumplanungsgesetz, Handkommentar, 2006.