

## Les droits et possibilités des maires

### 1. la protection de la population des risques encourues

#### *les pouvoirs de police du maire*

La police est une activité de service public qui a pour but d'assurer le maintien de l'ordre public. L'ordre public correspond à la tranquillité, la sécurité, la salubrité et au bon ordre. « Il s'agit d'éviter les dommages, individuels ou collectifs, aux biens et aux personnes, provoqués par des désordres, des accidents, des catastrophes naturelles, des atteintes à la santé ou à l'hygiène publique »<sup>1</sup>. Ainsi, la mission de la police administrative est d'**éviter** les troubles à l'ordre public, il s'agit donc d'une police préventive.

En ce qui concerne la police générale, elle appartient au Premier Ministre (CE, 1919, Labonne). Au niveau du département, c'est la préfet qui en a la charge et au niveau communal, c'est le maire qui est compétent (à l'exclusion de la ville de Paris). Cependant, le préfet est compétent dès lors que le champ d'application de la mesure dépasse la territoire d'une commune ou lorsque le maire est défaillant. En vertu de l'article L.2212-1 du CGCT, «le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs ». L'article L.2212-2 du CGCT énonce que « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». A ce titre, le maire d'une commune se doit de prendre toute mesure nécessaire pour faire cesser un trouble ou une atteinte à l'ordre public, dont fait partie la sécurité publique ainsi que la santé publique.

Dès lors, si celui-ci considère que la présence, sur le territoire communal, d'infrastructures telles que des pylônes destinés à supporter des lignes à très haute tension est susceptible de troubler l'ordre public, et notamment de présenter des atteintes à la santé publique, il peut prendre toute mesure nécessaire pour le faire cesser.

En effet, l'existence d'un danger pour la sécurité publique constitue l'un des fondements de l'obligation du maire d'agir. Sur ce point, le juge administratif a porté une interprétation extensive de la notion de danger. Elle comprend: « un péril ou un danger grave » (CAA, Bordeaux, 12 mai 1992, Gachelin), un « risque réel et important » (TA, Nice, 8 juillet 1981, Mme Sice), un « danger perceptible ou prévisible » (CAA, Lyon, 7 décembre 1989, MAIF), un « risque sérieux » (CAA, Bordeaux, 27 décembre 1993, Goutereau), une « menace ou un risque important » (CAA, Lyon, 26 septembre 1995, S.C.I Salettes).

Cependant, face au pouvoir central, les maires sont bien démunis et ont peu de possibilités juridiques pour intervenir et empêcher un projet déclaré d'utilité publique. Le plus souvent, si une commune parvient à éviter que le tracé passe sur son territoire, ce sera grâce à la position politique occupée par le maire au niveau nationale, à ses relations et ses réseaux, et au détriment des communes voisines qui accueilleront la ligne. En outre, un matière d'infrastructure, d'édifice ou de projet déclarés d'utilité publique, le juge administratif reste très prudent et il est fort probable qu'il se refuse à accepter ce type de mesures. Dans de telles circonstances, le préfet ou le ministre s'empresseront de saisir le juge de l'excès de pouvoir afin de faire annuler les mesures en questions et le juge, très certainement recevra leur recours et les annulera pour détournement de pouvoir en avançant l'argument selon lequel le maire n'est pas compétent.

Pour autant, ce type de disposition, même s'il n'a pas de réelle valeur juridique, garde au moins une certaine valeur politique et contribue à montrer à l'opinion publique la manière non démocratique dont la décision de mettre en oeuvre le projet a été prise et l'opacité qui règne autour de ce type d'infrastructure. De plus, il permet au maire de prouver à sa population son volontarisme pour tenter d'empêcher l'implantation de la ligne. Au moins, on ne pourra pas lui reprocher de ne pas avoir fait tout ce qui était en son pouvoir pour protéger la population des risques liés aux lignes à THT. De plus, si un jour la France se décide à adopter les mesures nécessaires, cela laissera des traces et permettra à ceux qui se sont opposés, dès le départ, à l'exposition des

<sup>1</sup> Elisabeth Chaperon, *Droit Administratif – Droit de l'environnement*, Collection Foucher, Vanves, 2006, p. 135.

personnes aux CEM de montrer aux autorités de l'Etat qu'elles étaient prévenues.

### *Les limites des pouvoirs de police du maire*

La police administrative ne peut édicter que des interdictions. Dès lors, « l'autorité de police est incitée à apprécier de manière attentive et circonstanciée si l'ordre public justifie des mesures aussi extrême et limitatives des libertés »<sup>2</sup>.

De plus, une mesure de police ne sera légale que si elle est nécessaire. Cela signifie que la mesure doit être adaptée et proportionnée au risque de trouble à l'ordre public (CE, 1933, Benjamin). En la matière, le juge administratif effectue ce qu'on appelle un contrôle de proportionnalité, c'est-à-dire que le juge recherche si la mesure prise est proportionnée, adaptée, adéquate à la gravité de la menace à l'ordre public. Ainsi il est très rare que celui-ci accepte les interdictions générales et absolues, et dans tous les cas de figure, il tiendra compte des circonstances de l'espèce, c'est-à-dire des circonstances de temps et de lieu, ainsi que, parfois, du statut juridique de la liberté en cause (législatif ou constitutionnel).

Enfin, le juge administratif tient compte des autres libertés. Par exemple, il pourra opposer à un principe celui de la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de la concurrence qui est un principe constitutionnel.

### *Les risques en cas de manquement*

Ces dernières années, le nombre de procédures pénales engagées à l'encontre des maires et de leur collectivité a fortement augmenté. L'inquiétude des collectifs et des élus est donc légitime face à cette croissance du nombre de recours devant la juridiction répressive, surtout que la responsabilité pénale du maire peut aujourd'hui être engagée pour des faits non intentionnels sur le fondement d'infraction d'imprudence et de négligence. Ainsi, les tribunaux répressifs condamnent les élus de manière quasi systématique chaque fois qu'un dommage est le résultat d'une imprudence ou d'une négligence réalisée dans le cadre des activités dont la surveillance et la réglementation sont placées sous le contrôle du maire. La responsabilité pénale du maire est donc facilement engagée lorsque celui-ci agit dans le cadre de ses fonctions et qu'il manque à ses obligations, en sachant que ce manquement peut tout à fait résulter d'une imprudence ou d'une négligence.

Dans ce cas, le juge s'appuie notamment sur l'article 121-2 du Code pénal aux termes duquel « les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants », ainsi que sur les articles L.2123-34, L.3123-28, L.4135-28, L.4422-10-1 et L.5211-8 du CGCT.

Cependant, en France, la gestion du réseau de transport de l'électricité et donc des lignes électriques ne relève ni de la compétence du maire ni de la compétence des communes mais appartient à RTE, filiale d'EDF et entreprise de service public. Ainsi, si l'on suit cette logique, la responsabilité pénale du maire ne pourra pas être engagée dans les prochaines années si l'on s'aperçoit que les lignes à très haute tension présente des risques pour la santé et la sécurité publique. C'est d'ailleurs sur ce fondement que le juge risque d'annuler les arrêtés anti-THT en avançant que de telles mesures ne relèvent pas de la compétence du maire. Les dommages relèveront donc de la responsabilité de l'Etat qui n'est pas responsable pénalement. Tout au plus, et si les THT sont reconnues un jour comme un problème de santé publique, l'Etat indemniserait le préjudice subi.

Pourtant, selon nous, il appartient au maire de protéger sa population des risques encourus et c'est sur ce fondement que nous avons rédigé un arrêté anti-THT. Dès lors, si pour lui la présence d'une ligne à THT sur le territoire de sa commune présente un risque pour la santé et la sécurité de ses habitants, il se doit d'intervenir au nom du principe de précaution. Or, si l'on suit maintenant ce raisonnement, la responsabilité pénale du maire pourrait être engagée en cas de dommages liés à la présence d'une ligne à THT sur le territoire de la commune

---

<sup>2</sup> Elisabeth Chaperon, *Droit Administratif – Droit de l'environnement*, Collection Foucher, Vanves, 2006, p. 138.

s'il est montré qu'il a commis une faute, une négligence ou imprudence. Mais ce raisonnement n'est pas à l'heure actuelle celui retenu par le juge administratif, ce qui nous permet d'exclure la question de la responsabilité pénale du maire en cas de manquement à son obligation de protéger sa population, d'autant plus que la dangerosité et la nocivité des lignes à THT et des champs électriques non ionisant qui y sont liés est loin d'être reconnue, et ce, malgré l'existence de fortes controverses depuis une vingtaine d'année sur le sujet.

## 2. la question des délibérations et arrêtés municipaux contre la THT

Certaines communes ont souhaité, afin de montrer leur opposition au projet de ligne THT, prendre des délibérations ou des arrêtés.

Or, c'est dans le cadre de ses pouvoirs de police présentés ci-dessus, que le maire se doit de prendre les mesures nécessaires afin de prévenir les atteintes à la santé publique et les pollutions. Pourtant, dans le cadre d'un projet de ligne à Très Haute Tension, le maire n'a pas, juridiquement, le pouvoir d'interdire l'implantation, sur le territoire de sa commune, de ce type d'édifice d'intérêt public.

Cependant, très récemment, des cas assez proches ou similaires ont pu être observés sur le territoire. Il s'agit des arrêtés anti-OGM, ainsi qu'un arrêté relatif à l'incinérateur de Fosse sur Mer. Les arrêtés anti-OGM ont été annulés par le juge administratif, mais constituent un acte politique fort et l'arrêté relatif à l'incinérateur et modifiant le PLU de la commune a été validé, car il n'était pas mentionné expressément que l'arrêté avait été pris pour empêcher l'implantation d'un incinérateur en particulier.

### *Les délibérations du Conseil Municipal*

Le conseil municipal est l'assemblée délibérante de la commune. Il est « chargé de gérer, par ses délibérations, les affaires de la Commune ». Il a l'obligation de se réunir au moins une fois par trimestre, mais en général il se réunit tous les mois. Un tiers de ses membres peut également faire une demande motivée afin qu'il se réunisse exceptionnellement. Il est présidé par le maire et dispose collectivement du pouvoir délibérant sur le territoire de la commune. Le maire, lui, est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal, par exemple en prenant des arrêtés.

La loi lui attribue une compétence générale pour gérer les affaires de la commune. Cela signifie que le conseil municipal est compétent pour prendre toute décision relative à la gestion communale, sauf dans le cas où un texte confère spécifiquement cette compétence au maire ou à un autre organisme, comme les EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale).

Le maire convoque son conseil municipal chaque fois qu'il le juge nécessaire, selon certaines règles assez contraignantes. En effet, le CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales) impose un délai minimum afin que ses membres puissent préparer la réunion. Certaines règles de quorum doivent également être respectées, puisque, pour qu'une délibération soit valablement adoptée, il faut qu'un nombre minimum de ses membres soit présent.

Tout citoyen peut contester et attaquer la délibération du conseil devant le tribunal administratif car en tant qu'habitant de la commune, il aura un intérêt à agir.

En général, les questions discutées en conseil municipal font l'objet de délibération, puis le maire, lorsque cela est nécessaire, prend un arrêté.

### *Les arrêtés municipaux*

Ainsi, pour les OGM, par exemple, de nombreux maires ont pris des arrêtés ayant pour but d'interdire les essais en plein champ de plantes génétiquement modifiées. Cependant, nombreux sont ceux qui ont été annulés par des Tribunaux Administratifs (TA) ou des Cours Administratives d'Appel (CAA) au motif soit qu'ils n'étaient pas limités dans le temps et l'espace soit que le conseil municipal s'était fondé sur l'article L. 2214-4 du CGCT alors qu'il n'existait aucun danger grave ou imminent (CAA Bordeaux, 15 mai 2007, n°05BX02080)

ou qu'il devait se fonder sur cet article alors qu'il ne l'a pas fait. Ceux qui ne l'ont pas été sont ceux ayant été oubliés par le préfet. Par contre, concernant l'incinérateur de Fosse sur Mer, une modification d'un PLU qui visait à empêcher tout projet d'incinérateur sur le territoire de la commune n'a pas été cassé par la CAA de Marseille.

Dès lors, même si il y a peu de chance que le juge administratif accepte un arrêté anti-THT du maire pris dans le cadre de ses pouvoirs de police général, nous devons nous inspirer de ces arrêtés afin d'un rédiger un pour interdire tout travaux concernant la ligne THT Cotentin-Maine, pendant une durée limitée, par exemple jusqu'à la publication des résultats de l'enquête du Criirem. Nous avons donc entrepris de rédiger un arrêté type qui pourra être, au moment venu, adapté par chaque commune aux circonstances locales.

Voici un arrêté type visant à protéger la population et les animaux d'élevages situés sur le territoire de la commune:

COMMUNE DE.....

ARRETE MUNICIPAL DU .....

Le Maire de la commune de....

VU la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son préambule qui se réfère au préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et à la Charte de l'environnement de 2004,

VU la Charte de l'environnement, et notamment les articles:

1er, selon lequel « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à la santé »,

2, aux termes duquel « toute personne a le droit de prendre part à la préservation et à la protection de l'environnement »,

10, selon lequel « lorsque la réalité d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnée afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques encourus »,

VU le Traité instituant la Communauté Européenne modifié et notamment son article 74 consacrant le principe de précaution,

VU le Code Général des Collectivités Territoriales et plus particulièrement les articles L.2212-1 et L.2212-2-5° chargeant le maire, dans le cadre de ses pouvoirs de police, de prévenir par des précautions convenables les pollutions de toute nature,

VU le décret n°2004-835 du 19 août 2004 relatif aux servitudes d'utilité publique au voisinage des lignes électriques aériennes de tension égale ou supérieure à 350 kilovolts,

CONSIDERANT que le territoire de la commune X est susceptible d'être traversé par une ligne électrique à Très Haute Tension,

CONSIDERANT que des agriculteurs dont l'exploitation est située sous ou à proximité d'une ligne électrique à Très Haute Tension ont constaté une augmentation sensible de leurs frais de vétérinaires, ainsi qu'un nombre important de maladies affectant les animaux d'élevages,

CONSIDERANT que des études scientifiques reconnues et récentes, et notamment celle de Gerald Draper, font état de risques sanitaires liés aux rayonnements électriques et électromagnétiques générés par les lignes à Très Haute Tension,

CONSIDERANT l'importante étude épidémiologique en cours de la CRII-REM, dont il importe de connaître les conclusions avant d'envisager le passage de toute ligne THT sur le territoire de la commune,

CONSIDERANT en particulier qu'après l'analyse partielle de 350 dossiers, l'étude de la CRII-REM fait apparaître, chez les riverains exposés, des troubles sanitaires plus fréquents que la normale affectant le sommeil, la mémoire, l'audition, causant notamment des maux de tête et des états dépressifs,

CONSIDERANT que des établissements sis sur le territoire de la commune sont potentiellement concernés par ce risque, à savoir les exploitations agricoles de X et les maisons d'habitation de X,

CONSIDERANT que des motifs d'intérêt général liés à la protection de la santé humaine et animale justifient une mesure d'interdiction temporaire des lignes THT sur l'ensemble du territoire de la commune,

ARRETE:

ARTICLE 1: Tous travaux liés à l'implantation d'une ligne à Très Haute Tension sont interdits sur l'ensemble du territoire de la commune dans l'attente des conclusions du rapport de la CRII-REM.

ARTICLE 2: Le maire statuera à nouveau sur la question lorsqu'il aura pris connaissance des conclusions de ce rapport.

ARTICLE 3: Le présent arrêté sera notifié à:

- Monsieur le préfet du département
- Monsieur Jean-Louis Fargeas, préfet coordinateur pour le projet Cotentin-Maine
- RTE

Bien entendu, une telle démarche n'a de sens que si elle n'émane pas de quelques maires isolés. Mais parfois, il suffit qu'un le fasse, pour produire un effet boule de neige et que d'autres maires décident de prendre ce type d'arrêté. Certes, cette initiative risque fort de n'avoir aucune valeur juridique, puisque tous les arrêtés seront certainement annulés par le juge administratif, mais elle aura une forte valeur symbolique et permettrait de faire crouler le préfet et RTE sous les contentieux, car bien entendu, il appartiendra aux communes opposées à la ligne de saisir la cour administrative d'appel (CAA) compétente pour tenter de faire annuler les jugements des différents tribunaux administratifs.

Certains maires ont déjà pris des arrêtés et le préfet leur a donné jusqu'au 5 mai pour les retirer. Selon nous, les maires ne doivent pas céder aux pressions et conserver leur position. En effet, ces derniers ne risquent rien, hormis la saisine du tribunal administratif et l'annulation de l'acte. Lors de la réunion du 28 avril, les maires présents ont décidé de se rendre à la préfecture le 19 mai afin de déposer symboliquement leur arrêté au préfet. Ceux qui avaient déjà délibéré le conserve tel quel et ceux qui ne l'avaient pas encore fait prennent l'arrêté que nous avons rédigé.

### 3. la question du refus de délivrance des permis de construire pour les pylônes

En matière de ligne à très haute tension, ce n'est pas le maire qui est compétent pour délivrer les permis de construire des pylônes. En effet, lorsque RTE engage la procédure de demande de permis de construire, celle-ci se déroule de la manière suivante: sous l'égide du préfet un double contrôle est exercé sur la réalisation des ouvrages. D'abord, la DRIRE instruit l'approbation du projet d'exécution afin de s'assurer du respect des règles techniques issues de l'arrêté interministériel du 17 mai 2001. Le projet d'exécution est ensuite approuvé par arrêté préfectoral. Puis, la DDE procède à l'instruction de la demande de permis de construire afin de vérifier la conformité du projet aux règles d'urbanisme. Enfin, c'est un responsable de la DDE qui, par délégation du préfet, signe le permis de construire.

Le maire d'une commune concernée par le tracé n'a donc pas la possibilité d'agir via la non délivrance des permis de construire. C'est donc vers la DRIRE, la DDE et le préfet que les militants doivent se tourner s'ils veulent engager des actions de lobbying en ce qui concerne la délivrance du permis de construire, et non vers les maires et conseillers municipaux. Par contre, le permis de construire est un acte administratif qui peut faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir.

### 4. déposer des dossiers de classement de site sur le tracé de la ligne

En ce qui concerne la protection de l'environnement et du paysage, les maires ont, en temps normal, de certaines possibilités ou initiatives. En effet, ils peuvent, notamment par le biais des documents d'urbanisme des communes, prendre des mesures d'inscription, de classement ou de zonage, sauf si le juge administratif ne donne pas son aval ou annule une décision. En la matière, ce sont les architectes des Bâtiments de France,

rattachés au SDAP (service départemental de l'architecture et du patrimoine) qui sont compétents pour accorder des autorisations ou émettre des avis sur les procédures de classement et d'étude d'impact.

Parallèlement à ces dispositifs communaux, il existe de nombreux régimes internationaux, communautaires ou nationaux de classement ou de protection de l'environnement ou des espèces et de leur milieu. Au vu de leur importance, ces différents éléments feront l'objet d'une fiche spécifique.

Tout le problème ici est que nous sommes dans le cas d'une infrastructure qui va être déclarée d'utilité publique. Or, dans ce cas, les choses sont beaucoup plus complexes, puisque l'intérêt général est en jeu. Ainsi, lorsque des régimes de protection ont déjà été institués sur le tracé de la ligne, le juge, en cas d'action en justice, évaluera si le projet porte atteinte à cet environnement protégé. Un régime de classement ou de protection est donc opposable à une déclaration d'utilité publique. Par contre, si aucune protection n'a été mise en oeuvre, cela devient plus compliqué puisque le plus souvent, les autorisations relèvent de la compétence de l'Etat, via ses services ou via le préfet. Les maires ont donc finalement peu de marge d'action car les régimes et outils de protection et classement relevant de leur compétence ne foisonnent pas. Cependant, certaines possibilités s'offrent à eux, c'est pourquoi nous avons établi une fiche spécifique relative à cette question et mis en exergue les outils pour lesquels les maires ont été en capacité d'agir.

## 5. la question du refus par les maires d'organisation de l'enquête publique: une question complexe

L'enquête publique est un moyen de recueillir les observations du public avant qu'intervienne la déclaration d'utilité publique d'un projet. Mais le terme même d'enquête pose problème. En effet, « l'enquête publique n'est pas une enquête: une véritable enquête a pour mission de mener des investigations, conduire des interrogations, collecter des témoignages, de façon à permettre à celui qui la commande de se faire une opinion éclairée, sereine, objective sur un problème déterminé »<sup>3</sup>, ce qui bien évidemment n'est pas le cas de l'enquête publique. De plus, la notion d'utilité publique est elle aussi sujette à discussion puisqu'elle renvoie à la notion floue d'intérêt général qui fut largement construite par le Conseil d'Etat tout au long du 20ème siècle.

Or cela conduit souvent à des confusions. « Confusion entre enquête et information: la procédure (...) si elle a en principe la mission, n'en a pas les moyens et les acteurs pas souvent la volonté »<sup>4</sup>. « Confusion au niveau de la participation: l'enquête publique, dans sa forme traditionnelle, n'a en aucune façon pour mission d'associer l'opinion aux choix du maître d'ouvrage ni de prendre en compte des contre-propositions »<sup>5</sup>. Confusion, enfin, « avec le temps de la décision; le public croit, qu'au moment de l'enquête, il peut encore peser sur la décision alors que l'enquête publique n'anticipe pas la décision, elle la suit et clôture l'instruction »<sup>6</sup>. Ainsi, la procédure d'enquête publique est loin d'être une procédure d'opportunité et demeure, malgré les réformes, une simple procédure de faisabilité clôturant la phase d'instruction d'un projet. Il faut donc savoir que ce n'est pas en participant à l'enquête que les opposants à une ligne à THT parviendront à empêcher le projet. Par contre, ils seront beaucoup plus efficaces en dénonçant les travers de ce type de procédure et en tentant d'en empêcher le bon déroulement afin de faire parler d'eux et de faire entendre leurs revendications.

Pour ces raisons, la question de savoir s'il était judicieux de tenter de bloquer l'enquête publique nous paraît pertinente. Cependant, cette question est assez compliquée car nous sommes, à l'heure actuelle dans un flou juridique. Or, dans un tel cas de figure, il faut attendre une nouvelle disposition ou une nouvelle jurisprudence pour savoir comment les choses se dérouleront à l'avenir.

---

<sup>3</sup> Jean Claude Helin, René Hostiou, Yves Jegouzo, José Thomas (dir.), *Les nouvelles procédures d'enquête publique*, Economica, 1986, p.155. Cet ouvrage écrit juste après la réforme de l'enquête publique est toujours et malheureusement d'actualité bien qu'il ait aujourd'hui plus de 20 ans.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.155.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.155.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.155.

Avant le début de l'enquête, le tribunal administratif ou le préfet (pour le projet THT Cotentin-Maine très certainement le préfet) désigne un commissaire enquêteur. Dans notre cas, il s'agit d'une enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique et non d'une enquête publique issue de la loi Bouchardeau, elle devrait donc être organisée sous l'égide du préfet. En effet, normalement, l'enquête publique est organisée par le préfet lorsque le permis de construire est délivré au nom de l'Etat, ce qui est notre cas, et par le maire ou le président de l'EPCI dans les autres cas (ancien article R.421-17 du code de l'urbanisme modifié par Décret 2005-935 2005-08-02 art. 2 JORF 5 août 2005: « Lorsque le projet est soumis à enquête publique dans les conditions prévues par les articles R. 123-1 à R. 123-33 du code de l'environnement, celle-ci est organisée par le préfet lorsque le permis de construire est délivré au nom de l'Etat, et par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale dans les autres cas. Le service chargé de l'instruction de la demande transmet à l'autorité compétente pour ouvrir l'enquête publique le dossier complet de demande de permis de construire après l'avoir complété d'un document mentionnant les textes qui régissent l'enquête en cause et indiquant la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure d'autorisation »).

Le problème ici est que l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 déc. 2005 a abrogé l'art. R. 421-17 (entre autres) avec effet au 1er oct. 2007. Dans le code de l'environnement de 2007, le nouvel article R.123-1 contient un 1° qui remplace les 1°, 2° et 3° du précédent article et qui ne précise plus qui organise l'enquête publique. L'article R.123-7 énonce quant à lui que « l'enquête publique est, sous réserve des dispositions particulières prévues pour certaines catégories d'enquêtes, ouverte et organisée par le préfet. Toutefois, lorsque l'opération doit être réalisée sur le territoire de plusieurs départements, l'enquête est ouverte et organisée par un arrêté conjoint des préfets des départements intéressés. Le préfet du département où doit être réalisée la plus grande partie de l'opération (pour nous, la Manche) est alors chargée de coordonner l'organisation de l'enquête et d'en centraliser les résultats. ». Enfin, à la lecture de l'article R.123-14, l'on comprend qu'il appartient au préfet de désigner les communes dans lesquelles seront organisées l'enquête. Ainsi, l'enquête doit au minimum avoir lieu dans toutes les communes concernées par le tracé, les maires se doivent d'assurer la publicité de l'ouverture de l'enquête et de le certifier. Mais là encore, rien n'est certain et nous attendons des dispositions qui viendraient préciser le déroulement de ce type d'enquête et poser clairement ce qui relève du préfet et ce qui relève des maires, dispositions qui tardent à arriver. Nous sommes donc dans un flou juridique.

Ainsi, nous ne pouvons affirmer précisément qui doit l'organiser en pratique. Est-ce le préfet qui doit le faire ou est-ce les maires sous la responsabilité du préfet? Ce qui est certain, c'est que le préfet à la charge de l'organiser, mais qui doit ouvrir les locaux et s'assurer du bon déroulement de l'enquête? C'est à ces questions pratiques que nous éprouvons des difficultés à répondre.

Cependant, afin de pouvoir apporter certaines solutions à la question posée nous allons partir de l'hypothèse selon laquelle elle est organisée par les maires que le préfet aura désigné et ce sous sa responsabilité. Ainsi, si le maire se doit de tenir la mairie (ou tout autre lieu) ouverte au jour et heures prévues et de publier l'avis d'organisation, au moins quinze jours à l'avance, sous l'égide du préfet, ce dernier pourra, si un maire refuse d'ouvrir la mairie ce jour-là, l'enjoindre de l'organiser. Cependant, en pratique, la manière dont se déroule l'enquête n'est pas claire et certaines questions restent en suspens. Le préfet peut-il physiquement faire ouvrir le lieu désigné pour l'enquête si le maire le refuse? Peut-il dépêcher des membres de la préfecture pour faire en sorte que l'enquête ait lieu? En pratique, cela paraît difficilement concevable et même si le préfet peut l'organiser lui-même en cas de refus du maire, le fait pour le préfet coordinateur ou les différents préfets de départements de se trouver face à un nombre important de maires refusant d'organiser les enquêtes publiques, rend la situation assez difficile à gérer.

Évidemment, et comme précédemment, ce type de démarche n'a de sens que si elle émane d'un nombre non négligeable de communes concernées.

*Les risques encourus par le maire en cas de refus d'organisation de l'enquête*

En fait, le maire n'encourt pas grand chose dans ce cas, puisque le préfet tentera de l'organiser. Tout au plus, il peut subir des pressions de la part de RTE et des préfets, auxquelles il ne doit pas céder, et recevoir des protestations d'une partie de la population. Cet acte est donc peu risqué juridiquement, mais pourrait l'être électoralement parlant. Cependant, les prochaines élections municipales ne sont pas pour maintenant et l'on voit mal comment les habitants dont la commune va prochainement être traversée par une ligne à Très Haute Tension pourraient reprocher au maire de tenter d'empêcher sa construction.

### *La méthode à employer*

Le point à développer ici reste une simple hypothèse car nous ne pouvons affirmer précisément la méthode la plus pertinente pour refuser d'organiser l'enquête.

Lorsque le préfet fait part au maire des jours et heures auxquels il doit tenir à disposition un local et lui communique l'avis d'ouverture de l'enquête, le maire peut décider d'ignorer la demande du préfet, de ne pas répondre, de ne pas tenir à disposition le local et d'attendre passivement que celui-ci réagisse.

Il peut également prendre l'initiative de faire part au préfet de son refus d'organiser l'enquête, mais dans ce cas, la préfecture réagira très vite, le préfet enjoindra le maire de ne pas s'opposer au bon déroulement de l'enquête et le maire subira rapidement des pressions, tant de la part du préfet que de RTE. Ainsi, il paraît préférable de laisser au préfet le soin de découvrir que l'enquête publique ne se déroule pas comme prévue et d'attendre qu'il réagisse et prenne des mesures adaptées.

## 6. l'organisation d'un référendum ou d'une consultation locale

### *le référendum local*

Les référendums locaux permettent aux électeurs de participer aux décisions locales. La possibilité d'organiser un référendum local est régie par le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) et il existe deux procédures distinctes. Il appartient au maire de l'organiser et un dossier d'information sur le projet doit être mis à disposition du public.

- le référendum décisionnaire:

Il est régi par les articles L.1112-1 à L.1112-14 du CGCT et ne peut être organisé qu'à l'initiative de l'organe délibérant de la collectivité. Ainsi, pour une commune, c'est le conseil municipal qui peut engager la procédure.

La collectivité n'est tenue d'adopter le projet soumis à référendum que si la moitié des électeurs inscrits a participé au scrutin et si le quorum de la moitié des suffrages exprimés est atteint.

Cependant, ce type de référendum ne peut s'appliquer qu'aux projets de délibération tendant à régler les affaires relevant de la compétence de la collectivité concernée.

- le référendum consultatif:

Ce type de référendum est régi par les articles L.1112-15 à L.1112-22 du CGCT. Dans ce cadre, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune ou un dixième des électeurs pour une autre collectivité (département, région) peut demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de sa compétence.

Mais ce type de consultation ne peut porter que sur les décisions que les autorités de la collectivités concernées souhaitent prendre pour régler une affaire qui relève de sa compétence.

En outre, celui-ci n'a qu'une valeur consultative. Cependant, il demeure vrai que, électoralement parlant, il est difficile, surtout pour un conseil municipal, de ne pas tenir compte de l'avis exprimé par la population.

Ainsi, il apparaît impossible pour un conseil municipal d'organiser légalement un référendum local sur un projet de ligne à Très Haute Tension qui passerait sur le territoire de la commune, puisque celui-ci serait annulé à coup sûr par le Tribunal Administratif que le préfet aura saisi. Cependant, cette idée n'est pas à exclure, puisque l'organisation d'une telle consultation, même si elle n'a aucune valeur juridique, garde le mérite d'avoir une portée symbolique. Si une bonne partie des maires des villes concernées décident d'organiser un référendum sur le territoire de la commune concernant le projet THT Cotentin-Maine, que le taux de participation s'avère assez élevé et que la population se prononce contre le projet, cela permettrait de montrer les oppositions locales et de mettre en avant le manque de transparence et de démocratie qui entoure la construction de ce type d'infrastructure.

Une telle manoeuvre n'est certes pas légale, mais le secret et l'opacité qui règne autour du nucléaire et de la THT ainsi que le comportement de RTE est tout aussi peu loyal.

### *La concertation autre que la concertation préalable dans le cadre du projet*

La concertation municipale ne concerne que certains projets d'urbanisme et d'aménagement. Il s'agit de l'élaboration ou de la révision du schéma de cohérence territorial ou du plan local d'urbanisme, de la création d'une zone d'aménagement concerté communale (comme les ZPPAUP) ainsi que des opérations d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte, et ce lorsque cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune.

Ainsi, ce type de consultation de la population n'est pas envisageable en l'espèce. En effet, le conseil municipal n'est pas compétent pour organiser une concertation sur un projet dont il n'a pas la charge.

## 7. La démission du conseil municipal

Une dernière possibilité, plus radicale, s'offre aux maires et conseillers municipaux dans ce type de situation. Il est ainsi envisageable qu'ils décident de présenter, en même temps, leur démission au préfet et de médiatiser l'événement. Ce type d'action a déjà été réalisée et semble assez pertinente. Par exemple, le 23 octobre 2004, suite à l'annonce par l'Etat de la fermeture, sans aucune concertation, de cinq trésoreries cantonales dans le département de la Creuse, 263 élus (un conseiller général, vingt huit maires et deux cent trente quatre conseillers municipaux), issus de toutes tendances politiques vont présenter leur démission, à l'occasion de l'Assemblée Générale des maires de Creuse. L'acte, hautement symbolique reçoit un certain écho médiatique, mais le préfet refuse de valider la démission des élus municipaux, en mettant en avant un vice de procédure. Seule la démission du conseiller général de La Courtine et vice président (PS) du conseil général, Philippe Breuil, est acceptée. Celui-ci retournera devant ses électeurs un mois plus tard et sera réélu.

Cette mobilisation collective des élus a permis de médiatiser la question de la casse des services publics en milieu rural et a débouché sur une forte mobilisation locale, qui a, à terme, permis la mise en place d'un coordination nationale.

Nous pouvons donc envisager que les maires et conseillers municipaux présentent leur démission de manière collégiale à un moment clef. Par exemple, ils peuvent le faire en soutien à d'autres maires ayant pris position contre la THT et convoqués devant le juge administratif ou encore lorsque le ou les ministres concernés auront déclaré le projet d'utilité publique.

Attention, les maires doivent être conscients que leur démission pourrait être acceptée par le préfet, mais il doivent également savoir que si leurs administrés les soutiennent, ils seront rapidement réélus. Ainsi, il paraît judicieux pour les maires envisageant cette action de réunir au préalable les habitants de leur commune afin de leur expliquer la démarche et de mesurer l'étendue du soutien de ses administrés.

Juridiquement, une démission se déroule de la manière suivante. En application de l'article L.2121-4, « les démissions des membres du conseil municipal sont adressées au maire » et « la démission est définitive

dès sa réception par le maire, qui en informe immédiatement le représentant de l'Etat dans le département ». Selon l'article L.2121-35, « en cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, ou en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres, ou lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions ». L'article L.2121-36 ajoute que « la délégation spéciale est nommée par décision du représentant de l'Etat dans le département (ie le préfet de département) dans un délai de huit jours à compter de la dissolution, de l'annulation définitive des élections, de l'acceptation de la démission ou de la constatation de l'impossibilité de constituer le conseil municipal. La délégation spéciale élit son président et, s'il y a lieu, son vice-président. Le président, ou, à défaut, le vice-président, remplit les fonctions de maire. Ses pouvoirs prennent fin dès l'installation du nouveau conseil ». Cela signifie qu'il appartient au préfet de nommer une délégation spéciale qui exercera les fonctions du conseil municipal jusqu'à la réélection du nouveau conseil, mais ses compétences seront largement limitées. Par exemple, il ne pourra en aucun cas engager les finances de la commune. Enfin, selon l'article L.2121-39, il est procédé à une nouvelle élection du conseil municipal dans un délai de deux mois à compter de la dernière démission, sauf si dans les trois mois les élections municipales générales doivent avoir lieu, ce qui n'est pas valable dans notre cas. De nouvelles élections seront donc organisées dans les deux mois à compter de la démission du conseil municipal.