

Procédure et déroulement des enquêtes publiques: les changements induits par Grenelle II



AVIGNON le 18 juin 2012

JP CHAULET PDT CCE - IDF

Le Constat

A – Une multiplicité de procédures

1 – Les différentes catégories d'enquête publique

a) *L'enquête publique « Loi Bouchardeau »*

b) *L'enquête publique régie par le Code de l'expropriation*

c) *Les autres enquêtes publiques*

2 – Les difficultés liées à la pluralité d'enquêtes publiques

B – Les lacunes des procédures existantes

1 – Des modalités de participation insatisfaisantes pour le public

2 – Une articulation imparfaite avec les autres procédures de participation du public

3 – Un formalisme important

4 – Le rôle des différents acteurs

a) *La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales*

b) *Le statut du commissaire enquêteur*

Les grandes lignes de la réforme

- 1 – La réforme des enquêtes publiques « Bouchardeau »
- 2 – La simplification des autres catégories d'enquête publique
- 3 – La possibilité d'organiser une enquête unique
- 4 – L'interdiction de rendre un document d'urbanisme incompatible avec un projet soumis à enquête publique

pour aboutir à

Une plus grande effectivité de la participation du public

Une rationalisation affichée des enquêtes publiques

Une meilleure sécurisation juridique de la procédure des enquêtes publiques

Une diminution globale des coûts de l'enquête publique

L'affirmation et le renforcement du rôle du commissaire enquêteur comme principal acteur de l'enquête publique

Le détail des mesures

① La dualité des enquêtes

Les enquêtes environnementales (ex-Bouchardeau)

- Sont régies par le Code de l'environnement (III-II-I) Art L.123-1 et suivants
- Concernent tout projet devant comporter une étude d'impact et un certain nombre d'enquêtes rattachées au Code de l'environnement (et plus de seuil financier > 1,9 M€)
- D'une durée minimale d'un mois
- Diligentées par CE (ou commission d'enquête) nommé par le Président du TA

Les enquêtes relevant du Code de l'expropriation

- Sont définies par les Art L.11-1 et R.1-4 à R.1-14 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Ne sont pas applicables aux opérations ayant des incidences sur l'environnement
- D'une durée minimale de 15 jours
- Diligentées par CE (ou commission d'enquête) nommé par le Préfet

Les exceptions (appelées à disparaître)

- Enquêtes « de comodo et incommodo »
- Obligation de réaliser enquête sans précision incidences sur l'environnement
- Si aucun texte précis, administration libre de mener l'enquête comme elle le souhaite

Le détail des mesures

② L'objet de l'enquête environnementale

AVANT : **Inform**er le public et **recueillir** ses appréciations, suggestions et contre propositions, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son **information**.

APRES : Assurer **l'information** et la **participation** du public ainsi que **la prise en compte des intérêts des tiers** lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement.

DORENAVANT : Les observations et propositions recueillies **sont prises en considération** par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.

Le détail des mesures

③ L'enquête unique

Mise en œuvre :

- Pour opérations complexes pouvant donner lieu à plusieurs enquêtes,
- Pour faciliter la perception globale d'une même opération,
- Dès lors qu'une des enquêtes concernées est une enquête environnementale
- Sa durée ne peut être inférieure à la durée minimale la plus longue prévue par l'une des réglementations

Conditions à réunir :

- Les autorités compétentes de chacune des enquêtes publiques devront désigner d'un commun accord celle qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser l'enquête unique
- Le dossier soumis à enquête unique devra comporter les pièces ou éléments exigés au titre de chacune des enquêtes initialement requises,
- Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête devra rédiger un rapport unique mais des conclusions motivées séparées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises,
- En cas de contestation d'une décision prise au terme d'une enquête unique, la régularité du dossier est appréciée au regard des règles spécifiques applicables à la décision contestée

Le détail des mesures

④ Autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête

Article L.123-3

L'enquête publique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête publique est requise.

Lorsque l'enquête publique porte sur le projet, plan, programme ... d'une CT, d'un EPCI ... elle est ouverte par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement.

Toutefois, lorsque l'enquête est préalable à une DUP, la décision d'ouverture est prise par l'autorité de l'État compétente pour déclarer l'utilité publique

-  Si décision relève d'une autorité nationale de l'Etat, ouverture et organisation de l'enquête sont assurées par le préfet territorialement compétent.
-  Si décision relève d'un établissement public de l'Etat comportant des échelons territoriaux dont le préfet de région ou de département est le délégué territorial, l'organe exécutif de l'établissement peut déléguer la compétence relative à l'ouverture et à l'organisation de l'enquête à ce préfet
-  Si projet porte sur le territoire de plusieurs communes, départements ou régions, l'enquête peut être ouverte et organisée par une décision conjointe des autorités compétentes pour ouvrir et organiser l'enquête. Dans ce cas, la décision désigne l'autorité chargée de coordonner l'organisation de l'enquête et d'en centraliser les résultats .

Le détail des mesures

⑤ La désignation du commissaire enquêteur

La demande de désignation du CE, adressée au TA, est dorénavant accompagnée, outre l'objet de l'enquête et la période d'enquête envisagée, **du résumé non technique ou de la note de présentation.**

La nomination est effectuée par le président du TA (ou magistrat délégué) dans un délai de 15 jours qui suit la demande

Il y a nomination obligatoire d'un ou plusieurs suppléants

Le suppléant n'intervient pas dans la conduite de l'enquête ni dans l'élaboration du rapport

Les personnes intéressées au projet, plan ou programme soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'elles exercent ou ont exercées depuis moins de cinq ans ne peuvent être désignées comme commissaire enquêteur

Le détail des mesures

⑤ La désignation du commissaire enquêteur (Suite)

Le commissaire enquêteur désigné

Indique au président du tribunal administratif les activités exercées au titre de ses fonctions précédentes ou en cours qui pourraient être jugées incompatibles avec les fonctions de commissaire enquêteur

Signe une déclaration sur l'honneur attestant qu'il n'a pas d'intérêt personnel au projet, plan ou programme (le manquement à cette règle constitue un motif de radiation de la liste d'aptitude de commissaire enquêteur)

Par ailleurs, le commissaire enquêteur désigné

Reçoit (ainsi que le suppléant) de l'autorité organisatrice une copie du dossier et lorsqu'il est disponible une copie numérique du dossier

S'engage à respecter le Code d'éthique et de déontologie de la CNCE traitant de ce sujet

Enfin, **dès la nomination** du commissaire enquêteur, le responsable du projet, plan ou programme verse une **provision** dont le montant et le délai de versement sont fixés par le président du TA

Le détail des mesures

⑥ La durée de l'enquête

Comme actuellement : 30 jours \leq enquête \leq 2 mois

Sauf 2 cas

Suspension enquête

Enquête complémentaire

reprise pour 30 jours minimum

de 15 jours minimum

En outre l'enquête initiale peut être prolongée d'un maximum de 30j par le commissaire enquêteur après **information** autorité compétente

Le détail des mesures

⑦ Le dossier d'enquête

Le dossier d'enquête est plus complet et sa composition requiert des pièces qui ne sont pas exigées actuellement dont notamment :

⇒ **Une note de présentation non technique**

⇒ **L'étude d'impact ou l'évaluation environnementale**

⇒ **Les avis émis lorsqu'ils sont rendus obligatoires (dans le cas d'avis très volumineux, ils peuvent être consultés par voie électronique dans les locaux de consultation du dossier)**

⇒ **Le bilan de la procédure de débat public s'il y en a eu un d'organisé ou de la concertation de toute autre procédure de participation du public prévue par les textes (ou la mention qu'aucune concertation préalable n'a eu lieu)**

Le détail des mesures

⑧ L'arrêté d'organisation de l'enquête

Apparition d'exigences complémentaires dans sa rédaction dont l'indication de :

- La ou les décisions pouvant être adoptée(s) au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation
- L'existence d'une évaluation environnementale, d'une étude d'impact
- L'identité de la ou des personnes responsables du projet ou de l'autorité auprès de laquelle des informations peuvent être demandées

Le cas échéant :

- L'adresse du site internet sur lequel des informations relatives à l'enquête pourront être consultées, ou les moyens offerts au public de communiquer ses observations par voie électronique
- Les créneaux horaires d'accessibilité du dossier et du registre, y compris samedi, dimanche et jour férié
- La date et le lieu des réunions d'information et d'échange envisagées

Enfin il est précisé que toute personne (et plus seulement les associations agréées) peut, sur sa demande et à ses frais, obtenir communication du dossier d'enquête publique auprès de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête dès la publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête

Le détail des mesures

⑨ La publicité de l'enquête et l'information des communes

Pas de grands changements

→ Un avis est publié en caractères apparents 15 jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les 8 premiers jours de celle-ci dans 2 journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés

→ Pour les projets, plans ou programmes d'importance nationale, cet avis est, en outre, publié dans 2 journaux à diffusion nationale 15 jours au moins avant le début de l'enquête

→ Sont toujours précisés les lieux où doivent être publiés les avis d'enquête par voie d'affiche ou par tout autre procédé, à savoir, pour les projets, au minimum toutes les mairies des communes sur le territoire desquelles se situe le projet et pour les plans et programmes de niveau départemental ou régional au minimum les préfetures et sous-préfetures

Mais trois nouveautés :

→ L'avis d'enquête est également publié sur le site internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête, lorsque celle-ci dispose d'un site et obligatoire pour les enquêtes ICPE soumises à autorisation.

→ S'agissant des dimensions et des caractéristiques des affiches, le nouveau décret renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'environnement.

→ Un exemplaire du dossier soumis à enquête est adressé pour info dès l'ouverture de l'enquête au maire de chaque commune sur le territoire de laquelle le projet est situé et dont la mairie n'a pas été désignée comme lieu d'enquête (formalité réputée satisfaite si conseils municipaux consultés ou si adresse internet permettant téléchargement dossier complet communiquée à commune)

Le détail des mesures

⑩ Les observations, propositions et contre-propositions du public Comme actuellement :

- Le public peut consigner ses observations, propositions et contre-propositions sur le registre d'enquête, côté et paraphé par le commissaire enquêteur, tenu à sa disposition dans chaque lieu où est déposé un dossier
- Les observations, propositions et contre-propositions peuvent également être adressées par correspondance au commissaire enquêteur au siège de l'enquête
- Les observations écrites et orales du public sont également reçues par le commissaire enquêteur ou par un membre de la commission d'enquête pendant leurs permanences

Mais quatre nouveautés ou précisions :

- Le cas échéant, les observations, propositions et contre-propositions peuvent être adressées selon les moyens de communication électronique indiqués dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête
- Ces observations propositions et contre-propositions sont tenues à la disposition du public au siège de l'enquête dans les meilleurs délais
- Les observations du public sont consultables et communicables aux frais de la personne qui en fait la demande pendant toute la durée de l'enquête
- L'article L.123-1 du Code de l'environnement précise que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision

Le détail des mesures

①① La communication de documents

Comme actuellement :

→ Possibilité de faire compléter le dossier par des documents avant l'enquête

Mais précisions apportées :

→ La demande ne peut porter que sur des documents en la possession du responsable du projet, plan ou programme,

→ Ces documents ne peuvent être que des documents « utiles à la bonne information du public »

→ De tels documents peuvent donc également être ajoutés en cours d'enquête

Le détail des mesures

①② L'audition de personnes par le commissaire enquêteur

Comme actuellement :

→ Cette faculté demeure, mais il est désormais précisé qu'il convient de mentionner dans le rapport le refus éventuel, motivé ou non, de demande d'information ou l'absence de réponse

Le détail des mesures

①③ La réunion d'information et d'échange avec le public

Comme actuellement :

→ Possibilité pour le commissaire enquêteur d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public

Mais précisions apportées :

→ Le commissaire enquêteur se contente d'informer l'autorité organisatrice de l'enquête (actuellement il lui en fait part) de son intention d'organiser une réunion. Cette autorité a donc compétence liée

→ Le commissaire enquêteur en informe également le maître d'ouvrage

→ A l'issue de la réunion un CR est établi par le commissaire enquêteur et adressé au maître d'ouvrage et (nouveau) à l'autorité organisatrice de l'enquête

→ Le nouveau décret apporte des précisions sur possibilité enregistrement audio ou vidéo réunion (avertissement du public) et sur les frais d'organisation de la réunion (clairement mentionné maintenant comme étant à la charge du maître d'ouvrage).

Le détail des mesures

①④ Le recours à un expert

Prévue par l'article L.123-13 reconduisant cette disposition

- Désignation de l'expert par le président du TA (qui peut refuser) sur **demande** du commissaire enquêteur
- Compte tenu des délais nécessaires, demande à effectuer **le plus tôt possible**
- L'expert désigné est chargé **d'assister et d'éclairer** le commissaire enquêteur
- L'expert **n'a pas pour mission de réaliser une expertise** du projet

Le détail des mesures

①⑤ La clôture de l'enquête

Grande nouveauté de nature à réduire les délais de transmission des registres en fin d'enquête :

→ Le(s) registre(s) sont clos par le Commissaire enquêteur ou transmis sans délai et clos par lui (si pluralité de lieux d'enquête)

Autre innovation

→ Dans les 8 j le commissaire enquêteur rencontre et communique observations écrites et orales (par PV de synthèse) au responsable projet qui dispose de 15 j pour répondre (éventuellement)

→ Ce qui revient à généraliser le principe du mémoire en réponse qui n'existait jusque là que pour les ICPE et loi sur l'eau

Le détail des mesures

①⑥ Le rapport et les conclusions

Importantes précisions apportées sur :

→ Ce que doit comporter le rapport : « Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, de la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, de la façon dont l'enquête a été organisée et s'est déroulée, ainsi que la synthèse des observations du public, le résumé et l'analyse des observations, propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations produites par le responsable du projet en réponse aux observations du public »

→ Ce que doivent être les conclusions : « Le commissaire enquêteur consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet

Le détail des mesures

①⑥ Le rapport et les conclusions (suite)

Importantes précisions apportées sur :

→ Les délais de transmission du rapport et les sanctions éventuelles (non transmission dans délai d'1 mois ou demande de report non motivée) :

Si le CE ne remet pas rapport dans délai et n'a pas motivé une demande de report de ce délai adressé à autorité organisatrice de l'enquête, celle-ci peut demander au président TA (avec accord du maître d'ouvrage) et après mise en demeure infructueuse de dessaisir le CE (et de lui substituer son suppléant, un nouveau CE ou une nouvelle commission d'enquête qui dispose alors de 30 jours pour remettre le rapport et les conclusions motivées)

Le CE défaillant n'est pas indemnisé mais seulement remboursé de ses frais

→ La remise du rapport et ses modalités de publicité :

Le CE remet son rapport et ses conclusions motivées à l'autorité compétente pour organiser l'enquête et transmet une copie de ce rapport et des conclusions motivées au président du TA

Copie du rapport et des conclusions motivées sont tenus à la disposition du public pendant un an dans mairie de chacune des communes où s'est déroulée l'enquête et à la préfecture du département concerné et sur site internet de l'autorité compétente pour organiser l'enquête (lorsque l'avis d'ouverture de l'enquête y avait été publié)

Le détail des mesures

① ⑦ L'insuffisance ou le défaut de motivation

Autre nouveauté de la procédure :

→ Si une insuffisance ou un défaut de motivation des conclusions est constatée par autorité organisant enquête, elle en informe le Président du TA sous 15 j

→ Si le président constate qu'il s'agit d'une insuffisance ou d'un défaut de motivation avéré, il a 15 j (sinon la demande est réputée rejetée) pour demander au CE de compléter ses conclusions. Celui-ci doit alors remettre ses conclusions motivées complétées à autorité organisant enquête **et** au président du TA sous 1 mois.

→ Le président du TA peut également intervenir de sa propre initiative dans un délai de 15 jours qui suit la réception des conclusions du commissaire enquêteur lorsqu'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation des conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure

Le détail des mesures

①⑧ La suspension de l'enquête et l'enquête complémentaire

2 autres grandes nouveautés de la procédure future :

La suspension d'enquête

L'enquête complémentaire

A la demande responsable du projet

A la demande responsable du projet

S'il estime devoir en cours d'enquête apporter **modifications substantielles**

S'il estime devoir après remise des conclusions apporter des changements qui en modifient **l'économie générale**

Autorité organisatrice (après audition CE) peut suspendre pour max 6 mois

Autorité organisatrice dans délai de 15 j ouvre enquête complémentaire d'une durée minimale de 15 j

Enquête est poursuivie après suspension, si possible par même CE

Le CE (le même?) dispose de 15 j pour joindre au rapport principal un rapport complémentaire et des conclusions motivées au titre de l'enquête complémentaire

Elle doit durer au mois 30 j

Le détail des mesures

①⑨ La prorogation de la durée de validité d'une enquête publique

Compléments apportés dans future procédure :

→ La durée de validité d'une enquête publique (avant que projet soit mis à exécution) est de 5 ans

→ En l'absence d'une prorogation, par autorité compétente, de 5 ans maximum, il faut faire **une nouvelle enquête**

→ Mais **nouvelle enquête nécessaire** (et pas de prorogation) si le projet a fait l'objet de modifications substantielles ou lorsque des modifications de droit ou de fait de nature à imposer une nouvelle consultation du public sont intervenues depuis la décision arrêtant le projet.

Le détail des mesures

②① L'indemnisation du commissaire enquêteur

Dans l'attente d'un arrêté en précisant les conditions... :

→ Modalités inchangées, indemnisation toujours liée aux :

- « Nombre d'heures depuis nomination jusqu'au rendu du rapport et des conclusions »
- « Difficultés de l'enquête »
- « Nature et qualité du travail fourni »

mais précisions complémentaires et renvoi à un arrêté pour en fixer les modalités dans un souci de cohérence et d'uniformisation entre les différents TA

→ Création du fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs. Précisions apportées sur le versement complémentaire effectué par le responsable du projet au titre des contributions de l'employeur et du salarié (Code de la Sécurité sociale) et non par la CDC

→ Instauration du versement d'une provision systématique par responsable projet dès nomination du CE et maintien du principe du versement d'une allocation provisionnelle sur demande du CE

Le détail des mesures

②① Le recours contre le montant de l'indemnisation du commissaire enquêteur

Peut être exercé soit par responsable projet soit par CE
contre ordonnance du président du TA ou arrêté du préfet

→ Changement : Nécessité d'un recours administratif préalable auprès du président du TA dans délai de 15 j suivant notification ordonnance indemnisation sous peine irrecevabilité éventuel recours contentieux ultérieur et silence gardé pendant plus de 15 j → vaut décision de rejet

→ Si rejet explicite ou implicite: possibilité recours contentieux dans nouveau délai de 15 j devant TA d'appartenance, mais recours traité par autre juridiction administrative

→ Recours exercé sans intervention d'avocat mais soumis à droit de timbre (actuellement de 35 euros)

A scenic view of a river with a bridge and buildings in the background, overlaid with the word 'FIN' in large black letters. The bridge has several arches and is reflected in the water. The buildings in the background include a prominent tower and a castle-like structure. The sky is clear and blue.

FIN