

# **Les changements induits par le Grenelle II de l'environnement sur la procédure et le déroulement des enquêtes publiques**

Monsieur le président.... monsieur le.....

Mes chers collègues,

Vous m'avez demandé d'intervenir sur les conséquences qu'entraînaient dans la procédure et le déroulement des enquêtes publiques les nouvelles dispositions découlant de la loi Grenelle II qui s'est traduite par la Loi ENE (Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010) et ses (environ) 200 décrets d'application dont un certain nombre ne sont pas encore parus à ce jour!

Cependant ceux qui nous intéressent au premier chef, à savoir, le décret relatif à l'élaboration des listes d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur, le décret relatif aux études d'impact et surtout le décret relatif à la réforme des enquêtes publiques ont été publiés à la fin de l'année dernière et entreront en vigueur (je pense notamment aux deux derniers) à partir du 1er juin prochain et il devient donc urgent d'en examiner les principales stipulations.

Je ne pense pas être le mieux placé pour évaluer les conséquences juridiques de ces modifications législatives et réglementaires, des personnes beaucoup plus compétentes que moi, et notamment les magistrats de l'ordre administratif, sont mieux à même d'aborder ces questions, aussi je me placerai dans la peau du commissaire enquêteur de base pour traiter de façon essentiellement pratique les changements entraînés par ces nouveaux textes et pour donner mon point de vue sur la meilleure manière de les aborder.

Tout d'abord un petit rappel du constat antérieur ayant conduit à l'adoption des nouvelles dispositions.

## **I - ) Le constat**

### **A – UNE MULTIPLICITE DE PROCEDURES D'ENQUETE PUBLIQUE**

Depuis les années quatre-vingt, les catégories d'enquête publique se sont accumulées au fil des lois successives et sectorielles, sans que les différences soient toujours justifiées. En 2005, le ministère de l'écologie et du développement durable avait ainsi recensé près de 180 types d'enquêtes. La consécration d'un droit à la participation par la Charte de l'environnement a amplifié cette tendance, avec l'instauration de quarante nouvelles procédures d'enquête publique entre 2005 et 2007.

#### **1. Les différentes catégories d'enquête publique**

L'enquête publique avait, à l'origine, pour objectif d'adapter la décision administrative à la protection de la propriété. Elle précédait la déclaration d'utilité publique d'un projet. Aujourd'hui il existe de nombreuses enquêtes publiques, dans divers domaines. On peut cependant identifier deux régimes principaux, qui peuvent être qualifiés d'enquête publique « Bouchardeau » et d'enquête d'utilité publique parfois appelée de droit commun».

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

L'enquête publique créée en 1983 par la loi Bouchardeau précitée en matière d'atteintes à l'environnement est devenue la principale procédure. Plus des deux tiers des 15 000 enquêtes publiques menées chaque année sont des enquêtes publiques de ce type, régies par le Code de l'environnement.

Cette procédure est la plus formaliste et celle qui apporte le plus de garanties pour les citoyens. La loi prescrit ainsi d'informer à l'avance de l'organisation de l'enquête et définit un contenu minimum du dossier d'enquête. Elle prévoit la possibilité d'organiser des réunions publiques et la communicabilité du dossier d'enquête aux associations agréées de protection de l'environnement. La durée de l'enquête ne peut être inférieure à un mois. Le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête sont nommés par le président du tribunal administratif, et non par le préfet comme dans la plupart des autres procédures d'enquête publique. Enfin, si le commissaire enquêteur émet un avis défavorable, la décision administrative prise à l'issue de l'enquête peut être suspendue par le juge administratif des référés dès lors que le requérant invoque un moyen de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision.

Il convient également de préciser que les principales garanties inhérentes à cette procédure sont fixées par la loi, à la différence des autres types d'enquête publique dont le régime est défini par voie réglementaire. Le législateur avait en effet considéré que l'enquête publique environnementale permet l'exercice d'une liberté publique. Cette analyse est désormais confortée par la consécration au niveau constitutionnel du droit de participation des citoyens à la prise de décision en matière environnementale.

Plusieurs dispositions législatives particulières prévoyant des enquêtes publiques spécifiques sur des sujets relatifs à l'environnement renvoient au régime fixé par le Code de l'environnement. Au total, ce sont donc près de 90 % des enquêtes publiques qui sont organisées selon cette procédure.

### **b) L'enquête régie par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique**

L'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique est un héritage du XIX<sup>e</sup> siècle. Elle est aujourd'hui régie par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a partiellement aligné le régime de l'enquête d'utilité publique sur celui des enquêtes publiques environnementales, plus formalistes. Ainsi, le commissaire enquêteur n'est plus désigné par le préfet mais par le président du tribunal administratif. Toutefois, la durée des deux enquêtes et les conséquences d'un avis défavorable du commissaire enquêteur restent différentes.

Malgré cette harmonisation, la procédure propre à l'enquête d'utilité publique définie par les articles R. 11-4 à R. 11-14 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique continue à s'appliquer à une série d'enquêtes publiques. En effet, pour des enquêtes qui ne précèdent pas une déclaration d'utilité publique, il est fréquent que la loi dispose que l'enquête est organisée dans les conditions prévues par le Code de l'expropriation. Cette procédure, qualifiée d'« *enquête préalable de droit commun* », suppose notamment la désignation du commissaire enquêteur par le préfet et une durée minimale d'enquête de quinze jours. Elle s'applique à une quarantaine d'enquêtes publiques.

### **c) Les autres enquêtes publiques**

Bon nombre d'enquêtes publiques ne se rattachent ni à l'un, ni à l'autre des deux troncs communs.

Dans certains cas, le régime juridique de l'enquête publique est défini par un texte réglementaire spécifique., c'est le cas des enquêtes dites « De commodo et incommodo »

Certains textes de loi se limitent toutefois à prévoir l'obligation de réaliser une enquête publique, sans préciser sous quelle forme. Dès lors qu'aucun texte réglementaire n'impose des formes particulières, l'administration est libre de mener l'enquête publique comme elle le souhaite, sous réserve que les modalités choisies ne soient pas « *de nature à empêcher [le public] de prendre une connaissance suffisamment précise du projet* » .

## **2. Les difficultés liées à la pluralité d'enquêtes publiques**

L'existence de régimes d'enquête publique spécifiques est une source indéniable de complexité pour les administrations comme pour les citoyens et pose un problème de lisibilité du droit. Dans son étude sur l'utilité publique, le Conseil d'État indiquait ainsi que même les juges « *ont de plus en plus de difficultés à maîtriser les subtilités des diverses procédures, dans leur déroulement propre et dans leur articulation* ». Ces difficultés sont particulièrement sensibles lorsque le régime de l'enquête publique n'est pas défini par la loi ou par le décret, ce qui laisse de nombreuses incertitudes sur la manière de conduire l'enquête et accroît le risque d'annulation de la procédure par le juge administratif.

En outre, l'existence d'enquêtes publiques sectorielles conduit fréquemment à devoir organiser plusieurs enquêtes sur un même projet. Un projet peut ainsi être soumis à dix, voire douze enquêtes spécifiques régies chacune par une législation donnée. Cette superposition d'enquêtes a des inconvénients multiples. Elle renchérit le coût des projets pour le maître d'ouvrage et allonge les délais de réalisation. Elle désoriente le public, qui est privé de vision d'ensemble et peut être dépassé ou découragé par la complexité du processus. Enfin, elle accroît sensiblement le risque contentieux puisqu'un vice de forme sur l'une des enquêtes peut aboutir à l'annulation de toutes les décisions administratives prises à l'issue de ces enquêtes.

Un travail de regroupement des différents régimes d'enquête est donc apparu nécessaire. Dès 1999, le Conseil d'État avait ainsi recommandé de fusionner les différents régimes, y compris l'enquête publique « Bouchardeau » et l'enquête d'utilité publique, pour tendre vers une enquête publique unique. À défaut, une harmonisation des différents régimes et la possibilité de mener des enquêtes uniques ou conjointes sur les opérations faisant partie d'un même projet apparaissait indispensable.

## **B – LES LACUNES DES PROCÉDURES EXISTANTES**

### **1. Des modalités de participation insatisfaisantes pour le public**

Les enquêtes publiques font l'objet d'une désaffection du public, alors même que celui-ci demande d'être davantage associé à la prise de décisions.

Ce sentiment de frustration provient souvent d'un malentendu sur l'objet de l'enquête publique. D'une part, l'enquête publique n'est pas une forme de

referendum local et l'avis, même majoritaire, des personnes y prenant part n'est pas obligatoirement suivi par le commissaire enquêteur, ni *a fortiori* par l'administration. D'autre part, l'enquête publique ne porte pas sur l'opportunité du projet lui-même mais sur ses modalités car elle intervient à un stade déjà avancé de la procédure.

Par ailleurs, certaines administrations confondent encore information et consultation et le public a surtout l'impression d'assister à une opération de communication. Même certains commissaires enquêteurs conçoivent leur mission comme devant uniquement expliquer le projet et surtout convaincre les personnes rencontrées, au lieu de recueillir leur avis. Les citoyens ont alors l'impression que les décisions sont déjà prises.

Enfin, le fait que l'enquête publique soit une procédure essentiellement écrite complique la participation en la rendant coûteuse et inégalement répartie. Dès 1999, le Conseil d'État jugeait les méthodes utilisées lourdes, complexes, désuètes et peu interactives.

En pratique, un dossier d'enquête volumineux est consultable en mairie, pendant des horaires limités qui supposent souvent de faire la queue. Il ne peut pas être systématiquement photocopié, sauf par les associations agréées de protection de l'environnement. Les observations du public sont recueillies sur des registres papiers, qui sont souvent de simples cahiers d'écolier.

Les réunions publiques ne sont pas forcément plus interactives. Il n'est pas rare que la majeure partie de la réunion soit consacrée à une suite de longs monologues du maître d'ouvrage et des diverses administrations concernées. La parole n'est ensuite donnée à la salle qu'à une heure tardive et est monopolisée par les élus locaux et les représentants associatifs, ce qui ne permet pas au citoyen de base de s'exprimer.

Ces différentes insuffisances des enquêtes publiques expliquent la faible mobilisation du public dans la plupart des enquêtes. Plus de huit enquêtes sur dix se déroulent avec peu ou pas de participation du public. Dans les autres cas, il est fréquent que le public vienne uniquement manifester son opposition au projet lui-même. La participation se résume donc souvent aux associations de protection de l'environnement.

En conséquence, l'étude du Conseil d'État comme les travaux du Grenelle de l'environnement ont souligné l'importance de développer l'usage des nouvelles technologies pour la conduite des enquêtes publiques. Les expériences menées en matière de débat public, avec un dossier téléchargeable sur Internet, la possibilité de répondre en ligne à une série de questions et la création de forums permettant des échanges entre internautes, font figure souvent d'exception. La participation au débat public est à la fois plus facile et moins coûteuse. Même si elle se limite encore à des personnes ayant une bonne maîtrise des outils informatiques, elle permet à davantage de personnes de faire valoir leur point de vue que les méthodes classiques.

## **2. Une articulation imparfaite avec les autres procédures de participation du public**

La création de procédures de consultation du public en amont de l'enquête publique a permis d'organiser une concertation sur les caractéristiques principales des projets, ce que ne permettent pas les enquêtes publiques. Toutefois, l'empilement

de procédures de concertation a également accru la complexité de la conduite des projets. Alors que le but était d'organiser deux concertations, une en amont puis l'enquête publique, il arrive que certains projets soient soumis à une véritable série de consultations, qui n'améliorent pas la lisibilité de la procédure pour le public.

En outre, les seuils à partir desquels les différentes consultations sont organisées ne sont pas les mêmes, sans que les différences soient nécessairement justifiées. Par exemple, il serait logique qu'un projet qui a des incidences sur l'environnement justifiant la remise d'une étude d'impact soit également soumis à une enquête publique « Bouchardeau ». Or les seuils prévus par les textes réglementaires applicables à ces deux procédures, bien que très proches, diffèrent fréquemment.

Enfin, les résultats d'une concertation sont rarement pris en compte à l'étape suivante. Il apparaissait donc souhaitable de mieux articuler les différentes phases de concertation sur un même projet.

### **3. Un formalisme important**

Le formalisme croissant des procédures d'enquête publique s'est traduit par une augmentation de l'insécurité juridique, en particulier sur les grands projets.

Le Conseil d'État a ainsi considéré en 1999 qu'« *en termes de formalisme, les limites du système paraissent aujourd'hui atteintes. Avec le temps, les textes de procédure se sont faits toujours plus précis, plus exigeants, plus complexes de telle sorte que, sur le terrain du contentieux, les risques d'annulation pour vice de procédure ont été considérablement aggravés* ». En conséquence, les maîtres d'ouvrage essaient de se prémunir contre les aléas contentieux. Par exemple, ils peuvent avoir tendance à étoffer le plus possible le contenu du dossier d'enquête, au détriment parfois de sa lisibilité.

Ce formalisme s'explique en partie par l'alignement de certaines enquêtes sur le régime de l'enquête publique « Bouchardeau », qui est la plus exigeante. Le rapprochement du régime de celle-ci avec celui du régime de l'enquête d'utilité publique a ainsi alourdi toutes les procédures comprenant une déclaration d'utilité publique. Or, si les normes constitutionnelles et internationales imposent des règles strictes en matière environnementale, de nombreuses enquêtes peuvent être organisées selon un régime plus souple. Il serait donc souhaitable de revenir à l'enquête publique de droit commun pour tous les projets qui n'ont pas d'impact sur l'environnement.

L'insécurité juridique résultant de ce formalisme a des conséquences dommageables sur le coût des projets. Le risque d'annulation par le juge est même pris en compte en amont dans la détermination des prix, ce qui entraîne une surévaluation fréquente des devis.

### **4. Le rôle des différents acteurs**

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

La loi confie en général à l'État, ou plus précisément au préfet, l'ouverture et l'organisation de l'enquête publique.

Ce rôle de l'État est essentiel pour les enquêtes d'utilité publique car les principes constitutionnels imposent une intervention de l'État pour les expropriations, qui constituent une atteinte au droit de propriété. Le droit de propriété est en effet un droit fondamental, et la jurisprudence du Conseil constitutionnel implique que les

conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques ne dépendent pas des collectivités territoriales et soient les mêmes sur l'ensemble du territoire . C'est pourquoi seul l'État peut prendre une déclaration d'utilité publique.

Toutefois, ce rôle de l'État est contesté dans les autres procédures d'enquête publique par les collectivités territoriales, qui peuvent avoir le sentiment d'une mise sous tutelle. La loi du 27 février 2002 précitée a limité ce rôle en confiant à l'exécutif local l'ouverture et l'organisation des enquêtes publiques sur les projets engagés par une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou un établissement public local. Toutefois, il serait possible de renforcer encore l'autonomie des collectivités territoriales en leur permettant d'organiser les enquêtes publiques sur tous les projets pour lesquels la décision administrative finale dépend de l'autorité locale et non de l'État.

### **b) Le statut du commissaire enquêteur**

Le rôle du commissaire enquêteur est l'objet de critiques aussi bien de la part des maîtres d'ouvrage que des autres parties. D'une part, les maîtres d'ouvrage, et plus particulièrement les personnes publiques, remettent en cause sa légitimité à critiquer le projet dès lors qu'il n'est ni un élu, ni un expert du sujet. Mais nous savons tous que, l'intérêt de la fonction de commissaire enquêteur est justement de permettre l'avis d'un tiers indépendant. D'autre part, les associations de protection de l'environnement jugent les commissaires enquêteurs trop enclins à rendre un avis favorable sur les projets, quels que soient les résultats de la consultation. Il convenait donc d'améliorer les garanties d'indépendance du commissaire enquêteur, par exemple en renforçant les règles déontologiques.

En particulier, le principe de la rémunération du commissaire enquêteur par le maître d'ouvrage est source de suspicions sur l'impartialité du commissaire enquêteur. Dans son étude de 1999, le Conseil d'État a souligné que *« cet état de fait suscite des situations délicates voire des incompréhensions, par exemple lorsqu'une étude approfondie aboutissant à des conclusions négatives est rémunérée à un niveau supérieur à celui d'une étude moins fouillée mais conduisant à un avis positif... ce qui peut s'expliquer, mais est difficile à admettre pour le principal intéressé »*. Il préconisait donc d'abandonner ce système au profit d'un mécanisme de caisse intermédiaire financée par le maître d'ouvrage et rémunérant le commissaire enquêteur.

Le Conseil d'État recommandait par ailleurs de diversifier le recrutement des commissaires enquêteurs. La plupart d'entre eux sont d'anciens fonctionnaires disposant de compétences générales en matière administrative ou technique. Or l'émergence d'enquêtes sur de nouveaux sujets pointus, comme la protection de l'environnement, les biotechnologies ou la santé publique, rend nécessaire de nouvelles capacités d'expertise. Pour cette raison, le Conseil d'État proposait de mettre en place une liste nationale des commissaires enquêteurs pour permettre de faire appel à un commissaire enquêteur d'une autre région mais possédant la compétence nécessaire sur un sujet précis.

Après ce constat sans concession, examinons rapidement quelles sont les grandes lignes de la réforme avant de détailler le contenu des textes devant régir les enquêtes publiques à partir du 1er juin prochain.

## **II - ) Les grandes lignes de la réforme**

La réforme prévue par le présent projet de loi a fait l'objet d'un long travail de préparation. Dès 1999, le Conseil d'État avait formulé une série de propositions dans son étude sur « *l'utilité publique aujourd'hui* ». Plusieurs mesures de simplification avaient ensuite été envisagées dans le cadre de la loi n° 2004-1344 du 9 septembre 2004 de simplification du droit. L'article 60 de cette loi avait habilité le Gouvernement à regrouper les différentes procédures d'enquête publique, à harmoniser les différents régimes, à organiser une enquête publique unique pour les projets se composant de plusieurs opérations et à mieux coordonner les enquêtes publiques avec le débat public organisé précédemment. À la suite de cette habilitation, le Gouvernement avait confié un rapport au Conseil général des Ponts et Chaussées et à l'Inspection générale de l'environnement. Cependant, l'ordonnance n'avait pas été publiée.

Une fois élaboré, le projet de réforme a fait l'objet d'une étude d'impact menée par M. Yves Jégouzeau, professeur à l'Université Paris I en juin 2007, sur la base du cahier des charges établi en 2006 par le Ministère de l'Écologie et du développement durable. Il a trois objectifs principaux :

- simplifier les procédures et accroître la lisibilité du droit applicable, pour améliorer la sécurité juridique et faciliter la participation aux enquêtes ;
- améliorer la qualité de la consultation du public ;
- mettre le droit français en conformité avec les obligations communautaires et internationales en termes de participation et d'information du public.

### **1. La réforme des enquêtes publiques dites "Bouchardeau"**

La Loi ENE du 12 juillet 2010 apporte une série de modifications au régime de l'enquête publique « Bouchardeau ».

Afin de mieux coordonner l'enquête publique avec les procédures d'expertise qui la précèdent, elle pose le principe selon lequel tout projet ou document soumis à étude d'impact ou évaluation environnementale fait également l'objet d'une enquête publique environnementale. Cela évitera les discordances injustifiées entre le champ d'application de ces diverses procédures. Quelques exceptions sont toutefois prévues, notamment pour les projets de caractère temporaire ou de faible importance.

Elle rationalise le rôle des différentes personnes publiques en posant le principe selon lequel l'enquête publique est ouverte par l'autorité compétente pour prendre la décision finale, qui n'est pas obligatoirement le préfet.

Elle renforce les obligations déontologiques des commissaires enquêteurs. Elle prévoit notamment que le commissaire enquêteur doit assurer que le public a la possibilité de participer effectivement au processus de décision. Elle limite les inconvénients de la rémunération du commissaire enquêteur par le maître d'ouvrage en prévoyant que ce dernier verse systématiquement une provision à l'ouverture de l'enquête publique. Elle stipule qu'un commissaire enquêteur qui manque à ses obligations pourra être radié des listes départementales et que si, au cours d'une enquête, le commissaire enquêteur ne remet pas son rapport dans le délai imparti, il pourra être dessaisi du dossier au profit d'un suppléant. Elle prévoit également la possibilité de demander au commissaire enquêteur, une fois son rapport remis de reprendre la rédaction de ses conclusions si celles-ci ne sont pas motivées ou insuffisamment motivées.

Mais dans le même temps elle renforce le rôle et les pouvoirs du commissaire enquêteur :

- en lui permettant de prolonger une enquête en cours de 30 jours au lieu de 15 jours ;
- en le laissant seul juge de l'organisation d'une réunion publique d'information et d'échange sans rechercher l'accord du préfet ;
- en rendant obligatoire sa consultation par l'autorité organisatrice de l'enquête avant toute décision de suspension d'enquête ;

Par ailleurs, elle encourage le recours aux nouvelles technologies. Elle mentionne, en premier lieu, la possibilité d'informer le public de l'existence d'une enquête par voie électronique. Elle prévoit notamment d'expérimenter une information dématérialisée pour certains types de projets. L'évaluation environnementale ou le résumé non technique de l'étude d'impact seront alors communiqués par Internet. En second lieu, elle précise que la participation du public à l'enquête peut se faire par voie électronique.

Elle évite enfin que l'organisation d'une enquête publique empêche toute modification du projet, sauf à recommencer toute la procédure. Elle permet ainsi de suspendre l'enquête pour que le maître d'ouvrage puisse apporter des modifications et transmettre la nouvelle étude d'impact et l'avis de l'administration compétente en matière d'environnement. Elle permet également d'organiser une enquête complémentaire portant uniquement sur les changements apportés au projet.

Elle simplifie la procédure actuelle en prévoyant que les enquêtes publiques qui portent sur des décisions susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement seront désormais organisées selon la procédure prévue par le Code de l'environnement. Elle précise ainsi dans divers textes législatifs mentionnant l'exigence d'enquête publique que cette dernière est régie par le Code de l'environnement.

## **2. La simplification des autres catégories d'enquête publique**

La loi ENE simplifie le régime de l'enquête d'utilité publique et son articulation avec l'enquête publique « Bouchardeau ». Si un projet doit faire l'objet de ces deux enquêtes, l'enquête d'utilité publique est régie par les dispositions du Code de l'environnement. Son régime est donc totalement aligné sur celui de l'enquête publique « Bouchardeau ». En revanche, pour les projets qui ne sont pas soumis à une enquête publique environnementale, le projet de loi renvoie à un régime fixé par décret en Conseil d'État. L'enquête d'utilité publique sera donc menée en application des dispositions réglementaires du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette réforme constitue une double simplification. En premier lieu, en l'absence d'enquête publique environnementale, elle permet de mener l'enquête d'utilité publique selon des modalités plus souples. En second lieu, elle limite le nombre de régimes différents d'enquêtes publiques. Pour les projets ayant une incidence sur l'environnement, le régime de l'enquête d'utilité publique est désormais totalement aligné sur celui de l'enquête « Bouchardeau » qui s'appellera désormais « enquête environnementale ». Pour les autres projets, les régimes de l'enquête d'utilité publique et de l'enquête publique de droit commun sont réunifiés.

En outre, afin de limiter les risques contentieux, la loi prévoit qu'une enquête publique menée conformément au Code de l'environnement alors qu'elle aurait dû



être menée conformément au Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'est pas illégale. En effet, comme l'enquête publique environnementale est celle qui offre le plus de garanties, cette erreur ne porte pas préjudice aux citoyens.

La loi ENE complète cette démarche de fusion des différents régimes d'enquête publique en renvoyant au régime défini par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans tous les textes législatifs exigeant une enquête publique sur un sujet qui ne concerne pas l'environnement. Un certain nombre de régimes spécifiques d'enquête sont ainsi supprimés, ce qui n'exclut pas de fixer quelques modalités spécifiques par voie réglementaire, notamment pour le contenu du dossier d'enquête

### **3. La possibilité d'organiser une enquête unique**

Lorsqu'un projet suppose d'effectuer plusieurs enquêtes publiques régies par des législations différentes, la loi ENE permet d'organiser une enquête publique unique, à condition que les autorités compétentes pour mener les différentes enquêtes soient d'accord. Dans ce cas, l'enquête est ouverte et organisée par une autorité unique, fait l'objet d'un dossier unique et d'un rapport unique du commissaire enquêteur. Toutefois, afin de limiter les risques contentieux, un vice de procédure concernant une seule des enquêtes ainsi regroupées n'entraînera pas l'annulation de la totalité des enquêtes et des décisions prises à l'issue de la procédure. Seule l'enquête viciée et ses suites pourront être annulées.

### **4. L'interdiction de rendre un document d'urbanisme incompatible avec un projet soumis à enquête publique**

Enfin la loi ENE interdit de réviser un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou un plan local d'urbanisme (PLU) entre l'ouverture d'une enquête publique et la déclaration d'utilité publique, si cette modification ou révision a pour effet de rendre le projet incompatible avec le document d'urbanisme. De telles révisions retardent les projets en obligeant le maître d'ouvrage à apporter des modifications et en rendant nécessaire une nouvelle enquête publique.

**Ainsi de façon plus générale la réforme des enquêtes publiques vise à 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.**

Examinons maintenant et de façon plus détaillée les changements induits par les textes nouveaux.

### **III – ) Le détail des mesures en 21 points**

#### **1. La dualité des enquêtes**

La loi du 12 juillet 2010 a eu pour objectif de fondre les régimes disparates qui existaient précédemment en deux grandes catégories :

**la première** régie par le chapitre III du titre II du livre 1er du Code de l'environnement (articles L. 123-1 et suivants 9) s'appliquera à l'ensemble des enquêtes publiques dont l'objet est d'informer et de faire participer les citoyens aux décisions prises en matière d'environnement. Ces enquêtes dites « **environnementales** » découlent directement de l'enquête publique créée en 1983 par la loi Bouchardeau en matière d'atteintes à l'environnement et qui était devenue la principale procédure. Sa durée ne peut être inférieure à un mois. Le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête sont nommés par le président du tribunal administratif, et non par le préfet comme pour la plupart des autres procédures d'enquête publique.

Le critère du champ d'application fait référence aux **projets devant comporter une étude d'impact** (en non plus une soumission automatique au-dessus d'un montant de 1,9 millions d'euros) et la liste des projets devant comporter une étude d'impact est annexée au décret relatif à l'étude d'impact Cf. article R.1222-2 du Code de l'environnement) qui prévoit également les projets soumis à la procédure de l'examen au "cas par cas" qui porte sur la nécessité de réaliser ou non une étude d'impact en fonction de la nature du projet, de sa localisation ou de la sensibilité du milieu.

Le décret cite ensuite toute une série d'exceptions que je ne vais pas vous détailler ici, mais j'attire votre attention sur le fait que la nouvelle rédaction du décret annonce en titre des exceptions : " Ne sont pas toutefois soumis à l'obligation d'une enquête publique " alors que la rédaction précédente était : " Toutefois, en raison de leur caractère temporaire ou de leur faible importance, ne sont pas soumises à enquête publique " ce qui laisserait le champ libre à la possibilité si l'autorité concernée le souhaite d'organiser cependant une enquête publique, pour une ZAC par exemple

**La seconde** régie par l'article L. 11-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'a pour vocation que de garantir le droit de propriété et les droits réels ; elle n'est donc pas applicable aux opérations ayant des incidences sur l'environnement. Cette procédure qualifiée **d'enquête relevant du Code de l'expropriation**, définie par les articles R.1-4 à R.1-14 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique continue donc à s'appliquer à une série d'enquêtes qui ne précèdent pas une déclaration d'utilité publique. Elle suppose notamment la désignation du commissaire enquêteur par le préfet et une durée minimale d'enquête de 15 jours.

**Quelques enquêtes publiques**, en nombre désormais très restreint ne se rattachent ni à l'un, ni à l'autre des deux troncs communs. Pour certaines d'entre elles leur régime juridique publique est défini par un texte réglementaire spécifique ou par référence à un régime très ancien appelé : « *enquête de commodo et incommodo* ». Certains textes de loi se limitent toutefois à prévoir l'obligation de réaliser une enquête publique, sans préciser sous quelle forme. Dès lors qu'aucun texte réglementaire n'impose des formes particulières, l'administration est libre de

mener l'enquête publique comme elle le souhaite, sous réserve que les modalités choisies ne soient pas « *de nature à empêcher [le public] de prendre une connaissance suffisamment précise du projet* ».

## 2. L'objet de l'enquête environnementale

Antérieurement au 12 juillet 2010, l'article L.123-3 concernant le champ d'application et l'objet de l'enquête publique stipulait :

*« L'enquête mentionnée à l'article L. 123-1 a pour objet d'informer le public et de **recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions**, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information. »*

Depuis la loi du 12 juillet 2010, le nouvel article L.123-1 précise :

*« L'enquête publique a pour objet d'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 mentionnées à l'article L. 123-2. »*

Mais surtout cet article stipule 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. »*

Nous voyons ainsi que la loi met désormais en avant :

- la **participation** du public que doit assurer le commissaire enquêteur
- la **prise en considération** par le maître d'ouvrage et l'autorité compétente pour prendre la décision des observations et propositions recueillies au cours de l'enquête qui se situe postérieurement à l'enquête et peut faire l'objet du contrôle du juge administratif

## 3. L'enquête unique

Pour les opérations complexes susceptibles de donner lieu à plusieurs enquêtes, et afin d'éviter l'alourdissement excessif des procédures qui en résulterait, mais aussi pour faciliter une perception globale d'une même opération ou d'un processus complexe d'aménagement par le public, l'article L.123-6 du Code de l'environnement a prévu la possibilité d'organiser une enquête publique unique dès lors qu'une des enquêtes est une enquête environnementale définie par l'article L.123-2 du Code de l'environnement.

Après avoir, en outre noté que sa durée ne peut être inférieure à la durée minimale la plus longue prévue par l'une des réglementations, il est nécessaire pour organiser une telle enquête unique, regroupant plusieurs enquêtes publiques que les conditions suivantes soient réunies :

- **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

On peut par ailleurs se demander si les anciennes enquêtes conjointes liées à une même opération dépendant de la même autorité compétente ne pourraient pas relever de cette procédure d'enquête unique.

#### **4. L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête**

L' article L.123-3 précise :

*« 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 »*

Des règles sont édictées pour préciser et faciliter l'ouverture et l'organisation de l'enquête et notamment pour permettre l'organisation de l'enquête unique citée précédemment, à savoir :

I. - Lorsque la décision en vue de laquelle l'enquête est requise relève d'une autorité nationale de l'Etat, sauf disposition particulière, l'ouverture et l'organisation de l'enquête sont assurées par le préfet territorialement compétent.

II. - Lorsque la décision en vue de laquelle l'enquête est requise relève d'un établissement public de l'Etat comportant des échelons territoriaux dont le préfet de région ou de département est le délégué territorial en vertu de l'article 59-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, l'organe exécutif de l'établissement peut déléguer la compétence relative à l'ouverture et à l'organisation de l'enquête à ce préfet.

III. - Lorsque le 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, cette décision désigne l'autorité chargée de coordonner l'organisation de l'enquête et d'en centraliser les résultats.

#### **5. La désignation du commissaire enquêteur**

La demande de désignation du commissaire enquêteur adressée au tribunal administratif 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**.

Mais, comme actuellement c'est le président du TA (ou le magistrat délégué par lui) qui désigne, pour les enquêtes environnementales, dans un délai de 15 jours le commissaire enquêteur ou les membres en nombre impair d'une commission d'enquête parmi lesquels il choisit un président, mais nouveauté il nomme également obligatoirement un ou plusieurs suppléants qui remplace(nt) le titulaire en cas d'empêchement et exerce alors ses fonctions jusqu'au terme de la procédure.

La nomination obligatoire d'un ou plusieurs suppléants vise à pallier certains blocages apparus notamment en cas d'empêchement définitif ou de décès du seul commissaire enquêteur en cours ou à la fin de l'enquête.

Il est également rappelé qu'hormis le cas du remplacement d'un titulaire défaillant par un suppléant, le suppléant n'intervient pas dans la conduite de l'enquête ni pour l'élaboration du rapport et des conclusions qui restent de la seule compétence du commissaire enquêteur ou des membres de la commission titulaires, ce qui interdit au suppléant d'intervenir en cours d'enquête (notamment lors des permanences) et de signer le rapport d'enquête.

Par ailleurs s'il est rappelé que "ne peuvent être désignés comme commissaire enquêteur ou membre d'une commission d'enquête 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, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle du projet, plan ou programme soumis à enquête, ou au sein d'associations ou organismes directement concernés par cette opération" il est désormais précisé "qu'avant sa désignation, le commissaire enquêteur 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, et signe une déclaration sur l'honneur attestant qu'il n'a pas d'intérêt personnel au projet, plan ou programme" et que "le manquement à cette règle constitue un motif de radiation de la liste d'aptitude de commissaire enquêteur."

Enfin 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

A noter que 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

## 6. La durée de l'enquête

Comme actuellement la durée de l'enquête ne peut être inférieure à 30 jours et ne peut excéder 2 mois, sauf comme nous le verrons tout à l'heure en cas de suspension de l'enquête où l'enquête publique poursuivie à la suite de sa suspension est prolongée d'une durée d'au moins 30 jours et en cas d'enquête complémentaire où celle-ci est ouverte pour une durée minimale de 15 jours.

Mais par décision motivée le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut, après **information** (et non **avis** comme actuellement) de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête, prolonger celle-ci pour une durée maximale de trente jours (c'est actuellement 15 jours), notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête., ce qui pourrait porter l'enquête initiale à 2 mois et 30 jours !

## **7. Le dossier d'enquête**

Le dossier d'enquête désormais sera plus complet et sa composition requiert des pièces qui n'étaient pas exigées actuellement dont **notamment** :

- une note de présentation non technique ;
- l'étude d'impact ou l'évaluation environnementale lorsqu'ils sont requis ;
- les avis émis lorsqu'ils sont rendus obligatoires (dans le cas d'avis très nombreux ils peuvent être consultés par voie électronique);
- 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)

## **8. L'arrêté d'organisation de l'enquête**

Des exigences complémentaires apparaissent dans sa rédaction dont notamment 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 ou, à défaut, d'un dossier comprenant les informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête, et du lieu où ces documents peuvent être consultés ;
- L'identité de la ou des personnes responsables du projet, plan ou programme 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
- Le cas échéant, 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

## **9. La publicité de l'enquête**

S'agissant de la publicité de l'enquête, pas de grands changements un avis portant les indications mentionnées à l'article R. 123-9 à la connaissance du public est publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux 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 deux journaux à diffusion nationale quinze 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 préfectures et sous-préfectures

Trois nouveautés apparaissent cependant :

- 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 cette formalité est 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)

## **10. Les observations, propositions et contre-propositions du public**

Comme actuellement, pendant la durée de l'enquête, le public peut consigner ses observations, propositions et contre-propositions sur le registre d'enquête, établi sur feuillets non-mobiles, côté et paraphé par le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête, tenu à leur disposition dans chaque lieu où est déposé un dossier

De même, et là, toujours pas de changement, les observations, propositions et contre-propositions peuvent également être adressées par correspondance au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête 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, aux lieux, jours et heures qui auront été fixés et annoncés dans les conditions précisées dans l'arrêté d'organisation et les avis affichés, ce qui est prévu actuellement.

Mais 4 nouveautés et/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 qu'elles aient été adressées par correspondance ou par internet sont tenues à la disposition du public au siège de l'enquête dans les meilleurs délais, (ce n'est pas vraiment une nouveauté sauf qu'il est précisé qu'elles sont tenues à disposition sans délais et que cette mise à disposition concerne également les observations reçues par courriel !)
- 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.

### **11. La communication de documents à la demande du commissaire enquêteur**

La possibilité de faire compléter le dossier par des documents avant l'enquête demeure inchangée.

Mais le nouveau décret précise que la demande ne peut porter que sur des documents en la possession du public et que ces documents ne peuvent être que des documents « utiles à la bonne information du public » ce qui lui permet de préciser que de tels documents peuvent être ajoutés en cours d'enquête (simplement un bordereau doit être joint au dossier d'enquête mentionnant la nature des pièces et la date à laquelle celles-ci ont été ajoutées au dossier d'enquête).

### **12. L'audition de personnes par le commissaire enquêteur**

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 .

### **13. La réunion d'information et d'échange avec le public**

Un changement important concerne les modalités d'organisation par le commissaire enquêteur d'une réunion d'information et d'échange avec le public.

En effet le texte actuel stipule que le commissaire enquêteur **fait part** à l'autorité organisatrice et au maître d'ouvrage de son intention d'organiser une telle réunion et que l'autorité organisatrice notifie au commissaire enquêteur son accord ou son désaccord et en cas d'accord le préfet et le commissaire enquêteur arrêtent en commun les modalités d'information préalable du public.

Le futur décret stipule que le commissaire enquêteur **informe** simplement l'autorité organisatrice de son intention d'organiser une telle réunion. Il n'est plus fait mention de l'accord ou du désaccord de cette autorité et l'on peut donc dire que sur ce point l'autorité organisatrice a compétence liée. L'entretien préalable avec l'autorité organisatrice de l'enquête n'a donc pas pour but de recueillir l'accord de celle-ci, qui n'est pas requis, mais vise à aborder notamment les contingences d'ordre public inhérentes à toute organisation de cette nature, permettant ensuite au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête de prendre sa décision en toute connaissance de cause.

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

Accessoirement 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).

### **14. Le recours à un expert**

En application de l'article L.123-13 du Code de l'environnement, et "lorsque les spécificités de l'enquête l'exigent" le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, peut demander et obtenir du président du tribunal administratif **la désignation d'un expert chargé d'assister** le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête dont le coût de l'intervention est à la charge du responsable du projet.



Cet expert peut parfois exister au sein de la commission, et, dans le cas des enquêtes publiques conduites par une commission, en général les projets les plus importants, dont le dossier présente des difficultés techniques, il est le plus souvent judicieux pour le président de la commission sollicité par le tribunal administratif, de demander l'intégration dans la commission d'un ancien professionnel du secteur technique considéré (cas fréquent dans le nucléaire par exemple) lequel à défaut de disposer des compétences d'un expert, pourra apporter son expérience et saura trouver les informations nécessaires.

Ainsi, dans le cas d'une importante commission d'enquête concernant un projet de canalisation de gaz de près de 200 kms, le président du tribunal avait proposé au président pressenti de la commission, l'intégration au sein de celle-ci d'un commissaire enquêteur ancien chef de secteur du maître d'ouvrage ayant quitté ses fonctions depuis plus de 7 ans. Sa connaissance approfondie des réseaux de transports de gaz, ses connaissances techniques et sa grande expérience ont été des atouts précieux pour la commission et lui ont permis de traiter cette enquête dans les meilleures conditions. A défaut de pouvoir intégrer un ancien professionnel, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête peut toujours se documenter auprès de nombreux organismes spécialisés tels que : ADEME, INERIS, AGENCES DE L'EAU, CERTU, BRGM, etc.

Mais le plus souvent la commission ne comporte pas le spécialiste dont la compétence serait nécessaire à la commission pour exercer de manière satisfaisante sa mission. Ce peut être le cas, comme par exemple pour le projet d'autoroute périphérique A86 en Ile de France où l'opération projetée comportait une importante partie souterraine nécessitant l'avis d'un spécialiste tunnelier ou pour tout autre projet à forte connotation technique.

Il convient également de noter que **l'appel à un expert n'a d'autre but que de permettre au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête de l'éclairer** afin de mieux comprendre le projet et partant de se forger un avis plus solidement argumenté. L'expert n'a, en effet, pas vocation à effectuer une expertise contradictoire du projet ou à donner un avis sur celui-ci, et sa mission, dans le cadre d'une enquête publique, est **d'assister** le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête **et non de réaliser une expertise du projet**.

Par ailleurs ainsi que le rappelle un arrêt de Conseil d'Etat du 6 juin 2001 (N°209588) : *« aucune disposition applicable ne fait obligation au président de la commission d'enquête de satisfaire à la demande de l'intéressé tendant à la prolongation de la durée de l'enquête et à la désignation d'un expert »*, ce qui signifie que le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête reste entièrement juge de l'opportunité de demander la désignation d'un expert.

Compte tenu cependant de la durée limitée d'une enquête, des délais contraints de remise du rapport, et des délais nécessaires à l'expert pour réaliser son expertise il convient que cette demande, si elle a lieu, soit faite le plus tôt possible, en tout début d'enquête, voire avant même qu'elle ne commence, s'il apparaît, à la lecture du dossier et comme mentionné ci-dessus, qu'une telle désignation serait de nature à éclairer utilement le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête.

## **15. La clôture de l'enquête**

Autre grande nouveauté de nature à réduire les délais de transmission des registres en fin d'enquête.

En effet, désormais le(s) registre(s) sont clos par le Commissaire enquêteur ou transmis sans délai et clos par lui (si pluralité de lieux d'enquête). 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.

## 16. Le rapport et les conclusions

Lors de l'établissement du rapport pas de changement, le commissaire enquêteur doit relater le déroulement de l'enquête et examiner les observations recueillies, mais **des précisions importantes** sont apportées sur :

- Ce que doit comporter le rapport : « Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, 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, plan ou programme en réponse aux observations du public»
- Ce que doivent être les conclusions : « Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet, plan ou programme » (on ne parle que de favorables ou non à l'opération, dans le décret actuel !)
- Les délais de transmission du rapport et les sanctions éventuelles si non transmission dans délai ou demande non motivée. En effet, le délai de remise du rapport est toujours d'1 mois, mais si le Commissaire enquêteur ne remet pas son rapport 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 commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête) et de lui substituer son suppléant, un nouveau commissaire enquêteur ou une nouvelle commission d'enquête qui dispose alors de 30 jours pour remettre le rapport et les conclusions motivées. A noter que 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)

## 17. L'insuffisance ou le défaut de motivation

**C'est une grande nouveauté de la procédure future.**

- 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 un défaut de motivation avéré, il a 15 j (sinon la demande est réputée rejetée) pour demander au commissaire enquêteur 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.

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

**Ce sont les 2 autres grandes nouveautés introduites par ce décret**

- La suspension enquête peut intervenir à la demande du responsable du projet, plan ou programme si elle estime nécessaire en cours d'enquête d'apporter à celui ci des **modifications substantielles**. L'autorité compétente organisatrice de l'enquête après avoir entendu le commissaire enquêteur (qui peut avoir alerté le maître d'ouvrage) peut suspendre enquête en cours pour une durée max de 6 mois. L'enquête est poursuivie après suspension est menée (si possible) par même commissaire enquêteur (nouvel arrêté, nouvelle pub et nouvelle info des communes). Elle doit durer au moins 30j.
- L'enquête complémentaire peut intervenir à la demande du responsable du projet plan ou programme et après remise des conclusions si elle estime nécessaire d'apporter des changements qui en **modifient l'économie générale**. La durée minimale de cette enquête complémentaire est de 15j et dans délai de 15 j après clôture, le commissaire enquêteur (il semble que ce soit le même, ce qui paraîtrait logique) joint au rapport principal un rapport complémentaire et des conclusions complémentaires.

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

Ce délai est de 5 ans pour que le projet soit mis à exécution (sauf prorogation par autorité compétente de 5 ans maximum) sinon une nouvelle enquête est 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.

## 20. L'indemnisation du commissaire enquêteur:

- (Art R.123-25) Modalités inchangées : « Difficultés de l'enquête et nature et qualité du travail fourni » mais précisions complémentaires : « Nombre d'heures depuis nomination jusqu'au rendu du rapport et des conclusions »; Renvoi à un arrêté pour fixer les modalités du calcul de l'indemnité → Cohérence et uniformisation entre les différents TA

- (Art R.123-26) Création du fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs . Précisions sont 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)
- (Art R.123-27) Instauration du versement d'une provision systématique par responsable projet dès nomination du commissaire enquêteur et maintien du principe du versement d'une allocation provisionnelle sur demande du commissaire enquêteur.

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

Il peut être exercé, soit par le responsable du projet, plan ou programme, soit par le commissaire-enquêteur contre l'ordonnance du président du tribunal administratif ou l'arrêté du préfet

S'agissant d'une enquête de type environnemental, il convient, dans un délai de quinze jours suivant la notification de l'ordonnance d'indemnisation, de former tout d'abord un **recours administratif préalable** auprès du président du tribunal administratif, sous peine d'irrecevabilité d'un éventuel recours contentieux ultérieur, étant précisé que le silence gardé sur ce recours administratif pendant plus de quinze jours vaut décision de rejet.

Si, pour être recevable ce recours administratif doit être déposé dans les quinze jours qui suivent la notification de la décision, à défaut de notification, le point de départ du délai de quinze jours part de la date à laquelle le commissaire-enquêteur a eu connaissance du montant de son indemnité.

En cas de rejet explicite ou implicite (silence gardé pendant plus de 15 jours), la décision issue de ce recours administratif peut être alors contestée, sous forme alors d'un **recours contentieux** dans un nouveau délai de quinze jours à compter de sa notification devant la juridiction à laquelle appartient son auteur, mais ce recours contentieux sera traité par une autre juridiction administrative conformément à un tableau d'attribution arrêté par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Il convient également de préciser que ce recours peut être exercé sans intervention d'avocat (mais soumis à un droit de timbre, actuellement de 35 euros)

\* \* \*

\*