



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**PRÉFET DE LA REGION MIDI-PYRENEES**

Direction Régionale de l'Environnement,  
de l'Aménagement et du Logement

Toulouse, le 19 juillet 2011,

Service Connaissances Évaluation Climat  
Division Évaluation Environnementale

**COMITE DE PILOTAGE**  
**Tribunal Administratif de Toulouse**

**L'analyse juridique des**  
**rapports d'enquêtes**  
**publiques**

(effectuée dans le cadre d'un stage du 1er avril au 31 juillet 2011 sous la supervision de Virginie Cellier-Périe et Yvain Benzenet)

**Charlotte Lemille**  
**Service Connaissance Évaluation Climat**  
**Division Évaluation Environnementale**

## SOMMAIRE

<b><u>1. Retour sur l'enquête publique : ses objectifs et sa réglementation.....</u></b>	<b>p5</b>
1.1 <u>Présentation de l'enquête publique.....</u>	p5
1.1.1 <i>Historique</i>	
1.1.2 <i>Les différents types d'enquêtes publiques</i>	
1.1.3 <i>L'évolution supposée de l'enquête publique avec la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010</i>	
1.2 <u>Le rôle fondamental du commissaire enquêteur dans le déroulement de l'enquête publique .....</u>	p9
1.2.1 <i>Qui est le commissaire enquêteur et quel est son rôle ?</i>	
1.2.2 <i>Quelles sont ses qualités ?</i>	
1.2.3 <i>Qui le désigne ?</i>	
1.2.4 <i>Quels sont ses droits et ses devoirs ?</i>	
1.2.5 <i>Comment est-il rémunéré ?</i>	
1.3 <u>Les risques contentieux liés à l'enquête publique et l'importance de la qualité du travail des commissaires enquêteurs.....</u>	p16
1.3.1 <i>Avant l'enquête publique</i>	
1.3.2 <i>Pendant le déroulement de l'enquête publique</i>	
1.3.3 <i>A l'issue de l'enquête publique</i>	
1.4 <u>La récente intégration de l'avis de l'Autorité Environnementale dans le rapport d'enquête publique.....</u>	p24
1.4.1 <i>Champ d'application de l'avis</i>	
1.4.2 <i>Les autorités administratives de l'État compétentes en matière d'environnement</i>	
1.4.3 <i>Portée et contenu de l'avis</i>	
<b><u>2. Analyse juridique des rapports d'enquêtes publiques : méthodologie.....</u></b>	<b>p28</b>
2.1 <u>Exposé de l'échantillonnage des rapports d'enquête publique.....</u>	p28
2.2 <u>La grille d'analyse retenue pour l'évaluation des rapports d'enquête publique.....</u>	p31
<b><u>3. Résultats de l'analyse .....</u></b>	<b>p36</b>
3.1 <u>Sur la qualité de fond des rapports.....</u>	p36
3.2 <u>Sur la rédaction des conclusions .....</u>	p41
3.3 <u>Sur la qualité de forme des rapports.....</u>	p46
3.4 <u>Sur la prise en compte de l'avis de l'Autorité Environnementale dans les rapports.....</u>	p49
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>p51</b>
<b>Annexe et bibliographie.....</b>	<b>p53</b>

## Préambule

Conduite par un commissaire-enquêteur désigné par le président du Tribunal administratif ou la Préfecture de département, et organisée dans la (ou les) mairie(s) concerné(es) par le projet, l'enquête publique est une procédure ouverte à tous qui permet au public d'être informé et d'exprimer ses appréciations, suggestions et contre propositions sur un registre d'enquête, préalablement à des opérations d'aménagement ou de planification urbaine.

A l'issue de la procédure d'enquête publique, le commissaire-enquêteur rédige un rapport d'enquête, formule un avis motivé favorable ou défavorable à l'opération et le transmet au Préfet de département..

L'autorité administrative en charge d'approuver ou non le projet suite à l'enquête publique n'est pas liée par l'avis du commissaire-enquêteur ; celui-ci étant un avis facultatif et non un avis conforme.

Néanmoins, la qualité du rapport et des conclusions du commissaire-enquêteur ainsi que le respect des normes législatives et réglementaires régissant l'enquête publique sont fondamentaux. En effet, en cas de recours contentieux contre l'acte administratif découlant de l'enquête publique ( approbation ou rejet du projet ), le juge administratif pourra annuler cet acte au motif que l'enquête s'est déroulée selon une procédure irrégulière. La légalité de l'acte administratif est donc intimement liée à la légalité de la procédure d'enquête publique.

En tant que maître d'ouvrage des formations initiale et continue des commissaires-enquêteurs relevant du Tribunal administratif de Toulouse, la DREAL Midi-Pyrénées attache une importance particulière au bon déroulement des enquêtes publiques et à la qualité des rapports remis par les commissaires enquêteurs.

Dans son rôle de pilotage de la formation et portage des politiques publiques en matière d'environnement, celle-ci souhaite également savoir dans quelle mesure l'environnement est pris en considération par les commissaires enquêteurs dans leur décision finale.

D'une manière générale, la DREAL Midi-Pyrénées se place dans une posture visant à évaluer des politiques publiques qu'elle porte et a engagé depuis sa création une démarche de certification qualité qui la pousse à mettre en place une écoute active de ses bénéficiaires.

Entre autres projets, elle a souhaité disposer d'une analyse qualitative des rapports des commissaires enquêteurs pour permettre une première approche de cette question.

La DREAL a donc proposé un stage sur cette thématique et l'a confié à un étudiant juriste.

Du 1er avril au 31 juillet 2011, la DREAL accueille donc Mlle Charlotte Lemille, étudiante en Master II Droit Public des Affaires à l'Université Toulouse 1 Capitole, qui, dans le cadre de son stage de fin d'études, réalisera ce travail d'analyse.

Il s'agit bien là d'une première étape, qui pourra conduire à d'autres études si cela s'avère nécessaire.

S'inscrivant dans une démarche globale d'évaluation des politiques publiques, ce stage doit répondre à trois grands objectifs:

- apprécier la qualité juridique des rapports d'enquête publique
- connaître la manière dont le commissaire enquêteur prend en compte l'avis de l'Autorité

Environnementale dans son rapport et dans ses conclusions, et ce, dans la mesure où la division Évaluation Environnementale de la DREAL Midi-Pyrénées rédige les avis de l'Autorité Environnementale

- savoir si l'environnement est un aspect suscitant l'intérêt du commissaire-enquêteur lors de l'enquête publique

Le Tribunal Administratif de Toulouse et la Préfecture de la Haute-Garonne ont contribué à la réalisation de ce stage.

Objectif de la démarche : aboutir à une analyse critique des rapports d'enquêtes et, s'il y a lieu, proposer des actions d'amélioration. L'adaptation de la formation des commissaires enquêteurs est un des leviers que la DREAL peut mobiliser pour pallier les éventuelles carences constatées, mais ce n'est pas le seul.

Le travail d'analyse a été réalisé d'un point de vue strictement juridique.

La méthodologie proposée a été validée en comité de pilotage du 5 mai 2011, au cours duquel étaient représentés le Tribunal Administratif de Toulouse, la préfecture de la Haute-Garonne, l'ACEMIP et la DREAL.

\*

\* \*

La première partie du rapport aura pour objectif de replacer l'enquête publique dans son contexte, de poser son cadre juridique et de mettre en lumière ses récentes évolutions.(1)

La deuxième partie s'attachera à décrire la manière dont l'analyse qualitative des rapports d'enquêtes publiques recueillis a été effectuée.

Il est à noter que l'aspect contentieux de l'enquête publique, (traité dans le 1.3), a joué un rôle important dans la définition des critères d'analyse. En effet, c'est sur la base des irrégularités jugées comme substantielles par le juge administratif que les différents critères d'appréciation ont été dégagés.(2)

La troisième partie visera enfin à proposer un bilan suivant les résultats obtenus au cours du travail d'analyse.(3)

# **1. Retour sur l'enquête publique : ses objectifs et sa réglementation**

## 1.1 Présentation de l'enquête publique

### 1.1.1 Historique

- Origine

L'enquête publique est l'une des procédures emblématiques qui concrétise le droit à la participation du public.

Instaurée en 1810 pour permettre de garantir la protection du droit de propriété lors d'expropriations, le dispositif de l'enquête publique est complété par une loi du 7 juillet 1833 qui introduit l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. Réformée une première fois en 1959, l'enquête publique, simplifiée, poursuivait toujours le même objectif, celui de défendre le droit des propriétaires et de valider les projets de l'administration.

En 1983, avec la loi relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement, cette procédure se transforme en un dispositif d'information et de recueil des avis de la population. L'article 4 de la Loi dite « Bouchardeau » et son décret d'application du 23 avril 1985 définissent les champs d'application et les seuils techniques et financiers, c'est à dire les conditions de « *réalisation d'aménagements, d'ouvrages, de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement* ».

La loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite loi "Barnier" et son décret d'application du 10 mai 1996 intègrent le principe de participation du public en droit positif en renforçant le rôle des commissaires-enquêteurs.

La consécration du principe de participation résulte d'une part d'une prise de conscience des impacts de certains projets d'aménagement ou d'équipement sur l'environnement et d'autre part d'une évolution dans la conception du principe de concertation préalable à la réalisation des projets d'aménagement du territoire. Cette prise de conscience va amener trente-neuf États, membres du Conseil économique et social des Nations-Unies et de la Communauté européenne à la rédaction de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, qui est signée le 25 juin 1998.

Enfin, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité intègre un nouveau chapitre intitulé « Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

Aujourd'hui, l'article 7 de la Charte de l'Environnement de 2005 énonce: « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

- Définition

L'enquête publique fait partie intégrante de l'application concrète du principe de participation.

Elle est une procédure consistant à informer le public de l'existence d'un projet susceptible de porter atteinte à l'environnement, et à lui donner la possibilité de faire part de ses observations au commissaire-enquêteur chargé, à l'issue de l'enquête, de formuler un avis sur ce projet.

Comme l'énonce l'article L 121-3 du Code de l'Environnement : « *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* »

Les enquêtes publiques doivent précéder la réalisation de certains projets à risques ou dangereux , ayant des impacts potentiellement importants sur l'environnement et la santé et/ou présentés comme d'intérêt public.

### 1.1.2 Les différents types d'enquêtes publiques

Les multiples procédures d'enquête publique ( plus de 180 catégories ) peuvent être schématiquement regroupées dans deux grandes catégories. D'une part, on trouve les enquêtes publiques régies par le code de l'environnement, enquêtes de type « Bouchardeau » ; d'autre part, celles ayant des effets sur le droit de propriété immobilière, notamment l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, régies par le code de l'expropriation, enquêtes dites de droit commun.

Les enquêtes publiques sont organisées soit par le Préfet de département (installations classées pour la protection des l'environnement, plans locaux d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale etc...), soit par une autorité autre comme le maire ou le président d'un établissement public de coopération intercommunale (aménagement de terrains de camping ou caravanage par exemple).

- Les enquêtes publiques de type « Bouchardeau »

En vertu de l'article L 123-1 du Code de l'Environnement : « *la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement.*

*La liste des catégories d'opérations visées à l'alinéa précédent et les seuils et critères techniques qui servent à les définir sont fixés par décrets en Conseil d'État. Ces seuils ou critères peuvent être modulés pour tenir compte de la sensibilité du milieu et des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire »*

L'article R. 123-1 du Code de l'environnement comporte, en annexe, une liste des opérations soumises à l'enquête publique « Bouchardeau ». Cette liste comporte quarante-deux catégories de travaux. Elle détermine, pour chacune de ces catégories, les seuils et les critères techniques à partir desquels la réalisation d'une enquête publique est exigée.

De même, l'adoption des documents d'urbanisme doit être précédée d'une enquête publique de type « Bouchardeau ».

Le déroulement de l'enquête publique est régie par les article R 123-6 à R 123-23 du Code l'environnement. De manière générale, lorsqu'une enquête est engagée, un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête sont désignés par le Président du Tribunal administratif ou par la préfecture de département et un arrêté préfectoral portant organisation de l'enquête est adopté.

L'avis d'enquête fait l'objet d'une publication dans les journaux et d'un affichage, les délais variant selon le type d'enquête.

L'enquête publique ne peut jamais durer moins d'un mois, et ne dure en principe pas plus de deux.

Pendant la durée de l'enquête, le public a la possibilité de rencontrer le commissaire-enquêteur et d'inscrire ses remarques sur le registre d'enquête.

A l'expiration du délai d'enquête, le registre est clos par le maire ou le commissaire enquêteur, selon les cas, et transmis au commissaire enquêteur qui formule son avis et ses conclusions dans le délai d'un mois à compter de la date de clôture de l'enquête.

Le rapport du commissaire enquêteur est tenu à la disposition du public en mairie et en préfecture de département pendant un an. Toute personne intéressée peut en obtenir communication.

- Les enquêtes publiques de droit commun

Au terme de l'article L 11-1 du Code de l'expropriation, « *l'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête publique et qu'il aura été procédé contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et autres intéressés.* »

« *L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique des opérations autres que celles mentionnées au II est menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Ce décret fixe notamment la durée, le champ de l'enquête, les informations soumises au public, les modalités de désignation et les pouvoirs du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête.* »

L'enquête d'utilité publique ne cherche pas à protéger l'environnement mais le droit réel qu'est la propriété.

Les dispositions de l'article L 11-1 s'appliquent aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification.

L'enquête d'utilité publique permet donc de consulter la population sur l'utilité publique du projet qui va impliquer les expropriations. Elle est prescrite par arrêté préfectoral, qui en fixe les conditions et les délais. Sa durée est d'au moins quinze jours, et le registre d'enquête est disponible dans les mairies, les préfectures ou les sous-préfectures de département. Elle s'accompagne de la consultation, selon les cas, de certaines institutions (service des domaines, conservatoire du littoral etc.).

Par la suite, une enquête parcellaire doit être effectuée. Cette enquête vise à identifier avec précision le nombre et l'emplacement des parcelles et des propriétaires qui doivent faire l'objet de l'expropriation, et mettre à jour les informations les concernant. Elle est ouverte par arrêté préfectoral, et doit être réalisée dans les mêmes conditions que l'enquête d'utilité publique (quinze jours minimum, etc.). Elle peut se dérouler en même temps que l'enquête d'utilité publique (mais ce n'est pas obligatoire).

### 1.1.3 L'évolution supposée de l'enquête publique avec la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010

Selon l'expression d'Yves Jégouzo professeur émérite à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne), la multiplicité des catégories d'enquêtes, est devenu un véritable « cancer administratif ». La loi du 12 juillet 2010, dite Grenelle 2, fait un pas vers la simplification du droit des enquêtes publiques et s'inscrit dans le renforcement de la participation. Aussi, des évolutions sont à venir.

Le projet de décret, attendu pour le mois de septembre 2011 et visant à mettre en œuvre la réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement a été dévoilé.

Dans l'attente de sa publication et de son entrée en vigueur, il est d'ores et déjà possible de cerner les nouvelles orientations proposées par la loi du 12 juillet 2010 :

- Un effort de simplification

Les multiples procédures d'enquêtes seront classées en deux catégories : les enquêtes relevant du code de l'environnement, et celles relevant du code de l'expropriation. Si les deux types d'enquête sont susceptibles d'être applicables, le projet sera soumis à l'enquête régie par le code de l'environnement.

Deux mécanismes introduits par le Grenelle 2 permettront ce qui était jusqu'alors impossible : modifier le projet à l'issue de l'enquête en prenant en considération le résultats de celle-ci.

On trouve le mécanisme de la suspension d'enquête et le mécanisme de l'enquête complémentaire. Le premier consiste à suspendre, à l'initiative du maître d'ouvrage, l'enquête publique pour une durée de six mois. Durant cette période, le projet peut être modifié. A la fin de ces six mois, l'enquête est ré-ouverte pour trente jours après information du public.

Le deuxième mécanisme permet, au vu des conclusions du commissaire enquêteur, de modifier le projet dans son économie générale. Une enquête complémentaire est ouverte portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement.

- Un effort de renforcement de la participation du public

Le développement des procédures de participation préalables à l'enquête, l'amélioration de l'information préalable du public ainsi que la prise en compte de l'avis du public ( bilan de concertation ou procédures équivalentes versés a dossier d'enquête), sont autant d'éléments prévus par la réforme qui montrent à quel point l'enquête publique est aujourd'hui ancrée dans le principe de participation.

En effet, au vu du projet de décret, la Commission Nationale du débat public ( CNDP ) aura la possibilité de désigner, dans l'hypothèse où un débat public est nécessaire, un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter des observations et contre-propositions.

Aussi, le législateur consacre l'obligation d'informer le public d'une enquête publique par voix électronique, l'avis préalable à l'ouverture d'enquête doit désormais mentionner l'existence de données environnementales, de l'avis de l'Autorité environnementale et le lieu où ces documents peuvent être consultés.

Enfin, il est prévu que les décisions prises après avis défavorable du commissaire-enquêteur doivent faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant.

Le 2 mars 2011, une conférence sur la démocratie environnementale intitulée « l'enquête publique aujourd'hui » s'est tenue au Conseil d'État. Celle-ci avait pour objectif de cerner les évolutions de cette procédure de participation induites par Grenelle 2.

Pour nombre des membres présents à cette conférence ainsi que pour les auteurs s'étant penchés sur la question, la réforme de l'enquête publique serait de faible ambition. Pour le professeur René Hostiou, le succès de cette réforme dépendra de la manière dont l'administration s'en emparera en faisant sienne la « culture de participation » et de la sanction effective des irrégularités par le juge administratif.

## 1.2 Le rôle fondamental du commissaire-enquêteur dans le déroulement de l'enquête publique

### 1.2.1 Qui est le commissaire-enquêteur et quel est son rôle ?

Le commissaire enquêteur est une personne indépendante, compétente et impartiale chargée de conduire les enquêtes publiques imposées par la loi. Il s'agit d'un collaborateur occasionnel du service public de l'environnement ( *TA Lyon 30 juin 2009 n°0703881 Commune de Péron* ).

Le commissaire-enquêteur a pour mission de favoriser l'accès du public à l'information, l'aider à comprendre le projet, et à exprimer ses appréciations, suggestions et contre-propositions.

L'exercice de l'activité de commissaire enquêteur n'est ni une fonction ni un métier. De même, le commissaire enquêteur n'est pas un expert : il s'agit d'un « honnête homme » ayant un souci de l'intérêt général et souhaitant s'impliquer dans des projets impactant l'environnement.

### 1.2.2 Quelles sont ses qualités ?

La Compagnie Nationale des Commissaires-Enquêteurs ( CNCE ) a donné en 1987, une définition révélatrice des qualités que doit posséder le commissaire-enquêteur.

Ainsi, le commissaire-enquêteur :

- est un homme ou une femme libre
- une personne qui a le souci de l'intérêt général
- une personne qui dispose d'une certaine expérience dans le domaine afin de pouvoir renseigner le public, apprécier la portée de ses observations, et prendre position en connaissance de cause
- une personne qui peut consacrer du temps à l'enquête
- une personne qui a connaissance du cadre juridique de l'enquête publique
- et, une personne qui a suffisamment d'autorité pour s'affirmer en cas de situations litigieuses

Même si le commissaire-enquêteur n'a pas à être un expert, il ne doit pas pour autant être un candide!

Aussi, l'indépendance et l'impartialité sont deux éléments fondamentaux, exigés du commissaire-enquêteur s'il souhaite être désigné en tant que tel.

- L'indépendance

Au terme de l'article L 123-6 du code de l'environnement, « *ne peuvent être désignées comme commissaires enquêteurs ou comme membres de la commission d'enquête **les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions**, 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 de l'opération soumise à enquête.* »

L'intérêt professionnel est présumé exister encore pendant cinq suivant le départ de la fonction.

Les personnes qui, pendant les cinq passées, ont exercé une activité au sein d'une association ayant œuvré pour le projet ne peuvent être considérées comme indépendantes.

- L'impartialité

L'impartialité est l'absence de parti pris. Elle est généralement associée à la neutralité, l'équité, l'objectivité.

Ainsi, le commissaire-enquêteur, lors de l'exercice de sa mission, et après la clôture de l'enquête, s'abstient de toute considération personnelle d'ordre politique, professionnel ou confessionnel. Son avis exprimé en toute objectivité, est exempt de tout favoritisme envers quelque personne physique ou morale et institution que ce soit.

Le commissaire-enquêteur doit refuser toute enquête dans laquelle son impartialité pourrait être mise en cause.

Néanmoins, dans les faits, il est rare que le juge administratif retienne l'impartialité du commissaire-enquêteur, celui-ci examine d'abord la question de l'indépendance. Il ne sanctionnera que l'impartialité manifeste.

### 1.2.3 Qui le désigne?

- La liste d'aptitude aux fonctions de commissaire-enquêteur

Pour être désigné comme commissaire-enquêteur et conduire des enquêtes publiques, il faut faire acte de candidature auprès du secrétariat de la commission départementale d'aptitude aux fonctions de commissaire-enquêteur, assuré par la préfecture de département de sa résidence principale. Les candidats doivent déposer leur demande écrite d'inscription sur la liste départementale d'aptitude pour l'année n+1 avant le 1er septembre de l'année n.

Les listes sont établies par la commission départementale d'aptitude aux fonctions de commissaire-enquêteur présidée par le tribunal administratif et composée de:

- un représentant de la Préfecture de département
- deux représentants de la Direction Départementale des Territoires
- deux représentants de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement, et du Logement
- un représentant des maires
- un représentant du Conseil Général
- deux personnalités qualifiées dans le domaine de l'environnement

Cette commission reçoit individuellement chaque candidat afin d'évaluer ses compétences, sa motivation, et ses capacités à accueillir le public.

Pendant longtemps, la majorité des commissaires enquêteurs étaient des personnes retraitées, des hommes pour la plupart, et anciens membres de la fonction publique.

On assiste aujourd'hui à un triple phénomène dans le recrutement des commissaires enquêteurs :

- une ouverture de la sélection vers la société civile : par exemple, de plus en plus de personnes exerçant une profession libérale (architectes, géomètres-experts ou médecins) deviennent commissaire enquêteur ;
- une volonté de retenir des personnes encore en activité ;
- et une féminisation de la fonction de commissaire enquêteur.

Au terme des entretiens, la Préfecture de département établit la liste d'aptitude qui fera l'objet d'une révision annuelle. On compte cette année en Midi-Pyrénées environ quatre cent vingt (420) commissaires-enquêteurs dont la répartition varie selon les départements :

<b>Haute-Garonne</b>	<b>Aveyron</b>	<b>Tarn</b>	<b>Ariège</b>	<b>Lot</b>	<b>Hautes-Pyrénées</b>	<b>Tarn et Gers</b>	<b>Gers</b>
118	71	55	49	42	34	29	26

- La désignation par le Tribunal administratif

Dans un délai de quinze jours suivant la date de réception d'une demande du Préfet de département ou du maire concerné par le projet d'organiser une enquête publique pour un objet et une durée précise, le Tribunal administratif compétent devra nommer un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête si le projet est relativement important et présente des enjeux forts.

Le Tribunal se fondera alors sur la compétence, l'éthique, les qualités d'objectivité, d'analyse et de synthèse, ainsi que sur la disponibilité du commissaire-enquêteur ou des membres de la commission d'enquête.

Si la personne désignée a un intérêt quelconque à l'opération, si son indépendance ou son impartialité sont susceptibles d'être mises en cause, il y aura alors incompatibilité.

Selon l'article 10 du code d'éthique et de déontologie des commissaires-enquêteurs, « *Le commissaire-enquêteur sollicité pour une mission où il aurait un intérêt à l'opération, soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'il exerce ou qu'il a exercées, 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 de l'opération soumise à enquête, ou au sein des associations concernées par cette opération, s'engage à la refuser en précisant les motifs.*

*Il en est de même, d'une part en cas de fonctions exercées dans une autre collectivité ou administration que celle qui est maître d'ouvrage, mais qui aurait un intérêt au projet soumis à l'enquête, d'autre part si les relations qu'il a pu avoir avec le maître d'ouvrage ou des intervenants éventuels à l'enquête tels que des représentants d'association, ne lui permettent pas de conduire l'enquête en toute liberté et indépendance d'esprit.*

*En cas de doute sur une incompatibilité possible, le commissaire-enquêteur en avise l'autorité de désignation. »*

En outre, il peut arriver qu'un suppléant soit désigné en cas d'empêchement du titulaire.

### 1.2.5 Quels sont ses droits et ses devoirs?

Le commissaire-enquêteur dispose, tout au long de l'enquête, d'un certain nombre de pouvoirs destinés à assurer la direction et l'animation de celle-ci. Ces pouvoirs sont toutefois contrebalancés par différentes obligations réglementaires, conditionnant la légalité de l'enquête publique.

- Avant l'ouverture de l'enquête

- Prendre connaissance du dossier d'enquête

Le commissaire-enquêteur doit prendre connaissance du dossier d'enquête avant l'ouverture de celle-ci. Cette étape est essentielle dans la mesure où elle permet au commissaire-enquêteur d'anticiper les besoins éventuels au bon déroulement de l'enquête ( désignation d'un expert, prolongation de l'enquête...)

Ainsi, le porteur de projet doit communiquer le dossier d'enquête au commissaire-enquêteur dès sa nomination.

- Faire compléter le dossier d'enquête

Si le dossier ne comprend pas l'ensemble des pièces réglementaires, le commissaire-enquêteur peut le faire compléter par le maître d'ouvrage.

De même, s'il estime que le dossier manque de précisions, il peut réclamer la fourniture de toutes pièces nécessaire à une meilleure information du public. Cette production est de droit si le document demandé existe et s'il est en possession du maître d'ouvrage. Néanmoins, ce dernier peut refuser de produire ledit document par une décision motivée et en invoquant un motif légitime.

- Émettre son avis sur les mesures d'organisation de l'enquête envisagées par l'autorité organisatrice

Le commissaire-enquêteur a son mot à dire sur les dates de l'enquête, les dates et heures de permanence, les lieux de l'enquête ainsi que sur les modalités de publicité.

- Coter et parapher le registre d'enquête

Le commissaire-enquêteur a l'obligation d'authentifier le ( ou les ) registres d'enquête en numérotant et en apposant son paraphe sur chaque page. Pour les enquêtes d'utilité publique exécutées pour le compte d'une seule commune et sur son territoire, et pour les installations classées pour la protection de l'environnement, le commissaire-enquêteur doit également clore et signer le registre à l'issue de l'enquête publique.

- Visiter les lieux

Afin de mieux appréhender les enjeux du projet soumis à enquête, il est recommandé au commissaire-enquêteur d'utiliser son pouvoir de visite des lieux. Cette dernière permet par la même occasion de vérifier que les mesures de publicité ont bien été accomplies.

- Entendre toute personne dont il juge l'audition utile

Pour être en mesure de bien renseigner le public, le commissaire-enquêteur doit bénéficier d'une très bonne information. Il lui appartient alors d'apprécier qui pourra contribuer à sa meilleure connaissance et compréhension du dossier d'enquête.

- Demander la désignation d'un expert

Puisque le commissaire-enquêteur n'est pas un expert, les compétences d'un spécialiste peuvent parfois s'avérer nécessaires. Dans ce cas, le commissaire-enquêteur doit faire sa demande auprès du président du Tribunal administratif.

- Au cours de l'enquête publique

- Recevoir les personnes qui demandent à être entendues et le courrier adressé au siège de l'enquête

Toute personne peut être reçue par le commissaire-enquêteur, formuler des observations orales ou inscrire ses remarques écrites dans le registre d'enquête. Le commissaire-enquêteur ne peut refuser d'entendre quelqu'un. De même, il doit faire mention dans le registre, de toutes les observations recueillies, qu'elles soient orales ou écrites.

- Décider de l'organisation d'une réunion publique d'information ou d'échange.

Lorsque cela s'avère nécessaire en raison de l'importance du projet ou du déroulement de l'enquête ( conflits ), une réunion publique peut être organisée à l'initiative du commissaire-enquêteur afin d'assurer un échange de point de vue entre le public et le pétitionnaire (article L 123-9 et R 123-20 du code de

l'environnement)

➤ Décider de la prorogation de l'enquête

Par décision motivée et après information de l'autorité organisatrice, le commissaire-enquêteur peut décider de prolonger la durée de l'enquête de quinze jours supplémentaires. La notification à l'autorité organisatrice de la décision de prorogation doit intervenir au plus tard huit jours avant la fin initiale de l'enquête. Un affichage informant le public doit être effectué.

➤ Procéder aux formalités de fin d'enquête

Pour les enquêtes d'utilité publique exécutées pour le compte d'une seule commune et sur son territoire, et pour les installations classées pour la protection de l'environnement, le commissaire-enquêteur doit clore et signer le registre à l'issue de l'enquête publique.

Pour les autres enquêtes, ces formalités sont généralement le fait du maire, du préfet ou du sous-préfet de département.

- A l'issue de l'enquête publique

➤ Entendre toute personne dont l'audition peut être utile

Pour préparer son rapport et ses conclusions, le commissaire-enquêteur peut décider de rencontrer toutes les personnes qu'il lui paraît utile de consulter.

➤ Rédiger un rapport et des conclusions motivées

Dans un délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur doit produire un rapport dans lequel il retrace les étapes et éléments essentiels de l'enquête, et des conclusions motivées dans lesquelles il formule un avis favorable ou non au projet. Si le commissaire-enquêteur n'est pas tenu de répondre à chacune des observations présentées par le public, il doit néanmoins, en donnant son avis personnel, indiquer au moins sommairement, les raisons qui déterminent le sens de cet avis.

Cette étape de rédaction est sûrement la plus importante de l'enquête publique: le commissaire-enquêteur fait état de son travail, son rapport et ses conclusions servent à l'information du public et à l'autorité compétente pour approuver ou non le projet. Il doit faire preuve d'indépendance vis-à-vis du public et du maître d'ouvrage.

Le commissaire-enquêteur doit être très soucieux de la qualité de son rapport et de ses conclusions, tant au niveau de la forme qu'au niveau du fond. En effet, en cas de recours contentieux contre la décision d'approbation ou de refus du projet antérieurement soumis à enquête, le juge administratif examinera le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur. Le non respect des prescriptions réglementaires sera de nature à entraîner l'annulation de l'acte litigieux pour procédure irrégulière d'enquête publique.

( l'aspect contentieux sera davantage développée dans la partie 1.5 )

Généralement, et au vu de la jurisprudence rendue sur ce point, il est possible de dire que le rapport d'enquête publique doit comprendre trois parties:

1. les généralités dans lesquelles le commissaire-enquêteur va présenter le projet soumis à enquête, son cadre juridique, les textes régissant l'enquête publique et la composition du dossier.
2. le déroulement de l'enquête publique; ici le commissaire-enquêteur va devoir retranscrire l'ensemble des étapes de procédures inhérentes à l'enquête ( arrêté préfectoral prescrivant l'enquête, date de l'enquête, heures et lieux de permanence, modalités de publicité...), les éventuels incidents survenus,

les modalités de clôture.

3. l'exposé comptable et l'analyse des observations du public: le commissaire-enquêteur doit mentionner l'ensemble des observations écrites ou orales, des courriers reçus, des pétitions... même s'il décide de ne pas les recopier intégralement dans son rapport.

Si les observations sont nombreuses, le commissaire-enquêteur les classe par thème et livre son analyse personnelle sur chacun de ces thèmes.

Si au contraire les observations sont peu nombreuses, il peut se permettre de les recopier entièrement et donner son point de vue sur chacune d'entre elles.

Aucun formalisme strict et précis n'est exigé des commissaires enquêteurs dans la rédaction de leur rapport. Néanmoins, il leur est conseillé de suivre la trame ci-dessus afin de limiter les risques d'oubli, de lacunes, et donc de contentieux.

Quant aux conclusions, elles doivent être séparées du rapport et être impérativement **personnelles** et **motivées** pour la simple raison que le commissaire-enquêteur doit ici démontrer qu'il s'est approprié le projet et qu'en tant que personne libre et éclairée il est capable de formuler un avis sur ce projet considéré dans sa globalité.

La non motivation des conclusions emporte des conclusions juridiques très fortes ( cf *infra* ).

Les conclusions doivent brièvement rappeler l'objet de l'enquête ainsi que ses éléments essentiels ( type d'enquête, durée, participation du public...). Le commissaire-enquêteur doit ensuite donner son opinion personnelle sur le projet, se livrer à un bilan avantage/inconvénient et indiquer les raisons déterminant le sens de son avis.

L'avis du commissaire-enquêteur peut être:

- favorable
- favorable avec réserves; l'administration alors doit tenir compte de celles-ci. A défaut, l'avis sera considéré comme défavorable
- favorable avec recommandations; dans ce cas, l'administration n'est pas obligée d'en tenir compte.
- ou, défavorable.

Le dispositif textuel fait prévaloir la logique de la démocratie représentative sur celle de la démocratie participative : le rapport et les conclusions ont ainsi pour seul but d'éclairer l'autorité compétente pour prendre sa décision. Le maître d'ouvrage n'est donc pas lié par les suggestions et recommandations formulées dans le rapport.

Ainsi, dans l'hypothèse où une opération subordonnée à une autorisation administrative doit faire l'objet d'une enquête publique « Bouchardeau », le sens de l'avis du commissaire enquêteur est en général dépourvu d'effet sur le régime applicable à la décision administrative subséquente. Cette autorisation ne peut résulter que d'une décision explicite. (art. L 123-11 du Code de l'environnement).

➤ Respecter le devoir de réserve

Dès lors que le commissaire-enquêteur a remis son rapport à l'autorité organisatrice, sa mission doit être considérée comme achevée. Il n'a plus à intervenir, sauf si des précisions de sa part sont réclamées par l'autorité compétente pour prendre la décision.

Néanmoins, le commissaire-enquêteur est tenu au devoir de réserve. Ce devoir doit être respecté tout au long de l'enquête, mais aussi et surtout après .

L'ancien commissaire-enquêteur doit s'abstenir de s'exprimer de manière trop démonstrative et trop tranchée sur le dossier qu'il a conduit.

### 1.2.5 Comment est-il rémunérer ?

Au terme de l'article R 123-10 du Code de l'environnement, « *les commissaires enquêteurs et les membres des commissions d'enquête ont droit à une indemnité, à la charge du maître d'ouvrage, qui comprend des vacations et le remboursement des frais qu'ils engagent pour l'accomplissement de leur mission.*

*Le président du tribunal administratif qui a désigné le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête, ou le membre du tribunal délégué par lui à cet effet, détermine le nombre de vacations allouées au commissaire enquêteur sur la base du nombre d'heures que le commissaire enquêteur déclare avoir consacrées à l'enquête, en tenant compte des difficultés de l'enquête ainsi que de la nature et de la qualité du travail fourni par celui-ci.*

*Il arrête, sur justificatifs, le montant des frais qui seront remboursés au commissaire enquêteur.*

Le montant de la vacation horaire est de 38,10 euros au 1er janvier 2011, il correspond aux 250 francs en vigueur il y a une dizaine d'années.

Le commissaire enquêteur est rémunéré par le FICE (fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs) qui dépend de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Le maître d'ouvrage verse en fait sa contribution à la CDC, qui la transférera au commissaire enquêteur.

En 2010, le montant versé au titre des enquêtes publiques atteint 14 485 690 euros à l'échelon national.

### 1.3 Les risques contentieux liés à l'enquête publique et l'importance de la qualité du travail des commissaires-enquêteurs.

Dans ses conclusions relatives à l'arrêt du Tribunal administratif de Lyon du 30 juin 2009 (*Commune de Péron, n° 0703881*), le rapporteur public Vincent Drouillé met en exergue la particularité du contentieux de l'enquête publique.

Il affirme ainsi à très juste titre que « *les projets soumis à enquête publique ont ceci de particulier que la régularité de la procédure dépend largement du commissaire-enquêteur, lequel, indépendant et impartial, échappe au contrôle du maître d'ouvrage. S'il s'avère que le commissaire-enquêteur ne remplit pas correctement sa mission, il expose le projet à une annulation contentieuse* ».

Il est très important de souligner que le rapport et l'avis du commissaire enquêteur ne constituent pas une décision administrative unilatérale, mais « un acte préparatoire », rattachable à la décision qu'il prépare et dont il conditionne la régularité.

Ceci a pour conséquence que **le rapport et les conclusions ne sont pas susceptibles d'être déférés directement devant le juge de l'excès de pouvoir**, juge de la légalité, puisqu'ils ne font pas grief à l'ordonnancement juridique (TA Rennes 27 septembre 1990, Mme Maros, Req. n°90.1216 ).

**Il appartient au requérant, s'il s'y croit fondé, d'attaquer la décision prise à l'issue de la procédure, en invoquant à l'appui de sa demande les éventuels vices dont pourrait être entachée la procédure d'enquête et notamment l'avis, formulé à l'issue de celle-ci, par le commissaire enquêteur.**

Deux cas de figure doivent dorénavant et déjà être distingués pour les éventuelles irrégularités relatives à l'organisation et au déroulement de l'enquête publique :

1. Soit l'on est en présence de l'omission pure et simple d'une exigence légale prescrite par les textes. Par exemple, le projet n'a pas, contrairement aux dispositions de la loi, été soumis à enquête publique, l'arrêt d'ouverture de cette dernière n'a fait l'objet d'aucune publicité, le commissaire enquêteur s'est abstenu de formuler ses conclusions, etc...

Dans ce cas, la démarche est a priori simple : en cas de recours devant le juge administratif, cette carence procédurale caractérisée est, à elle seule et quelles que puissent être ses conséquences, de nature à entraîner l'annulation de l'acte attaqué, le pouvoir d'appréciation dont dispose le juge administratif devant être considéré comme nul.

2. Soit, le plus fréquemment, il s'agit, non pas d'une méconnaissance absolue des textes, mais d'irrégularités diverses, plus ou moins avérées, plus ou moins caractérisées, affectant l'organisation ou le déroulement de la procédure, et tenant, par exemple, aux modalités de publicité de la décision d'ouverture de l'enquête publique. Cette situation conduit le juge à opposer les irrégularités substantielles, considérées comme de nature à entraîner l'annulation de l'acte contesté, et celles qui, au contraire, présentent un caractère non substantiel.

L'irrégularité est généralement considérée comme non substantielle au cas où elle n'a aucune influence sur le contenu de la décision, ou si elle n'a en rien altéré les garanties attachées à cette procédure, et est au contraire considérée comme substantielle dans l'hypothèse contraire.

Il s'agit, dans cette partie du rapport, d'identifier les principaux vices susceptibles d'intervenir à toutes les étapes de l'enquête publique et pouvant être soulevés lors d'une instance contentieuse.

### 1.3.1 Avant l'enquête publique

- La décision préfectorale portant organisation de l'enquête publique.

Par principe, l'arrêté d'ouverture ne constitue qu'une mesure préparatoire aux décisions qui seront prises à l'issue de l'enquête publique ; il ne fait pas grief et n'est donc pas susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE 25 sept. 1992, M. Fournier, Req. 81.618 ). Par contre, les irrégularités relatives à cet arrêté peuvent être invoquées, par voie d'exception, à l'appui d'un recours dirigé contre une décision ultérieure, prise sur la base de cet acte, à la suite de l'enquête publique. C'est ce que l'on appelle l'exception d'illégalité.

Cet arrêté doit permettre aux intéressés d'avoir une connaissance des différents éléments soumis à l'appréciation du public dans le cadre de l'enquête publique.

Il doit obligatoirement préciser les lieux, jours et heures où le commissaire enquêteur se tiendra à la disposition du public pour y recevoir ses observations (Décret n°85-463 du 23 avril 1985, art. 11-4° et 15 ; art R. 11-14-5 et R. 11-14-9 du Code de l'expropriation).

- La nature de l'acte de nomination du commissaire-enquêteur

Le CE a jugé que la décision par laquelle le président du TA procède à la désignation du commissaire enquêteur, bien qu'elle soit prise sous forme d'ordonnance, est un acte administratif et non un acte juridictionnel. (CE 1er mars 1989, Association syndicale autorisée des arrosants de la Foux, N° 99.317, Dr. Adm. 1989, n°252 ). Pour autant, cette décision administrative n'est, une fois encore, qu'un acte préparatoire, elle ne peut pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif (TA Nantes 29 mars 1989, Association « Beaumont-le-Buret-sous-Tension », n°89186).

L'irrégularité de la désignation ne peut être invoquée qu'à l'occasion de la contestation de la décision administrative qui clôt la procédure.

- La régularité de la désignation.

Le CE a été amené à se prononcer sur la régularité de la désignation par le président d'un tribunal administratif d'un commissaire enquêteur qui aurait dû être désigné par le préfet, l'enquête ne relevant pas de la loi Bouchardeau. Le CE considère que « *cette méconnaissance des règles de compétence fixées par les dispositions [...] du Code de l'expropriation pour la désignation du commissaire enquêteur a entaché d'irrégularité la procédure au terme de laquelle ont été pris les arrêtés préfectoraux portant déclaration d'utilité publique et de cessibilité* ». (CE Sect. 8 mars 1991, Ville de Maisons-Laffite, N° 104.973, CJEG 1991, p. 287, concl. De Montgolfier).

Le projet de décret résultant du Grenelle 2 devrait néanmoins mettre fin à cette jurisprudence avec l'introduction d'un nouvel article disposant que « *la décision prise au terme d'une enquête publique organisée dans les conditions du présent chapitre n'est pas illégale du seul fait qu'elle aurait du l'être dans les conditions définies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ». Le législateur a souhaité par ces dispositions prévenir les risques de nullité.

- La publicité de l'enquête

Aux termes de l'article R. 11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : "*Un avis au public faisant connaître l'ouverture de l'enquête est, par les soins du préfet, publié en caractères apparents huit 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 tout le département ou tous les départements intéressés*".

Également, aux termes de l'article L 123-7 du code de l'environnement: "*Quinze jours au moins avant*

*l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente porte à la connaissance du public, par tous moyens appropriés d'affichage, notamment sur les lieux concernés par l'enquête, et, selon l'importance et la nature du projet, de presse écrite ou de communication audiovisuelle, l'objet de l'enquête, les noms et qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête, la date d'ouverture, le lieu de l'enquête et la durée de celle-ci. "*

Dans une décision n° 08VE02574 du 14 octobre 2010, la Cour administrative d'appel de Versailles a, dans le cadre d'une expropriation, annulé une déclaration d'utilité publique au motif que la publicité préalable à l'enquête publique était insuffisante: *"le journal en question, dont aucun élément du dossier n'indique qu'il aurait une diffusion suffisante au niveau local, ne contient, dans son édition du 4 juin 2005, soit moins de huit jours avant le début de l'enquête, qu'une mention de l'opération en question se résumant à un rappel succinct des enquêtes publiques et parcellaires ; que, dès lors, la référence à cette mention, faite au surplus par une autorité autre que le préfet, ne saurait valablement constituer la seconde publication dans un journal régional ou local exigée par l'article R. 11-4 précitée ; que, par suite, c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que l'arrêté attaqué du 21 octobre 2005 avait été, pour ce motif, pris sur le fondement d'une procédure irrégulière"*

### 1.3.2 Pendant le déroulement l'enquête publique

- *La composition du dossier de présentation soumis à enquête publique*

Cette composition varie selon l'objet de l'enquête.

Il existe cependant une exigence fondamentale: le dossier doit être complet et intangible (CE 18 décembre 1981, Commune de Beaumont, N° 22.056., Dr. adm, 1982, n°21).

Le principe de l'intangibilité du dossier est toutefois assorti de limites. Le juge administratif souhaite donner la possibilité à l'administration de verser des pièces au dossier postérieurement à l'ouverture de l'enquête, à la condition toutefois que celles-ci ne soient pas essentielles (TA Rennes 27 octobre 1988, M. Zalo et association « An Douar », Req. n°86.1564 et 86.1565) et que les modifications apportées ne faussent pas l'économie générale du projet (TA Toulouse 22 décembre 1988, M et Mme Mazerolles, M et Mme Mondot, req. N°87.489).

- *La mention et l'annexion des avis des personnes publiques consultées*

Le Conseil d'État, dans un arrêt *Commune de Salses le Château* du 4 décembre 1995, a sanctionné le défaut d'annexion des avis des personnes publiques consultées au dossier d'enquête publique par l'annulation de la délibération approuvant le POS.

L'article L 123-10 du code de l'urbanisme énonce que « *le projet de plan local d'urbanisme est soumis à enquête publique par le maire. Le dossier soumis à l'enquête comprend en annexe, les avis des personnes publiques consultées (...)* »

Ainsi, le Tribunal administratif de Toulouse, dans un arrêt du 31 mars 2011, *M.Thierry Fourcassier et autres*, a pu indiquer que dans la mesure où il n'y a ni mention ni présence desdits avis dans le dossier soumis à enquête, l'enquête publique doit être regardée comme s'étant déroulée en méconnaissance des dispositions du code de l'urbanisme, que cette irrégularité substantielle est de nature à entacher d'illégalité la délibération.

- *L'information du public.*

Le dossier soumis à enquête doit être accessible au public « durant le déroulement de l'enquête publique » (TA Strasbourg 19 juin 1990, Association Lindenkuppel c/ Préfet du Rhin, RJE 1991, n°2 p.221).

Le public dispose de deux moyens principaux pour faire connaître ses observations : s'adresser par écrit au

commissaire-enquêteur ou consigner ses observations sur un registre spécialement ouvert à cet effet. Il peut également formuler ses observations oralement, le commissaire-enquêteur étant tenu par la suite de les retranscrire dans son rapport.

La possibilité de formuler oralement ses observations soulève le problème de la présence du commissaire enquêteur au siège de l'enquête et celui de l'insertion de formules nouvelles empruntées aux techniques de concertation, dont la réunion publique constitue l'archétype.

La décision d'organiser une réunion publique (L. n° 83-630 12 juillet 1983) est facultative ; elle est à l'initiative du commissaire-enquêteur. La loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, modifiant certaines dispositions en matière d'enquêtes publiques, abroge cette dernière disposition et prévoit désormais que le commissaire enquêteur « peut organiser des réunions publiques en présence du maître d'ouvrage et avec accord du président du tribunal administratif ».

- L'analyse des observations du public.

L'analyse du commissaire-enquêteur doit porter sur l'intégralité des observations recueillies au cours de l'enquête, que celles-ci aient été directement consignées par les intéressés sur les registres ou adressées par écrit (CE 14 novembre 1980, Ministre de l'Intérieur c/ Collombon et autres, N° 14.601, Lebon 1980 p. 430 ).

**Même s'il n'est pas tenu de répondre point par point à chacune des observations formulées** (CE 20 février 1991, M. poirier Coutensais, Req. n°88.308), **s'il peut en faire une analyse synthétique** (TA Montpellier, 11 mai 1992, Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier c/ Préfet de la région Languedoc-Roussillon, Préfet de l'Hérault, Req. n°8618429), **il doit néanmoins faire apparaître que l'enquête a porté sur l'intégralité du projet et que les réactions et observations des intéressés ont été prises en compte** (TA Toulouse 21 décembre 1987, Commune de Portet-sur-Garonne, Req. N°86.1415).

En outre, la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 impose au commissaire-enquêteur de faire état, dans son rapport, des contre-propositions produites durant l'enquête ainsi que les réponses éventuelles du maître d'ouvrage.

L'absence d'obligation de prendre en compte le sens des observations formulées est un principe absolu. « *La légalité de la délibération attaquée ne peut se trouver affectée ni par le fait que la modification adoptée comprendrait des dispositions critiquées par un nombre important d'habitants de la commune ou de spécialistes de l'environnement au cours de l'enquête, ni par la circonstance que le conseil municipal n'aurait pas tenu compte de l'avis défavorable du commissaire enquêteur sur la rectification du règlement incriminé, avis qui ne le liait pas* » (TA Montpellier 27 mai 1992, Association Charles Flahault pour l'étude et la défense de l'environnement des Pyrénées-Orientales, req. n°89.348).

### 1.3.3 A l'issue de l'enquête publique

- La remise du rapport.

Le délai de remise du rapport est d'un mois à compter de la clôture de l'enquête. Ce délai a un caractère indicatif, ainsi son inobservation n'a pas d'incidence sur la régularité de la procédure (CE 17 novembre 1982, Joly, N° 28.095, Lebon, T. P. 778 ). Néanmoins, la notion de délai raisonnable doit être respectée.

- La composition des conclusions

Même s'il n'existe pas de formalisme absolu quant à la manière de rédiger les conclusions, le commissaire enquêteur doit respecter une certaine trame.

Ainsi, il doit :

- rappeler l'objet de l'enquête et ses éléments essentiels ( type d'enquête, durée, résumé comptable des observations du public, ambiance générale...),
- se livrer à une analyse personnelle du projet,
- opérer un bilan avantages/inconvénients du projet soumis à enquête.

La motivation du commissaire enquêteur doit indiquer avec une précision suffisante les raisons qui l'ont conduit à donner un avis favorable ou défavorable ; **elle doit présenter un caractère personnel.**

Le Tribunal administratif de Toulouse a sanctionné, dans un arrêt n°0703097 du 16 décembre 2010, *M. Philippe Pillieux*, la procédure d'enquête publique au cours de laquelle le commissaire enquêteur « s'est borné (dans ses conclusions) à rappeler la nature du projet poursuivi par la commune, l'existence d'une urbanisation dispersée dans cette commune agricole, l'état de l'assainissement et de l'épandage et l'existence d'observations du public, puis à émettre sans autre explication, un avis favorable après clôture de l'enquête publique, étude des dossiers et observations, prenant en compte l'intérêt général. »

Le tribunal considère qu'une telle motivation est lacunaire et que « ces insuffisances substantielles entachent d'irrégularités la procédure d'enquête publique ».

De même, la jurisprudence considère qu'il y a insuffisance de motivation lorsque l'analyse du projet consiste à recopier mots pour mots différents paragraphes de la note explicative et du rapport de présentation sans émettre la moindre opinion personnelle ( TA Toulouse n°0601040, 30.06.2010, M.Michel Courrèges)

- Le contenu des conclusions

Aux termes de l'article R122-23 du code de l'environnement, à l'issue de l'enquête, «le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération. Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet au préfet le dossier de l'enquête avec le rapport et les conclusions motivées dans un délai d'un mois à compter de la date de clôture de l'enquête. »

Comme dit précédemment, cette disposition oblige le commissaire enquêteur à apprécier les avantages et les inconvénients du projet soumis à enquête et à indiquer, au moins sommairement, en donnant un avis personnel, les raisons ayant déterminé le sens de cet avis.

Le commissaire enquêteur doit formuler un avis favorable ou non (TA Rennes 3 décembre 1992, Consorts Tréhorrel, Gaz. pal. 10-11 septembre 1993, p. 14) et indiquer les raisons motivant son avis (CE 20 mars 1985, Commune de Champigny-Morigny, N° 47.682, RFDA 1985, note B. Pacteau ; Lebon 1985 T. p. 660)

Il doit absolument s'abstenir de se borner à entériner les préoccupations de l'administration (TA Lyon 14 mai 1990, Mme Durand-Terrasson, Lebon 1990 T. p. 1030 ; Rec. jur. TA et CAA 1990, p. 452 n°337) ou les opinions dominantes recueillies.

Dans un arrêt n°02/1022 *Association de sauvegarde des quartiers Puech-Petit, Lavazière, Le Verbial et Association qualité de vie environnement c/ Préfet du Tarn*, le Tribunal administratif de Toulouse a affirmé qu' « en se bornant, pour justifier son avis favorable et ses recommandations, à se référer aux observations du public, sans indiquer à aucun moment les raisons pour lesquelles il estime, compte tenu des avantages et inconvénients du projet, celui-ci d'utilité publique, la commission d'enquête n'a pas motivé ses conclusions ; cette irrégularité est de nature à entacher d'illégalité l'arrêté portant déclaration d'utilité publique. »

**L'obligation de prendre parti sur le projet soumis à enquête présente un caractère général ; elle s'impose dans tous les cas, aussi bien lorsque aucune observation du public n'a été enregistrée que lorsque aucune opinion défavorable ne s'est exprimée au cours de l'enquête.** Dans ces deux hypothèses,

### **le commissaire enquêteur est tenu de présenter son propre avis quant à l'intérêt de l'opération envisagée.**

Dans l'hypothèse où l'ensemble des avis recueillis sont défavorables, le commissaire enquêteur n'est pas lié par cette unanimité. « Les observations faites sur l'utilité publique de l'opération ne lient pas le commissaire enquêteur (CE novembre 1976, Raisch et autres, Dr. adm. 1976, n°370 ; RDP 1977, 891)

- La motivation de l'avis du commissaire enquêteur.

Le décret du 14 mai 1976 impose que les conclusions du commissaire enquêteur soient motivées. « La connaissance des motifs des décisions permet aux intéressés de mieux apprécier s'il y a matière à réclamation ou à recours, tandis que le travail du juge, s'il est saisi, est facilité, de même que, le cas échéant, celui du supérieur hiérarchique ou du médiateur. » (René CHAPUS., Droit administratif général, Montchrestien, 4ème Edition T. 1 p. 707)

Aux termes de la loi du 11 juillet 1979, motiver un acte c'est **énoncer, par écrit, les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.**

Les critères permettant de conclure à une motivation suffisante des conclusions ont été dégagés par la jurisprudence .

Le commissaire enquêteur est tenu, dans la rédaction de ses conclusions, de se garder des formules générales et stéréotypées. Il doit au contraire établir que son avis se fonde sur une appréciation précise et détaillée des circonstances particulières de l'espèce ainsi que des observations suscitées dans le public par le projet.

La motivation de l'avis doit révéler une connaissance précise et détaillée du dossier. (TA Rouen 4 septembre 1987, M. André Eutrope c/ ministre de l'Industrie, des P et T et du Tourisme, Req. n°9056)

Il apparaît que, plus le projet soulève d'objections, plus les exigences relatives à la motivation de l'avis apparaissent caractérisées.

- La qualification de l'avis du commissaire enquêteur.

Même si la régularité formelle de l'avis n'est pas subordonnée à l'existence de la mention expresse aux termes de laquelle le commissaire enquêteur se déclare favorable ou non au projet, il importe néanmoins que le sens de celui-ci puisse être dégagé ou, tout au moins, qu'il apparaisse que le commissaire enquêteur a formulé un avis.

N'est pas entaché d'irrégularité substantielle, l'avis par lequel le commissaire enquêteur s'est borné à émettre un accord sur le contenu du projet sous réserve de certaines conditions, sans préciser de manière expresse si ses conclusions devaient être regardées comme « favorables » ou « défavorables » au projet, dès lors que « son rapport était suffisamment motivé pour permettre au conseil municipal de statuer en toute connaissance de cause » (TA Limoges 28 décembre 1989, Mme Anny Jous c/ Commune de Verneuil, Req. n° 88-244).

Inversement, un avis assorti de suggestions, sans qu'il soit précisé si ces propositions constituaient des réserves conditionnant le caractère favorable de l'avis ou sans qu'aucune considération ne permette d'expliquer cette prise de position favorable du commissaire enquêteur et sans que le contenu de son rapport ne permette davantage de la justifier, est considéré comme entaché d'irrégularité. (TA Orléans 15 décembre 1992, M. Serge Leprince et M. Michel Poulet, Req. n°9078 et s.).

Est entaché d'irrégularité l'avis du commissaire enquêteur qui, à l'issue de l'enquête et en conclusion de son rapport, se borne à indiquer « Il ne m'est pas possible d'émettre un avis formel dans un sens ou dans l'autre » (TA Caen 18 décembre 1990, Association dite « Rivières et Bocages », Req. n°90-324). En ne formulant pas d'avis, le commissaire enquêteur contrevient à ses obligations.

- La requalification de l'avis du commissaire enquêteur.

Lorsque l'avis est assorti d'une réserve, il convient de vérifier si les mesures préconisées par le commissaire enquêteur ont bien été prises en compte et accomplies par l'autorité publique. A défaut, l'avis du commissaire enquêteur pourra faire l'objet d'une requalification et être considéré comme défavorable.

Dès lors que l'opération dans sa globalité ou dans ses aspects essentiels, se trouve remis en cause par les observations formulées, les conclusions, quelle qu'en soit la formulation, ne sauraient être regardées comme favorables au projet (CE sect. 14 mai 1986, M et Mme Hubert, N° 50.111 , Dr. Adm. 1986, n° 341 ; CJEG 1987 p. 733).

Les recommandations qui assortissent un avis favorable seront assimilées à de simples souhaits, à des conseils donnés à l'autorité compétente ne modifiant pas par conséquent la qualification de l'avis émis. (CE 9 janvier 1981 Rullmann et autres, N° 17.948 , Lebon 1981 p. 11)

- Avis défavorable et décision prise à l'issue de l'enquête publique.

La règle est que l'autorité compétence n'est pas liée par les conclusions du commissaire enquêteur, que l'avis ait été favorable ou défavorable au projet. (CE 18 novembre 1991, M. Galland, N° 81.063, N° 82.073 Quot. Jur. 23 avril 1991, p. 3)

Ce n'est qu'exceptionnellement, et sur la base de dispositions réglementaires, que le sens des conclusions du commissaire enquêteur est juridiquement pris en considération. C'est le cas en droit de l'expropriation (Décret n°79-518 du 29 juin 1979 relatif aux concessions d'endiguage).

- Avis défavorable et le référé suspension

Aux termes de l'article L 123-12 du code l'environnement: « *le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prises après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.* »

En principe, pour engager un référé suspension contre un acte administratif, il doit exister une condition d'urgence ainsi qu'un doute sérieux sur la légalité de l'acte en cause.

Néanmoins, la formulation d'un avis défavorable par le commissaire enquêteur entraîne *de facto* la suppression de la condition d'urgence, et rend par la même occasion la mise en œuvre de ce type de référé plus aisée.

## Tableau récapitulatif des différentes irrégularités pouvant vicier la procédure d'enquête publique

( pour obtenir des informations plus approfondies, il convient de se reporter à la partie précédente)

	<b>Formalités substantielles *</b>	<b>Formalités non substantielles **</b>
Caractère complet de l'avis d'ouverture de l'enquête publique	Sanction (par voie d'exception) de l'arrêté préfectoral ne permettant pas au public d'avoir une information suffisante sur l'enquête.	_____
Désignation régulière du commissaire enquêteur	Sanction lorsque le commissaire enquêteur est désigné par le TA alors qu'il aurait dû l'être par le Préfet de département.	CEPENDANT avec le projet de décret résultant de Grenelle 2, le non respect de cette formalité ne serait plus de nature à vicier la procédure d'enquête publique
Publicité préalable à l'enquête publique	Annulation de la procédure lorsque la publicité préalable à l'enquête publique est insuffisante	_____
Caractère complet du dossier de présentation soumis à enquête	_____	Le dossier doit être complet et intangible. <u>MAIS</u> , le juge accepte que des pièces complémentaires soient versées au dossier après l'ouverture de l'enquête (à condition qu'elles ne soient pas essentielles)
Mention et annexion des avis des personnes publiques consultées	Sanction du défaut de mention et d'annexion des avis des personnes publiques consultées	_____
Analyse des observations du public	Sanction lorsque le commissaire enquêteur n'a pas montré que l'ensemble des observations ont été prises en compte, même s'il n'est pas tenu d'y répondre point par point.	_____
Prise en compte du sens des observations formulées par le public	Absence d'obligation de prise en compte du sens des observations du public; le commissaire enquêteur n'est pas lié par celui-ci	_____
Délai de remise du rapport à l'issue de l'enquête publique	_____	Le délai d'un mois pour remettre son rapport à l'issue de l'enquête n'est qu'indicatif; son non respect n'a aucune incidence sur la procédure
Motivation des conclusions	Annulation contentieuse de l'enquête publique lorsque le commissaire enquêteur n'a pas motivé son avis	_____
Caractère personnel de la motivation	Annulation contentieuse lorsque le commissaire enquêteur ne se livre pas à une analyse personnelle du projet et se borne à recopier le rapport de présentation (insuffisances substantielles)	_____
Émission d'un avis	Sanction lorsque le commissaire enquêteur se borne à indiquer qu'il lui est impossible d'émettre un avis dans un sens ou dans un autre	_____
Mention expresse du sens de l'avis (favorable ou non)	_____	N'est pas entaché d'irrégularité substantielle, l'avis par lequel le commissaire enquêteur ne précise pas expressément s'il est favorable ou non au projet <u>dès lors que</u> son rapport est suffisamment motivé
Séparation matérielle du rapport et des conclusions	_____	Aucune incidence sur la régularité de la procédure si les conclusions sont rédigées à la suite du rapport

\*une formalité substantielle est une règle de procédure obligatoire dont la méconnaissance totale ou partielle exerce une influence déterminante sur le sens de la décision dont elle régit l'édition.

\*\*une formalité non substantielle est une règle que l'on peut méconnaître sans commettre d'illégalité.

## 1.4 La récente intégration de l'avis de l'Autorité Environnementale dans le rapport d'enquête publique

Les législations européennes et nationales prévoient que les évaluations environnementales des opérations qui, par leurs dimensions, sont susceptibles d'affecter l'environnement, sont soumis à l'avis rendu public d'une autorité compétente en matière d'environnement.

L'avis de l'Autorité Environnementale concerne les plans, les programmes et les projets.

D'abord, s'agissant des plans et programmes, l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE, le décret « général » du 27 mai 2005 et le décret « urbanisme » du 27 mai 2005 imposent aux plans et programmes soumis à un rapport environnemental, la production d'un avis de l'Autorité Environnementale sur celui-ci et sur la manière dont le plan ou programme prend en compte l'environnement.

Ensuite, s'agissant des projets, la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement vise à combler le retard de la France dans la transposition de directives. Avant son adoption, treize directives restaient à transposer dans le domaine de l'environnement et pour onze d'entre elles, l'échéance de transposition était dépassée ou fixée au plus tard au 31 décembre 2005. Parmi elles, neuf faisaient l'objet d'une procédure contentieuse au niveau communautaire, et dans deux cas la France avait été condamnée en manquement par la Cour de justice des communautés européennes. Une procédure avait été engagée afin de condamner la France à payer une somme forfaitaire ou une astreinte journalière jusqu'à cette exécution.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi complète l'article L. 122-1 du code de l'environnement afin de prévoir que l'autorité administrative chargée d'approuver ou d'autoriser un projet d'ouvrage ou d'aménagement susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement recueille au préalable l'avis de l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement, c'est-à-dire, selon l'importance du projet, soit le préfet du département soit le ministre en charge de l'écologie.

### 1.4.1 Champ d'application de l'avis de l'Autorité Environnementale

- S'agissant des plans et programmes :

Aux termes de l'article R121-14 du code de l'urbanisme : « *Font l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions prévues par la présente section :*

- *Les directives territoriales d'aménagement ;*
- *Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France ;*
- *Les schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre-mer ;*
- *Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse ;*
- *Les schémas de cohérence territoriale ;*
- *Le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte.*

*Font également l'objet d'une évaluation environnementale :*

- *Les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L 414-4 du code de l'environnement ;*

- Lorsque les territoires concernés ne sont pas couverts par un schéma de cohérence territoriale ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions de la présente section :

a) Les plans locaux d'urbanisme relatifs à un territoire d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants ;

b) Les plans locaux d'urbanisme qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares ;

c) Les plans locaux d'urbanisme des communes situées en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles soumises à l'autorisation du préfet coordonnateur de massif ;

d) Les plans locaux d'urbanisme des communes littorales au sens de l'article [L. 321-2](#) du code de l'environnement qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 50 hectares.

- S'agissant des projets :

Aux termes de l'article L 121-1 du code de l'environnement : « Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact. (...) **Dans le cas d'un projet relevant des catégories d'opérations soumises à étude d'impact, le dossier présentant le projet, comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement.** »

Ainsi, tous les projets relevant de l'étude d'impact devront faire l'objet d'un avis de l'Autorité Environnementale. En pratique, l'étude d'impact est transmise pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement par l'autorité chargée d'autoriser ou d'approuver ces aménagements ou ces ouvrages.

Doivent être soumis à avis de l'autorité environnementale, tous les projets dont l'étude d'impact a été transmise sous sa forme définitive après le 1er juillet 2009 à l'autorité compétente pour autoriser ou approuver le projet.

L'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, lorsqu'elle tient sa compétence du I ou du II de l'article R. 122-1-1, donne son avis dans les trois mois suivant la date de réception du dossier mentionné au premier alinéa et, dans les autres cas, dans les deux mois suivant cette réception.

L'avis est réputé favorable s'il n'a pas été émis dans ce délai.

L'avis ou l'information relative à l'existence d'un avis tacite est rendu public par voie électronique sur le site internet de l'autorité chargée de le recueillir.

#### 1.4.2 Les autorités administratives de l'État compétentes en matière d'environnement

- S'agissant des plans et programmes :

Selon l'article R121-15 du code de l'urbanisme, le préfet de département, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme mentionnés au II du même article, est consulté sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme, trois mois au plus tard avant l'ouverture de l'enquête publique ou de la

consultation du public prévue par des textes particuliers.

L'avis est réputé favorable s'il n'intervient pas dans un délai de trois mois. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à la disposition du public.

Lorsque le préfet est consulté, l'avis est préparé, sous son autorité, par le service régional de l'environnement concerné en liaison avec les services de l'État compétents.

- S'agissant des projets :

- Le Ministre chargé de l'environnement est compétent pour :

- les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements pour lesquels la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution est prise par décret ou par un ministre ainsi que, sauf disposition réglementaire particulière, si cette décision relève d'une autorité indépendante ;

- tout projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, lorsque ce projet fait l'objet d'une étude d'impact dont il décide de se saisir en application du 5° du II de l'article L 122-3

- Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est compétent pour :

- les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements qui donnent lieu à une décision du ministre chargé de l'environnement ou à un décret pris sur son rapport ainsi que pour les projets qui sont élaborés par les services déconcentrés dans les domaines relevant des attributions du même ministre ou sous la maîtrise d'ouvrage d'établissements publics relevant de sa tutelle

- Le préfet de Région est compétent pour :

- les cas ne relevant pas du Ministre chargé de l'environnement ou du CGEDD

Il s'agit de la majorité des projets dès lors qu'ils font l'objet d'une étude d'impact et sont soumis à une autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement, de la loi sur l'eau, à une déclaration d'utilité publique, une déclaration de projet ou une autorisation d'urbanisme.

Les autorités administratives de l'État compétentes en matière d'environnement mentionnées ci-dessus rendent leur avis après avoir consulté, au titre de leurs attributions dans le domaine de l'environnement, les préfets des départements sur le territoire desquels est situé le projet.

En région Midi-Pyrénées, la DREAL, et plus particulièrement les membres de la division Évaluation Environnementale du service Connaissance, Évaluation, Climat, disposant de la compétence technique, rédige les avis de l'Autorité Environnementale pour le compte Préfet de département et du Préfet de région.

### 1.4.3 Portée et contenu de l'avis de l'Autorité Environnementale

**Devant obligatoirement être joint au dossier d'enquête publique**, l'avis de l'Autorité Environnementale est un « avis simple », un acte préparatoire insusceptible de recours contentieux, qui vise à éclairer le public sur la manière dont le pétitionnaire a pris en compte les enjeux environnementaux..Pour ce faire, il traite les points suivants :

- analyse du contexte du projet et notamment sa compatibilité avec les plans, programmes ou projets existants avec lesquels il peut interagir, avec les réglementations qui s'y appliquent ainsi qu'avec les accords internationaux relevant du domaine de l'environnement ;

- analyse du caractère complet de l'étude d'impact, de sa qualité, du caractère approprié des informations qu'il contient et des méthodes utilisées ;
- analyse de la prise en compte de l'environnement dans la conception du projet et la justification des choix retenus, ainsi que de la pertinence et de la suffisance des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation des impacts.

L'avis de l'Autorité Environnementale constitue donc une aide à la décision, un appui au maître d'ouvrage, et une information du public et des partenaires institutionnels ( élus, maîtres d'ouvrages, commissaires enquêteurs... ).

Il rend compte des effets sur l'environnement et permet d'analyser et de justifier les choix retenus à regard des enjeux environnementaux identifiés. Il vise ainsi à prévenir les dommages.

Il est publié sur le site internet des autorités administratives concernées

Dans le cadre de l'enquête publique, cet avis peut être un support au commissaire enquêteur ( celui-ci n'étant pas par principe un expert en matière d'environnement) dans l'analyse des impacts du projet soumis à enquête sur l'environnement.

Néanmoins, il est très important de souligner que, n'étant qu'un avis consultatif, **l'avis ne lie pas le commissaire enquêteur.**

## 2. L'analyse juridique des rapports d'enquêtes publiques et la méthodologie proposée.

### 2.1 Exposé de l'échantillonnage des rapports d'enquêtes publiques

Afin de mener à bien le travail d'évaluation des rapports d'enquêtes publiques, le Tribunal administratif de Toulouse ainsi que les huit préfectures de la région Midi-Pyrénées ( Haute-Garonne, Ariège, Lot, Gers, Tarn, Tarn et Garonne, Haute Pyrénées et Aveyron) ont été sollicités pour transmettre à la DREAL Midi-Pyrénées quelques uns de ces rapports.

A l'exception de la Préfecture de la Haute-Garonne, qui a ciblé trois rapports qu'elle a jugé intéressants à étudier, le choix des rapports d'enquête publique s'est opéré de manière totalement aléatoire.

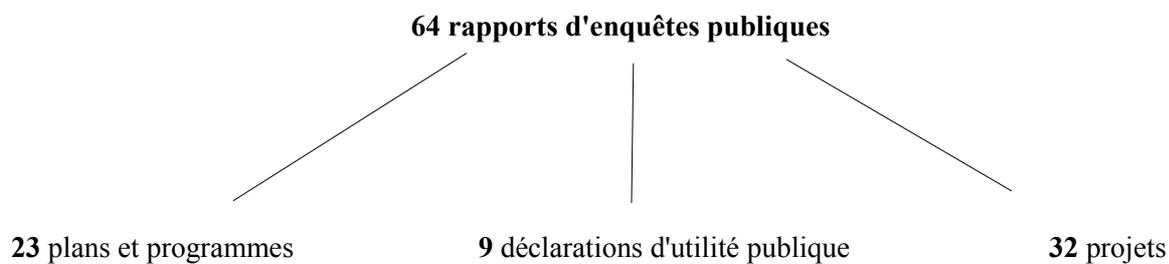
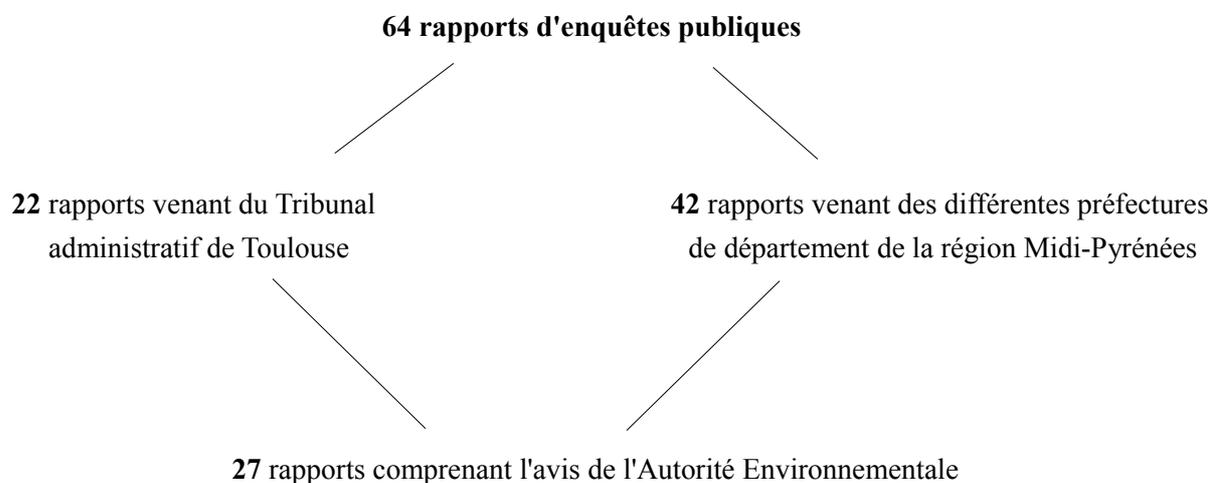
L'ensemble des enquêtes publiques étudiées ont eu lieu entre 2006 et 2011. Néanmoins, la grande majorité sont datées de l'année 2010.

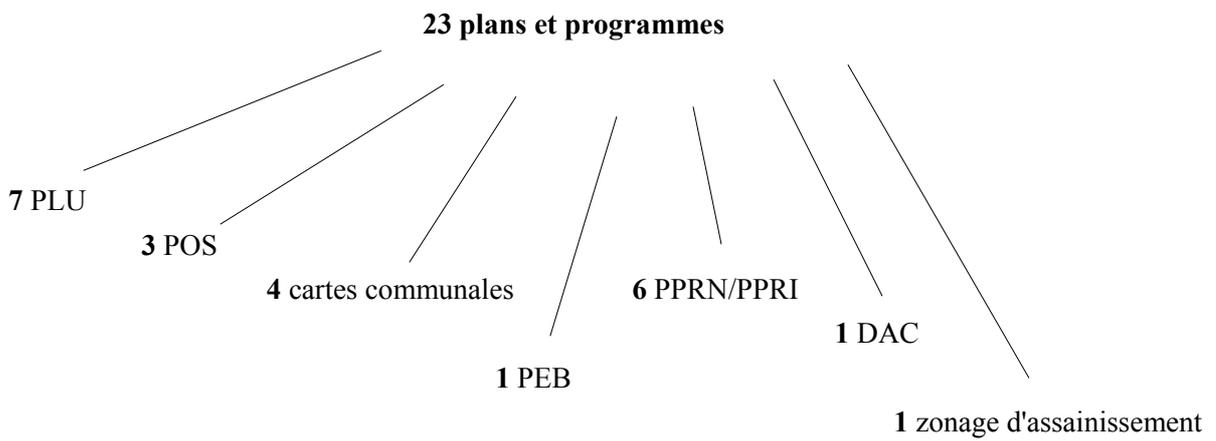
L' échantillonnage réalisé a eu pour objectif de respecter un certain équilibre entre le lieu de l'enquête (09, 12, 31, 46, 81 et 82), le type d'enquête ( enquête type «Bouchardeau» ou enquête de droit commun), l'objet de l'enquête (projets, plans et programmes, déclarations d'utilité publique etc...), et le nombre de projets soumis ou non à l'avis de l'Autorité Environnementale.

Ainsi, au total, soixante-quatre (64) rapports ont été confiés à la DREAL Midi-Pyrénées ; vingt-deux (22) venant du Tribunal administratif de Toulouse et quarante-deux (42) venant des différentes préfectures de département.

Parmi l'ensemble des projets soumis à enquête publique, vingt-sept (27) d'entre eux ont fait l'objet d'un avis de l'Autorité Environnementale (soit 42%), les trente-sept (37) autres projets ayant vu leur étude d'impact transmise sous forme définitive avant le 1er juillet 2009 à l'autorité compétente pour autoriser ou approuver le projet.

**Inventaire des opérations soumis à enquête publique et ayant fait l'objet de l'analyse juridique :**





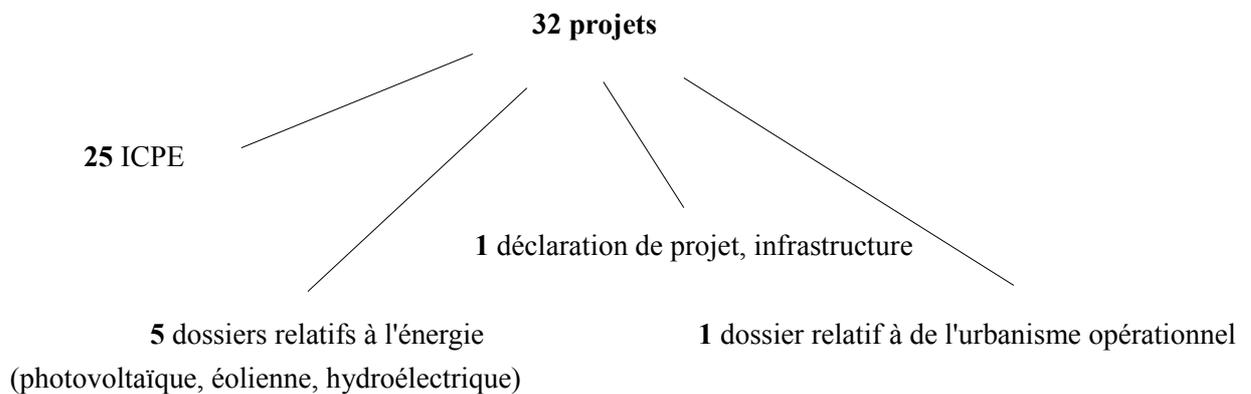
PLU: plan local d'urbanisme

POS: plan d'occupation des sols

PEB: plan d'exposition au bruit

PPRN/PPRI: plan d'exposition aux risques naturels/industriels

DAC: document d'aménagement commercial



ICPE: installations classées pour la protection de l'environnement

## 2.2 La grille d'analyse retenue pour l'évaluation juridique des rapports d'enquête publique

La première partie du travail a consisté à lire l'ensemble des rapports d'enquête publique transmis.

A l'issue de cette lecture, plusieurs paramètres sont apparus comme déterminants de la bonne qualité d'un rapport d'enquête.

Inspirés par les motifs du juge administratif pour annuler un acte administratif suite à une procédure d'enquête publique irrégulière, différents critères d'appréciation ont été dégagés.

Ces critères ont été classés en quatre grands thèmes, ces derniers faisant l'objet de quatre grilles d'analyse:

- la première grille porte sur la qualité de fond des rapports
- la deuxième grille s'attache à la manière dont sont rédigées les conclusions; la non motivation des conclusions étant la principale source de contentieux.
- la troisième grille porte sur la qualité de forme des rapports
- enfin, la quatrième grille a pour objectif de savoir dans quelle mesure le commissaire enquêteur prend en compte l'avis de l'Autorité Environnementale dans son rapport et ses conclusions.

La technique de l'échantillonnage a été utilisée; celle-ci consistant à établir des mesures statistiques sur un échantillon seulement de la population étudiée et à en étendre l'interprétation à la population elle-même.

NB: l'ensemble de ces grilles d'analyse ont été validées lors du comité de pilotage du 4 mai 2011 en présence de Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse, de la Préfecture de la Haute-Garonne et de l'ACEMIP.

### S'agissant de la qualité de fond des rapports, ont été étudiés ( **annexe 1** ):

- **la présentation du dossier soumis à enquête publique:** le commissaire-enquêteur doit montrer, qu'en amont de l'ouverture de l'enquête, il a réalisé un travail de « décryptage » et prise connaissance du dossier. Il est important de sentir à la lecture du rapport, que le commissaire-enquêteur maîtrise le projet qui lui est soumis, il ne doit pas se borner à recopier le dossier de présentation.
- **le respect de la procédure de l'enquête publique prescrite par le Code de l'Environnement ou le Code l'expropriation:** le commissaire-enquêteur doit veiller à la bonne application des articles L 123-4 à L 123-16 du Code de l'Environnement relatifs aux délais, à l'affichage, à la publication, à la mise à disposition du public (cf. *supra*). Comme évoqué précédemment, le non respect de certains aspects procéduraux peut amener le juge administratif à la qualification d'irrégularité substantielle et à considérer que la procédure d'enquête publique est irrégulière.
- **l'analyse personnelle de l'opération projetée:** il s'agit pour le commissaire enquêteur de montrer dans quelle mesure il s'est impliqué dans le projet. Son rapport et ses conclusions doivent avant tout présenter un caractère personnel; aussi se contenter de paraphraser le dossier de présentation peut apparaître insuffisant.
- **la maîtrise des différentes notions juridiques auxquelles peut renvoyer une enquête:** le commissaire enquêteur n'est pas un juriste. Toutefois, il doit avoir, dans le domaine de l'enquête qu'il accepte de mener, une compétence minimale afin d'appréhender la technicité du dossier, pouvoir renseigner le public, apprécier la portée de ses observations et prendre position en connaissance de cause. Il doit s'informer sur les procédures administratives et les

textes applicables à l'enquête. Une enquête publique renvoie à différentes notions juridiques qui peuvent être paraître complexes aux yeux du public, destinataires du rapport au même titre que l'autorité administrative compétente pour approuver ou non le projet.

On peut évoquer par exemple le concept même d'enquête publique ou les projets, plans et programmes entrant dans son champ d'application (ICPE, PLU, centrale photovoltaïque, DUP etc ...)

Le commissaire-enquêteur doit d'une part, montrer qu'il maîtrise lui-même ces termes, et, d'autre part, se livrer à un travail de « vulgarisation ».

Expliquer ce qu'est une enquête publique et les raisons pour lesquelles l'opération projetée y est soumise peut contribuer à une meilleure compréhension du rapport.

- ***la retranscription des observations émises par le public dans le rapport:*** même s'il n'est pas tenu de répondre point par point à chacune des observations formulées, s'il peut en faire une analyse synthétique, il doit néanmoins faire apparaître que les observations écrites ou orales formulées par le public ont été prises en compte  
En outre, la loi « Bouchardeau » du 12 juillet 1983 impose au commissaire-enquêteur de faire état, dans son rapport, des contre-propositions produites durant l'enquête ainsi que les réponses éventuelles du maître d'ouvrage.
- ***l'analyse des observations du public:*** le commissaire enquêteur doit donner son opinion personnelle sur chaque observation ou sur chaque thème d'observations. Lorsque l'enquête publique n'a mobilisé personne ou très peu de monde, le commissaire enquêteur doit s'efforcer dans la mesure du possible, d'en analyser les raisons.
- ***les éventuelles propositions émises par le commissaire-enquêteur sur l'opération projetée:*** émettre un contre-projet ou des suggestions peut être un point fort démontrant de l'intérêt que le commissaire enquêteur a porté à l'enquête. Cela peut également inviter le maître d'ouvrage à modifier ou faire évoluer le projet.  
Cependant, ces éventuelles propositions ne doivent en aucun cas modifier l'économie générale du projet. A défaut, elles seraient irrecevables.

S'agissant de la manière dont sont rédigées les conclusions, ont été étudiées ( annexe 2 ):

- **la séparation des conclusions du reste du rapport :** aux termes de l'article R123-22 du code de l'environnement: « *le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération* ». Même s'il n s'agit pas d'une formalité substantielle, le commissaire enquêteur doit veiller à la bonne application de cet article.
- **le rappel de l'objet de l'enquête :** le commissaire-enquêteur doit rappeler brièvement pourquoi une enquête publique a été organisée et pour quel projet.
- **le rappel des éléments essentiels de l'enquête :** de manière claire et synthétique, le commissaire-enquêteur doit retracer les étapes et points important de l'enquête (type d'enquête, période, incidents, participation du public etc...). Cela permet de replacer l'opération projetée et l'enquête dans son contexte.  
Procéder à cette étape, tout comme rappeler l'objet de l'enquête (cf *supra*) permet au commissaire enquêteur d'introduire son propos.
- **l'opinion personnelle donnée sur le projet dans sa globalité :** le commissaire-enquêteur doit être en mesure, à ce stade de l'enquête, de formuler une appréciation personnelle sur l'opportunité de l'opération projetée, son impact sur l'environnement etc...
- **le bilan avantages/inconvénients du projet :** le commissaire enquêteur doit apprécier les avantages et les inconvénients du projet soumis à enquête. Différents critères sont étudiés: les impacts sur l'environnement, la dimension sociale, le coût de l'opération, l'opinion des riverains etc...Un avis favorable doit en principe être justifié par un bilan positif en faveur des avantages.
- **l'exposé des raisons déterminant le sens de l'avis :** à l'aide de son bilan avantages/inconvénients, le commissaire enquêteur a l'obligation d'indiquer, au moins sommairement, en donnant un avis personnel, les raisons ayant déterminé le sens de son avis
- **la clarté des réserves ou recommandations émises :** dans un souci de sécurité juridique, le commissaire-enquêteur doit être très clair lorsqu'il formule réserves ou recommandations. Celles-ci doivent être mentionnées de manière expresse. A défaut, le juge administratif les considérera comme de simples souhaits.
- **le réalisme et la faisabilité des réserves:** les réserves formulées par le commissaire enquêteur doivent être levées par le porteur de projet (contrairement aux recommandations); à défaut, l'avis peut être requalifié en avis défavorable. C'est la raison pour laquelle il est important que ces réserves soient réalisables.  
Une réserve qui modifierait complètement l'économie générale du projet ne saurait être acceptable.

Le strict respect des critères évoqués ci-dessus n'est pas formellement exigé des textes. Néanmoins, en accord avec le Tribunal administratif de Toulouse, il est apparu nécessaire qu'à la lecture des seules conclusions, il devait être possible d'être en possession des éléments fondamentaux de l'enquête.

S'agissant de la qualité de forme des rapports, ont été étudiés ( **annexe 3** ):

- **la présentation et la lisibilité du rapport:** pour une meilleure compréhension du rapport, il est souhaitable qu'il soit bien construit, aéré et lisible.
- **la présence d'un sommaire:** une table des matières est un outil d'aide à la lecture tout comme le fait d'indiquer le numéro des pages.
- **le respect du formalisme requis:** le juge administratif exige qu'un certain nombre de points figurent dans le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur. Tel est le cas par exemple du déroulement de l'enquête, des modalités de publicité ou encore de l'analyse comptable des observations du public, déterminant de la légalité du rapport. L'absence de certaines de ces formalités pourra retenir l'attention du juge en cas de contentieux.
- **la qualité de rédaction du rapport:** référence est faite ici aux fautes d'orthographe, aux erreurs de frappe, aux bonnes ou mauvaises formulations, aux fautes de syntaxe...pour lesquelles vigilance est de mise.
- **la compréhension globale du rapport:** le rapport doit avoir mis en lumière les principaux enjeux de l'opération projetée, les diverses observations du public ainsi que l'avis personnel du commissaire-enquêteur. Il doit lisible et compréhensible aux yeux d'un public non averti.
- **la qualité des annexes:** certaines annexes sont obligatoires, notamment les comptes rendus de réunions publiques, les mémoires en réponses du pétitionnaire pour les enquêtes ICPE et loi sur l'eau, et , en matière d'urbanisme, les avis des personnes publiques consultées. D'autres sont facultatives et n'ont de raison d'être qu'à partir du moment où elles apportent des informations complémentaires importantes.

S'agissant de la manière dont le commissaire enquêteur prend en compte l'avis de l'Autorité Environnementale dans son rapport et ses conclusions, ont été étudiés ( annexe 4 ):

- ***L'émission du avis de l'Autorité Environnementale:*** tous les projets dont l'étude d'impact n'a pas été transmise de manière définitive avant le 1er juillet 2009 sont soumis à l'avis de l'Autorité Environnementale.
- ***la présence et la mention de l'avis dans le rapport:*** l'avis de l'Autorité Environnementale doit obligatoirement être joint au dossier de présentation. Aussi, dans la mesure où le commissaire enquêteur doit analyser les éléments constitutifs du dossier, il paraît normal qu'il fasse mention de l'avis de l'Autorité Environnementale dans son rapport ou l'y annexe.
- ***l'analyse l'avis par le commissaire enquêteur:*** une attention particulière est portée sur le fait de savoir si le commissaire enquêteur s'est contenté de lire (ou non) l'avis, ou si au contraire il l'a examiné, étudié et synthétisé dans son rapport.
- ***la prise en compte de l'avis dans le rapport:*** tout au long du rapport, et notamment dans la partie où le commissaire enquêteur étudie l'impact de l'opération sur l'environnement, l'avis de l'Autorité Environnementale pourrait servir de support et d'argumentaire. Ainsi, est étudié la manière dont le commissaire enquêteur utilise cet avis.
- ***l'influence qu'a exercé l'Autorité Environnementale sur le sens de l'avis du commissaire enquêteur:*** la DREAL Midi-Pyrénées souhaite savoir si les avis qu'elle émet, en tant qu'expert dans le domaine de l'environnement, jouent un rôle dans la décision du commissaire enquêteur.

Cette partie de l'analyse a pour objectif de permettre à la DREAL de savoir de quelle manière le commissaire enquêteur prend en compte l'environnement et comment les avis qu'elle émet pour le compte du préfet de région et le préfet de département sont perçus.  
Elle ne correspond en rien à des obligations réglementaires.

Pour chacun des soixante-quatre rapports d'enquête publique, l'ensemble des paramètres cités ci-dessus a été étudié et a fait l'objet d'une appréciation comprenant quatre degrés:

- «très satisfaisant »
- « satisfaisant »
- « insatisfaisant »
- « très insatisfaisant »

Et puisque chaque enquête publique est singulière, ces appréciations ont été accompagnées de commentaires particuliers propres au rapport d'enquête analysé.( cf annexes 1,2,3,4,5)

Enfin, une dernière grille, attribuant une note sur cinq aux rapports d'enquête publique dans leur globalité, a été réalisée. ( annexe 5 )

### 3. Les résultats de l'analyse

Cette partie du rapport, destinée à mettre en lumière les résultats de l'analyse juridique opérée, sera décomposée en quatre points; ces derniers correspondant aux quatre grilles d'analyse ( qualité de fond et qualité de forme des rapports d'enquête publique, rédaction des conclusions et prise en compte de l'avis de l'Autorité Environnementale).

Les trois premières sous-parties relatives à la qualité de forme, à la qualité de fond et à la rédaction des conclusions prendront toutes la même structure, à savoir:

- Un rappel de la nature des éléments étudiés ( développements dans le 2.2 )
- Le bilan qu'il est possible de réaliser à partir de l'étude de ces différents éléments.

La dernière sous-partie relative à la prise en compte par le commissaire enquêteur de l'avis émis par l'Autorité Environnementale a fait l'objet d'une analyse à part entière.

En effet, si cet aspect intéresse la DREAL Midi-Pyrénées en tant que rédactrice des avis de l'Autorité Environnementale, le commissaire enquêteur n'a pas, d'un point de vue juridique, à respecter strictement ces avis. Il a donc été impossible d'attribuer les mentions « Satisfaisant » ou « Insatisfaisant », ce genre d'appréciation convenant assez mal au sens voulu de l'analyse.

#### 3.1 Sur la qualité de fond des rapports

##### 3.1.1 Rappel des éléments étudiés

Dans cette partie de l'analyse, les paramètres suivants ont été analysés:

- la présentation du dossier soumis à enquête publique
- le respect de la procédure de l'enquête publique
- l'analyse de l'opération projetée
- la maîtrise des notions juridiques
- la retranscription des observations émises par le publication
- l'avis donné par le commissaire enquêteur sur ces observations
- les éventuelles propositions émises par le commissaire enquêteur sur l'opération projetée

##### 3.1.2 Bilan

- La présentation du dossier soumis à enquête publique

<b>Très satisfaisant</b>	<b>Satisfaisant</b>	<b>Insatisfaisant</b>	<b>Très insatisfaisant</b>
19 rapports	34 rapports	11 rapports	--
30 %	53 %	17 %	--

Les rapports ayant obtenu la mention « satisfaisant » ou « très satisfaisant » correspondent aux rapports pour lesquels la prise de connaissance et l'étude du dossier d'enquête publique ont fait l'objet d'une attention particulière des commissaires enquêteurs.

Quant aux rapports ayant obtenu la mention « insatisfaisant », il s'agit de ceux dans lesquels le commissaire enquêteur a omis de présenter l'opération ou s'est contenté de recopier mot pour mot le rapport de présentation.

**En définitive, il s'agit là d'une formalité très bien respectée par les commissaires enquêteurs qui, dans la grande majorité, font l'effort de présenter correctement le projet, son contexte et ses modalités d'exécution.**

- *Le respect de la procédure de l'enquête publique*

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
11 rapports	46 rapports	6 rapports	1 rapport
18 %	72 %	9 %	1 %

90 % des rapports ont répondu de manière satisfaisante ou très satisfaisante aux exigences du Code de l'environnement relatives à la procédure d'enquête publique. Le respect de cette procédure, et notamment de la bonne mise en œuvre des mesures de publicité, est fondamentale dans la mesure où le risque de contentieux est important.

Les rapports défailants ( les 10 % restants) sont ceux dans lesquels le commissaire enquêteur n'a pas retracé les étapes essentielles de la procédure ou ne les a pas toutes mentionnés ; alors que cela est formellement exigé par les textes.

**Néanmoins, l'étude de ce paramètre a démontré la vigilance des commissaires enquêteurs et leur volonté de concourir à la meilleure information du public possible.**

- *L'analyse de l'opération projetée*

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
16 rapports	21 rapports	27 rapports	--
25 %	33 %	42,00%	--

Le bilan, s'agissant de l'analyse que font les commissaires enquêteurs de l'opération projetée, reste assez mitigé.

Certains font la démarche de procéder, après l'exposé de la composition du dossier, à une analyse critique de celui-ci et les raisons qui les poussent à encourager ou non le projet soumis à enquête publique. En ce sens, trente-sept (37) des rapports ont obtenu la mention « satisfaisant » ou « très satisfaisant »

D'autres ( vingt-sept-27- rapports) se sont contentés de paraphraser l'étude d'impact, et n'ont pas opéré de travail de recherche personnelle.

Il faut rappeler que même si le commissaire enquêteur peut s'aider des éléments du dossier et des observations du public, son rapport doit avant tout refléter son sentiment personnel.

**Ce point doit donc être amélioré: il est nécessaire d'insister, auprès des commissaires enquêteurs, sur le fait que leur rapport, même s'il doit refléter le déroulement et les éléments essentiels de l'enquête, est avant tout un point de vue personnel sur le projet. Se contenter de reprendre les éléments du dossier de présentation ne saurait suffire.**

- La maîtrise des notions juridiques

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
4 rapports	22 rapports	38 rapports	--
6 %	34 %	60,00%	--

A la lecture de nombreux rapports, il apparaît évident que beaucoup de commissaires enquêteurs ne sont pas à l'aise avec les concepts liés à l'urbanisme ou au droit de l'environnement qu'ils rencontrent au cours de l'enquête.

La preuve en est qu'ils ne prennent pas le temps pour les expliciter.

En effet, très peu de commissaires enquêteurs expliquent ce qu'est une enquête publique, les raisons pour lesquelles elle intervient ainsi que ses principaux objectifs. De tels renseignements pourraient cependant être utiles aux personnes amenées à lire le rapport et les conclusions à l'issue de l'enquête publique .

On s'aperçoit de même, que, souvent, le commissaire enquêteur n'explique ni ne développe des notions juridiques clés telles que les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et leur régime, la réglementation de la déclaration d'utilité publique (DUP), les règles relatives à la protection des périmètres de points de captage des eaux etc...autant d'éléments que l'on peut rencontrer au cours d'une enquête, mais se contentent simplement de citer les textes applicables.

Pour autant, ces éléments juridiques sont essentiels à la bonne compréhension du rapport et ce d'autant plus l'un des objectifs du commissaire enquêteur est de rendre accessible et compréhensible le projet soumis à enquête publique aux citoyens.

Ainsi, plus de la moitié des rapports étudiés ( 38 ) ont obtenu la mention « insatisfaisant »

Les rapports qui ont obtenu la mention « satisfaisant » ou « très satisfaisant » sont ceux qui ont eu le souci d'exposer le régime de l'enquête publique, ceux qui ont définis juridiquement les termes ou qui ont explicité les textes applicables.

Seuls quatre (4) rapports ont très bien répondu à ce critère d'évaluation.

**Même si le commissaire enquêteur n'est pas un juriste, la maîtrise et l'utilisation des notions juridiques auxquelles renvoient l'enquête publique est fondamentale.**

**Cette dernière fait partie d'une des grandes carences constatées dans le contenu des rapports d'enquête publique.**

**Une amélioration de la part des commissaires enquêteurs apparaît donc souhaitable sur ce point.**

- La retranscription des observations émises par le public

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
17 rapports	31 rapports	4 rapports	--
32,00%	60,00%	8,00%	--

*\*pour 12 rapports ( 18 %), aucune observation du public n'a été recensée.*

Seuls 8 % des commissaires enquêteurs n'ont pas bien respecté l'obligation de retranscrire, dans le détail ou de manière globale, les observations du public.

Les commissaires enquêteurs ayant obtenu la mention « très satisfaisant » sont ceux qui ont classé les

observations par thème, les ont organisé dans un tableau ou en ont fait un résumé de manière à avoir une vision d'ensemble de celles-ci et de leur sens.

**Ce point d'analyse reste donc très positif, les commissaires enquêteurs étant soucieux d'être transparents sur la participation du public.**

- *L'analyse des observations du public par le commissaire enquêteur*

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
21 rapports	20 rapports	13 rapports	--
38,00%	37,00%	25,00%	--

- *pour 10 rapports (16%) aucun avis n'a été donné en raison de l'absence d'observations recensée*

La grande majorité des commissaires enquêteurs s'interrogent sur les observations du public et s'efforcent de les analyser.

Dans deux cas, alors qu'aucune personne ne s'était manifestée au cours de l'enquête publique, et ce sous quelque forme que ce soit, le commissaire enquêteur a essayé de comprendre ce silence.

Ainsi, quarante et un rapports (41) rapports sur soixante-quatre a pu obtenir la mention « satisfaisant » ou « très satisfaisant »

Seuls treize (13) rapports se sont montrés défailants soit parce que cette analyse a été totalement négligé, soit parce que le commissaire enquêteur s'est montré peu rigoureux et confondu ou mêlé analyse des observations et opinion personnelle sur l'opération.

**Malgré tout, sur ce point, le bilan est donc, une fois encore, globalement satisfaisant, voire très satisfaisant.**

- *Les propositions émises par le commissaire enquêteur sur l'opération projetée*

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
10 rapports	23 rapports	1 rapport	--
30,00%	67,00%	3,00%	--

*\* dans 30 rapports (47 %), aucun proposition n'a été avancée.*

Presque la moitié des rapports d'enquêtes (47 %) sont dépourvus de propositions personnelles du commissaire enquêteur. La plupart du temps, ce dernier se calque sur les remarques et sur le point de vue majoritaire du public.

Pourtant, dans les rapports dans lesquels le commissaire enquêteur a formulé des propositions, certains éléments ont pu parfois se révéler très intéressants.

Nous citerons le cas du commissaire enquêteur qui souhaite voir se développer une consultation du dossier d'enquête sur internet ou de celui qui consacre une partie de son rapport aux éventuelles améliorations pouvant être apportées au projet.

**Ainsi, émettre de nouvelles propositions sur l'opération projetée n'est pas un point sur lequel s'attarde le commissaire enquêteur.**

## CONCLUSION :

Dans l'ensemble, les points étudiés ont donné lieu à un **bilan positif**. Les commissaires enquêteurs répondent de manière plutôt satisfaisante à l'ensemble des critères d'appréciation dégagés dans la grille d'analyse.

Néanmoins, deux points restent perfectibles :

- *la maîtrise des notions juridiques*
- *l'analyse personnelle de l'opération projetée*

S'agissant du premier point, il est indispensable que les commissaires enquêteurs comprennent qu'ils ne peuvent se contenter de citer grossièrement le nom des textes réglementaires applicables.

**L'enquête publique est une procédure juridique** qui nécessite la connaissance et la maîtrise d'un certain nombre d'éléments .

Aussi, le commissaire enquêteur doit expliquer toutes les notions juridiques auxquelles il est confronté et qu'un public non averti n'est pas en mesure de comprendre sans indications. Il va s'agir de l'enquête publique elle même et des projets, plans ou programmes sur lesquels elle peut porter (plan d'exposition au bruit, zone d'aménagement concertée, permis de construire une centrale hydroélectrique...).

Si ces notions paraissent évidentes au commissaire enquêteur, elles ne le sont sûrement pas aux yeux du citoyens *lambda*.

S'agissant du deuxième point , il faut rappeler, une fois encore, que le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sont des documents qui révèlent leur opinion personnelle sur un projet.

Se limiter aux éléments de fait, comme cela a été constaté dans de nombreux cas, demeure insuffisant au regard des objectifs d'une enquête publique. Les commissaires enquêteurs statuent selon leur intime conviction; encore faut-il que celle-ci soit formulée.

## 3.2 Sur la rédaction des conclusions

### 3.2.1 Rappel des éléments étudiés

Dans cette partie de l'analyse, les paramètres suivants ont été analysés:

- la séparation des conclusions du reste du rapport
- le rappel de l'objet de l'enquête
- le rappel des éléments essentiels de l'enquête
- l'opinion personnelle donnée par le commissaire enquêteur sur le projet dans sa globalité
- le bilan avantages/inconvénients du projet
- l'exposé des raisons déterminant le sens de l'avis
- la clarté des réserves ou recommandations
- le réalisme ou la faisabilité des réserves

*\* trois conclusions n'ont pas pu être analysées car elles ont dû être rapidement rendues à la préfecture de la Haute-Garonne*

*\*deux rapports ont été transmis à la DREAL Midi-Pyrénées sans leurs conclusions*

### 3.2.2 Bilan

- La séparation des conclusions du reste du rapport

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
–	51 rapports	8 rapports	--
--	86,00%	14,00%	--

Seuls huit (8) des rapports comprenaient des conclusions rédigées immédiatement à la suite du rapport, contre cinquante et un (51) rapports ayant obtenu la mention « satisfaisant » puisque ayant correctement distingué le rapport des conclusions.

**Cette formalité énoncée par le Code de l'Environnement est dans l'ensemble très bien respectée par les commissaires enquêteurs.**

- Le rappel de l'objet de l'enquête

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
5 rapports	31 rapports	22 rapports	1 rapport
8,00%	52,00%	38,00%	2,00%

Il a été admis par la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse qu'à la lecture des seules conclusions, il devait être possible de cerner l'ensemble des points importants de l'enquête, et notamment son objet.

Aussi, le rapport obtient la mention « insuffisant », lorsque le commissaire enquêteur n'a pas pris la peine de replacer l'enquête publique dans son contexte et a directement indiqué le sens de son avis.

Il obtient, au contraire la mention « satisfaisant » ou « très satisfaisant » lorsque cette formalité est remplie, la mention variant selon la qualité de rédaction et le degré de détail.

Plus de 60 % des commissaires enquêteurs répondent correctement à cette exigence.

**Sur ce point, le bilan reste donc mitigé: une part tout de même importante (40 %) des commissaires enquêteurs négligent le rappel de l'objet de l'enquête.**

- *Le rappel des éléments essentiels de l'enquête*

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
4 rapports	25 rapports	29 rapports	1 rapport
6,00%	43,00%	50,00%	1,00%

Un effort de résumé est ici attendu de la part du commissaire enquêteur. Tout comme il doit énoncer l'objet de l'enquête, il doit aussi en exposer ses temps forts de manière synthétique.

Les commissaires enquêteurs ayant obtenu la mention « insatisfaisant », soit 50 % des rapports, se sont soit bornés à recopier intégralement le contenu du rapport, soit n'ont rien rappelé des éléments essentiels de l'enquête.

Pour vingt-neuf (29) des soixante-quatre rapports étudiés, le bilan est positif puisque les commissaires enquêteurs ont su, sans être redondant, rappeler les temps forts de l'enquête.

**Toutefois, le rappel des éléments clefs de l'enquête publique est un point sur lequel il conviendra d'insister auprès des commissaires enquêteurs car, même si cela peut leur paraître « chronophage », il est essentiel de retrouver dans les conclusions des informations élémentaires.**

- *L'opinion personnelle donnée par le commissaire enquêteur sur le projet dans sa globalité*

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
8 rapports	22 rapports	26 rapports	3 rapports
13,00%	37,00%	44,00%	6,00%

Le commissaire enquêteur doit formuler son avis personnel sur le projet, il doit être capable de se détacher des éléments du dossier de présentation et de l'opinion du public pour livrer son sentiment sur l'opération projetée.

Or, dans 50 % des cas, ce qui n'est pas négligeable, le commissaire enquêteur soit s'abstient totalement de donner son point de vue, soit reprend mot pour mot les observations du public, soit s'en tient à des éléments très factuels (déroulement de l'enquête).

S'approprier le dossier pour en dégager une impression propre est la clef de voûte de l'enquête publique.

La plupart des commissaires enquêteurs ne vont pas assez loin dans leur réflexion.

Les huit rapports ayant obtenu la mention « très satisfaisant » ont, pour la plupart, consacré une partie entière de leurs conclusions à l'avis qu'ils ont sur le projet ou ont procédé à une analyse détaillée du projet.

**Voici l'un des points qui fait défaut dans la qualité de rédaction des conclusions et sur lequel il conviendra de former davantage le commissaires enquêteurs.**

- Le bilan avantages/inconvénients du projet

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
8 rapports	23 rapports	25 rapports	3 rapports
13,00%	40,00%	42,00%	5,00%

Réaliser un bilan avantages/inconvénients est très utile pour apprécier l'opportunité du projet soumis à enquête publique, mesurer ses divers impacts et aider le commissaire enquêteur à se forger une opinion sur celui-ci.

La jurisprudence insiste sur la nécessité de procéder à cette formalité.

Pourtant, dans presque la moitié des rapports d'enquêtes étudiés( 48 %), ce bilan est inexistant ou défaillant lorsqu'il ne se borne qu'à reprendre l'étude d'impact.

Les rapports ayant obtenu la mention « satisfaisant » ou « très satisfaisant » sont ceux dans lesquels un paragraphe des conclusions est consacré à la mise en balance des points positifs et des points négatifs de l'opération au regard de ses enjeux.

**La réalisation d'un bilan avantages/inconvénients n'est pas systématiquement opérée par les commissaires enquêteurs. Il apparaît ainsi souhaitable d'exposer à ces derniers l'utilité que peut avoir ce bilan : il peut en effet servir de socle à la motivation de l'avis.**

- L'exposé des raisons déterminant le sens de l'avis du commissaire enquêteur

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
8 rapports	25 rapports	21 rapports	5 rapports
13,00%	42,00%	36,00%	9,00%

Le commissaire enquêteur doit rendre un avis personnel et motivé sur le projet... Et pourtant, c'est encore le même problème qui revient à ce stade de la rédaction des conclusions: 45 % des commissaires enquêteurs ont des difficultés à motiver de manière indépendante et personnelle leur avis et exposent donc l'autorité en charge du projet à des risques de recours contentieux.

Ils se basent trop souvent sur le bon déroulement de l'enquête, sur l'approbation du projet par le public ou sur son absence de participation pour fonder un avis favorable, et ne s'en tiennent donc qu'à des éléments factuels. De même, certains affirment que dans la mesure où « l'enquête publique est conforme aux textes » ( sans parfois se donner la peine de citer ces textes), leur avis est favorable.

Or, il n'y a là ni avis personnel ni motivation suffisante! Il est fondamental que le commissaire enquêteur prenne possession du dossier et qu'il avance des arguments solides pour justifier son avis.

A ce titre, 45 % des rapports se sont révélés défaillants voire très dangereux s'agissant du contentieux.

Parallèlement, les rapports d'enquête ayant obtenu la mention « très satisfaisant » sont ceux dans lesquels les commissaires enquêteurs ont opéré un listing des raisons déterminantes de leur avis favorable ou défavorable. Il a été possible, à la lecture de leurs conclusions, de percevoir leur conviction propre sur le projet.

Deux ou trois conclusions se sont révélées exemplaires au cours de l'analyse.

**L'obligation absolue de motiver de manière personnelle son avis doit absolument être comprise et entendue du commissaire enquêteur.**

**Même si cela s'avère être un exercice difficile, il est fondamental que le commissaire enquêteur arrive mieux à se détacher de l'opinion dominante pour dégager son intime conviction sur l'opération projetée.**

- La clarté des réserves ou des recommandations émises

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
--	31 rapports	10 rapports	--
--	75,00%	25,00%	--

*\*pour 18 des rapports d'enquêtes, l'avis du commissaire enquêteur a été rendu sans réserve ni recommandation.*

Globalement, les commissaires enquêteurs expriment de manière claire et explicite les réserves ou recommandations qui conditionnent leurs avis. Ils précisent si leurs observations correspondent à des recommandations, simples souhaits, ou à des réserves, déterminantes du sens de leur avis.

Ainsi, 75 % des rapports ont pu obtenir la mention « satisfaisant ».

Néanmoins, dans les dix rapports « défailants », le problème est venu le plus souvent d'un manque de rigueur dans la rédaction des réserves ou des recommandations.

Par exemple, dans un de ces rapports, les recommandations émises par le commissaire enquêteur figurent dans le corps même des conclusions et non à la suite de l'énoncé de l'avis sous la forme suivante : « *il serait souhaitable que...* ». Il a donc été difficile de savoir s'il s'agissait d'inconvénients ou de réelles recommandations.

**Ce point d'analyse est néanmoins globalement très satisfaisant.**

- Le réalisme ou la faisabilité des réserves

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
--	33 rapports	7 rapports	--
--	82,5 %	17,5 %	--

*\*pour 19 des rapports d'enquêtes, l'avis du commissaire enquêteur a été rendu sans réserve ni recommandation.*

82,5 % des rapports ont pu obtenir la mention « satisfaisant » dans la mesure où les réserves émises par les commissaires enquêteurs étaient tout à fait réalisables.

17,5 % des rapports comprennent néanmoins des réserves trop nombreuses, trop exigeantes, ou disproportionnées au regard de l'opération projetée.

**Le bilan reste cependant très positif s'agissant de la faisabilité des réserves.**

**CONCLUSION:** une lacune récurrente a été constatée lors de l'analyse de la qualité des conclusions du rapport d'enquête publique: **le manque, parfois cruel, d'éléments personnels dans la motivation de l'avis.**

Le commissaire enquêteur ne s'approprie pas suffisamment le dossier qui lui est confié, il s'en tient la plupart du temps à des circonstances de fait pour justifier son avis.

Les conclusions restent souvent trop descriptives, le commissaire enquêteur n'apportant que peu d'éléments résultant de sa propre réflexion.

La motivation insuffisante ou la non motivation des conclusions du commissaire enquêteur est pourtant la principale source d'annulation contentieuse par le juge administratif en matière d'enquête publique.

**Il est fondamental que l'ensemble des commissaire enquêteur travaillent sur cette formalité substantielle de l'enquête publique.**

### 3.3 Sur la qualité de forme des rapports

#### 3.3.1 Rappel des éléments étudiés

Dans cette partie de l'analyse, les paramètres suivants ont été analysés:

- la présentation du rapport
- la présence d'un sommairement
- le respect du formalisme requis
- la qualité de rédaction du rapport
- la compréhension globale du rapport
- la qualité des annexes

#### 3.3.2 Bilan

- La présentation du rapport

<b>Très satisfaisant</b>	<b>Satisfaisant</b>	<b>Insatisfaisant</b>	<b>Très insatisfaisant</b>
11 rapports	38 rapports	15 rapports	--
17 %	60 %	23 %	--

Sur les soixante-quatre rapports étudiés, 60% d'entre eux ont été rédigés de manière aérée, claire et structurée, ce qui a rendu leur lecture agréable.

23% font exception par un manque d'effort dans l'organisation et l'apparence de leur rapport.

**Le souci de l'esthétique dans la présentation de son rapport constitue globalement un point fort du commissaire enquêteur.**

- La présence d'un sommaire

<b>Très satisfaisant</b>	<b>Satisfaisant</b>	<b>Insatisfaisant</b>	<b>Très insatisfaisant</b>
1 rapport	52 rapports	11 rapports	--
1 %	82 %	17 %	--

Pouvoir se reporter à un sommaire mentionnant le numéro des pages est une aide importante à la lecture, et ce, surtout lorsque le rapport d'enquête publique est dense. Plus le sommaire est détaillée plus l'appréciation est positive.

**La grande majorité des commissaires enquêteurs répondent à cette formalité de manière automatique.**

- Le respect du formalisme requis

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
14 rapports	38 rapports	12 rapports	--
22 %	60 %	18 %	--

La plupart des commissaires enquêteurs (82 %) s'attachent à consacrer une partie, ou un paragraphe selon les cas, aux exigences législatives et réglementaires.

Tel est le cas par exemple de l'obligation faite au commissaire enquêteur de retranscrire l'analyse comptable des observations du public ou de celle d'évoquer les modalités de publicité de l'enquête.

Les lacunes constatées consistent soit en un manque de structure et de cohérence dans la présentation de ces points, soit en leur inexistence.

**Ce point d'analyse est donc dans l'ensemble positif.**

- La qualité de rédaction du rapport

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
12 rapports	44 rapports	7 rapports	1 rapport
19 %	69 %	11 %	1 %

Les quelques insuffisances relevées sont pour l'essentiel dues aux fautes d'orthographe et à un manque de maîtrise du pack office.

**Néanmoins, s'agissant de ce paramètre, le bilan reste satisfaisant.**

- La compréhension globale du rapport

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
30 rapports	20 rapports	14 rapports	--
47 %	31 %	22 %	--

Les commissaires enquêteurs sont soucieux de bien se faire comprendre et font le plus souvent en sorte de s'exprimer clairement. Lorsque des termes techniques sont repris du dossier de présentation du projet, ils s'efforcent, pour la plupart, de les « vulgariser ». Ainsi, 78 % des rapports ont pu obtenir la mention « satisfaisant » ou « très satisfaisant ».

La mauvaise compréhension de quatorze rapports résultent globalement d'une très mauvaise présentation ou du manque d'efforts dans l'explication de notions techniques.

**Le bilan est donc très positif sur ce point d'analyse.**

- La qualité des annexes

Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
4 rapports	27 rapports	26 rapports	--
7,00%	47,00%	46,00%	--

*\*pour 7 rapports, les annexes étaient inexistantes ou ont été perdues lors de la transmission des rapports.*

Certaines pièces doivent obligatoirement être annexées au rapport d'enquête publique. C'est le cas notamment des avis des personnes publiques consultées ou de l'arrêté préfectoral prescrivant l'ouverture de l'enquête publique.

Aussi, organiser ses annexes, faire un sommaire ou annoncer de quelle pièce il s'agit constituent des atouts pour une meilleure compréhension du rapport d'enquête.

Si 54 % des commissaires enquêteurs répondent à ces formalités, presque la moitié doit fournir plus d'efforts pour présenter des annexes de qualité.

**Même si la qualité des annexes peut justement sembler « annexe » au commissaire enquêteur, elle contribue néanmoins à une meilleure compréhension du rapport d'enquête ou, parfois à une obligation réglementaire.**

**Un surplus d'effort serait donc souhaitable.**

#### **CONCLUSION:**

Globalement, la qualité de forme des rapports d'enquête publique analysés est bonne. **Aucune lacune récurrente n'a été constatée.**

Le commissaire enquêteur doit néanmoins garder en tête qu'il lui est toujours possible de soigner la présentation de son rapport; cet aspect étant très important pour appréhender correctement les éléments du dossier .

### 3.4 Sur la prise en compte de l'avis de l'Autorité Environnementale dans les rapports

#### 3.4.1 Rappel des éléments étudiés

Dans cette partie de l'analyse, les paramètres suivants ont été analysés:

- l'émission d'un avis de l'Autorité Environnementale
- la présence et la mention de l'avis dans le rapport
- l'analyse de l'avis par le commissaire enquêteur
- la prise en compte de l'avis dans le rapport
- l'influence de l'avis sur les conclusions du commissaire enquêteur

#### 3.4.2 Bilan

- *Émission d'un avis de l'Autorité Environnementale*

<b>Émission d'un avis de l'Autorité Environnementale</b>	<b>Pas d'émission d'un avis de l'Autorité Environnementale</b>
27 rapports	37 rapports
42 %	58 %

L'instauration de l'avis de l'Autorité Environnementale étant récente, il a été difficile d'obtenir un nombre important de rapports d'enquêtes publiques comprenant lesdits avis.

- *Présence et mention de l'avis dans le rapport d'enquête publique*

<b>Présence</b>	<b>Mention</b>	<b>Présence et mention</b>	<b>Ni présence ni mention</b>
1 rapport	16 rapports	6 rapports	5 rapports
1 %	59 %	22 %	18 %

\*1 des 27 avis est un avis tacite favorable

De manière générale, lorsque un avis de l'Autorité Environnementale a été émis, le commissaire enquêteur s'efforce de le faire figurer ou, à minima, de le mentionner dans son rapport.

- *Analyse de l'avis par le commissaire enquêteur*

<b>Impossible de savoir si l'avis a été lu</b>	<b>Pas d'analyse personnelle de l'avis</b>	<b>Effort de résumé et de synthétisation de l'avis</b>
2 rapports	18 rapports	6 rapports
8 %	69%	23 %

Seul un petit nombre de commissaires enquêteurs prend le temps de reprendre, d'analyser, de résumer l'avis

de l'Autorité Environnementale.

Malheureusement, la majorité s'en tient à une simple mention ou annexion de l'avis dans leur rapport, au même titre que les avis des personnes publiques consultées.

- Prise en compte de l'avis dans le rapport

Oui	Non
4 rapports	23 rapports
14 %	86 %

Dans la majorité des cas (86%), le commissaire enquêteur ne fait pas référence à l'avis et ne se base pas sur celui-ci pour illustrer ses arguments. Le plus souvent, s'il a pu annexer ou mentionner l'avis de l'Autorité Environnementale dans son rapport, il n'utilise plus ce document pour le reste de ses développements. Ces derniers restent personnels, sans référence à l'avis.

- Influence de l'avis sur les conclusions

Oui	Non
13 rapports	13 rapports
50%	50 %

*\*dans l'un des rapports, les conclusions étaient absentes*

Dans 50 % des cas étudiés, le commissaire enquêteur fonde des réserves ou recommandations sur l'avis de l'Autorité Environnementale, s'inspire de celui-ci pour son propre avis ou encore l'utilise pour justifier les arguments qu'il avance.

La plupart du temps, dans les rapports restants, le commissaire enquêteur formule un avis radicalement opposé à celui qui a été émis par l'autorité environnementale, de telle sorte qu'il est possible de penser que ce dernier n'a pas été lu.

**CONCLUSION:** au vu de l'analyse des différents éléments ci-dessus, il apparaît clairement que **l'avis de l'Autorité Environnementale est un document administratif que le commissaire enquêteur utilise assez peu dans son étude des impacts de l'opération soumis à enquête publique sur l'environnement.** Si du moins il s'en inspire, il ne l'indiquera pas de manière explicite.

L'avis de l'Autorité Environnementale est un avis purement consultatif qui ne lie pas le commissaire enquêteur. Aussi, devrait-il le voir comme une aide à sa décision, aide donnée par des experts en matière d'environnement.

## CONCLUSION GENERALE

**En définitive**, il ressort de l'analyse globale des rapports d'enquête publique que la motivation des conclusions est le point qui pose le plus de difficultés aux commissaires enquêteurs. L'exercice est en effet complexe et nécessite un changement de posture délicat.

Très peu sont ceux qui font état d'une argumentation précise et rigoureuse et qui arrivent à s'extraire des éléments purement factuels de l'enquête pour dégager une opinion exclusivement personnelle et subjective.

Il conviendra dès lors d'insister sur la nécessité de sensibiliser les commissaires enquêteurs sur la question de **la motivation des conclusions**.

L'ensemble des conséquences que peut entraîner la non motivation des conclusions a largement été développé dans le rapport.

Il est fondamental que les actions de formation proposées consacrent une partie de ses développements sur les risques contentieux inhérents à l'enquête publique.

En effet, en ayant pris conscience des enjeux juridiques qui pèsent sur lui, le commissaire enquêteur ne pourra être que plus vigilant sur la qualité de son rapport.

Cette sensibilisation pourrait prendre la forme de lectures croisées de rapports d'enquête publique, en présence des commissaires enquêteurs qui les ont rédigé.

Aussi, essayer de suivre la trame esquissée par la grille d'analyse relative à l'analyse des conclusions, pourrait peut-être aider le commissaire enquêteur à rédiger des conclusions parfaitement complètes et motivées.

Le tableau ci-dessous opère une synthèse des points étudiés et met en lumière ce qui a été jugé bon et ce qui, au contraire, doit être amélioré par les commissaires enquêteurs dans leurs rapports au vue des objectifs poursuivis et expliqués plus en amont.

	<b>Bilan positif</b>	<b>A améliorer</b>
<b><u>SUR LE FOND</u></b>		
<b>La présentation du dossier soumis à enquête publique</b>	**	
<b>Le respect de la procédure d'enquête publique</b>	***	
<b>L'analyse de l'opération projetée</b>		*
<b>La maîtrise des notions juridiques</b>		**
<b>La retranscription des observations émises par le public</b>	***	
<b>L'analyse des observations du public</b>	***	
<b>Les éventuelles propositions émises sur l'opération projetée</b>		*

<b><u>SUR LA REDACTION DES CONCLUSIONS</u></b>		
<b>Le caractère séparé du reste du rapport</b>	***	
<b>Le rappel de l'objet de l'enquête</b>		**
<b>Le rappel des éléments essentiels de l'enquête</b>		**
<b>L'opinion personnelle sur le projet dans sa globalité</b>		***
<b>Le bilan avantages/inconvénients</b>		**
<b>L'exposé des raisons déterminant le sens de l'avis</b>		***
<b>La clarté des réserves ou recommandations</b>	**	
<b>Le réalisme ou la faisabilité des réserves</b>	***	

<b><u>SUR LA FORME</u></b>		
<b>La présentation du rapport</b>	***	
<b>La présence d'un sommaire</b>	***	
<b>Le respect du formalisme requis</b>	**	
<b>La qualité de rédaction du rapport</b>	**	
<b>La compréhension globale du rapport</b>	**	
<b>La qualité des annexes</b>		*

*\*\* S'agissant de la dernière grille d'analyse, relative à la prise en compte de l'avis de l'Autorité Environnementale par le commissaire enquêteur, ce type de tableau de synthèse ne convient pas puisqu'il est impossible d'opérer une analyse qualitative sur ce point.*

*Les commentaires sur ce points ont été faits dans la partie 3.4.2.*

- \* convenable
- \*\* satisfaisant
- \*\*\* très satisfaisant

- \* insuffisant mais facilement améliorable
- \*\* insuffisant
- \*\*\* très insuffisant (risque de sanction contentieuse fort)

## **Annexes**

### Annexe 1 :

Grille d'analyse portant sur la qualité de fond des rapports d'enquête publique

### Annexe 2:

Grille d'analyse portant sur la qualité des conclusions

### Annexe 3:

Grille d'analyse portant sur la qualité de forme des rapports

### Annexe 4:

Grille d'analyse portant sur la prise en compte de l'avis de l'Autorité Environnementale dans les rapports d'enquête publique

### Annexe 5:

Tableau portant notation des rapports d'enquête publique

## **Bibliographie**

### Sites internet:

- [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)
- [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr)
- [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)
- [www.rgpp.modernisation.gouv.fr/](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/)
- [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)
- [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)
- [www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/](http://www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/)
- [www.lexpublica.com](http://www.lexpublica.com)

### Textes:

- *Circulaire du Premier Ministre du 7 juillet 2008*
- *Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*
- *Projet de décret portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement.*
- *Code de l'environnement*
- *Code de l'urbanisme*

### Ouvrages

- *Le guide du commissaire enquêteur ou "du bon usage de l'enquête publique" édicté par la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs*
- *Droit administratif général, René Chapus, vol. Tomes I et II, Montchrestien, coll. « Domat droit public »*

### Revue:

- *Géomètre n° 2081 – mai 2011 – dossier "Enquêtes publiques, les citoyens jugent les projets" p.32*