

CONTENU DE LA FORMATION **du 18 avril 2018**

Sur

L'ENQUETE PUBLIQUE PRATIQUES, METHODES ET ACTUALITES



**AVIS
D'ENQUÊTE
PUBLIQUE**

Image Commune de Fronton

RAPPEL DU PROGRAMME DE LA JOURNEE

08 h 30 - 09 h 00 Accueil des participants

09 h 00 - 09 h 15 Ouverture de la journée

09 h 15 - 09 h 30 Présentation du nouveau guide du CE et du nouveau memento. Réformes récentes de l'enquête : approbation des ordonnances de 2016, simplification clarification du droit de l'environnement

09 h 30 - 10 h 00 Intervention de M. le président du TA sur les rapports des CE

10 h 00 - 10 h 30 Les différentes enquêtes relevant de la procédure issue du code de l'expropriation et procédures diverses

10 h 30 - 11 h 00 Echange avec la salle et témoignages sur des enquêtes relevant du code de l'expropriation

11 h 00 - 11 h 15 Pause

11 h 15 - 11 h 45 Les différentes enquêtes relevant de la procédure issue du code de l'environnement

11 h 45 - 12 h 15 Echange avec la salle et témoignages sur des enquêtes relevant du code de l'environnement

12 h 30 - 13 h 45 : Repas au restaurant La Brasserie Royale

APRES MIDI :

14 h 00 - 14 h 45 Le rôle, les prérogatives et les devoirs du commissaire enquêteur dans l'enquête publique

14 h 45 - 15 h 30 La dématérialisation de l'enquête publique

15 h 30 - 15 h 45 Pause

15 h 45 - 16 h 30 Points forts et points faibles des rapports des CE (enquête de la DREAL Toulouse)

16 h 30 - 16 h 45 Informations diverses et clôture de la séance

GUIDE ET MEMENTO DE LA CNCE

LE NOUVEAU GUIDE DU COMMISSAIRE ENQUETEUR :

Le nouveau guide s'adresse à tous les acteurs de l'enquête publique et traite désormais de l'ensemble des enquêtes publiques. Préfacé par M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, le guide comprend :

- **10 chapitres** reprenant les textes évoluant lentement (L et R de la procédure des enquêtes publiques changeant tous les 4 à 5 ans). Cette partie du guide est imprimée **sur papier 20x27** pour un total de 276 pages :

1. La Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs
2. L'enquête publique dans le processus de participation du public
3. L'enquête publique et ses acteurs
4. Les différentes enquêtes publiques
5. Le commissaire enquêteur
6. Le commissaire enquêteur et la conduite de l'enquête publique
7. Les procédures spécifiques.
8. La commission d'enquête
9. Les recours et la jurisprudence.
10. Les régimes spécifiques et l'indemnisation du commissaire enquêteur

- Des **pièces complémentaires** sur les textes susceptibles d'évoluer en permanence. Cette partie du guide figure **sur une Clé USB** et comprend :

I Des textes de base et annexes

- Textes fondamentaux de la CNCE
- Textes de base de l'enquête publique
- Annexes relatives au traitement des observations de l'enquête publique
- Liste des modèles de lettres réservés aux commissaires enquêteurs adhérents de la CNCE

II 47 fiches thématiques relatives à l'enquête publique

1. Le commissaire enquêteur
2. Les différents types d'enquêtes publiques
3. L'organisation de l'enquête publique
4. La participation du public par voie électronique
5. La désignation du commissaire enquêteur
6. La publicité de l'enquête publique
7. La réunion publique d'information et d'échange
8. La prolongation de la durée de l'enquête
9. Suspension enquête et enquête complémentaire
10. Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur
11. Le statut du commissaire enquêteur
12. L'information des élus
13. Les études d'impact

14. L'Evaluation environnementale
15. L'avis de Autorité environnementale - La MRAE
16. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT)
17. Le plan local d'urbanisme (PLU et PLUI) et les mises en compatibilité
18. La carte communale
19. Le plan de déplacement urbain (PDU) et le plan local de déplacement (PLD) en IDF
20. La définition des zones d'assainissement (collectif et non collectif)
21. Le site patrimonial remarquable (SPR)
22. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)
23. Le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP)
24. Les enquêtes environnementales et non environnementales préalables à la DUP
25. Les enquêtes parcellaires
26. Les enquêtes relevant du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)
27. L'aménagement foncier rural - CCAF et CDAF
28. Le parc national (PN)
29. Le parc naturel régional (PNR)
30. Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) - Généralités
31. Les installations relatives aux énergies renouvelables
32. Les enquêtes publiques sur l'eau
33. Les enquêtes de servitudes
34. Les plans de prévention des risques naturels (PPRN)
35. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)
36. Le plan d'exposition au bruit (PEB)
37. Les Directives territoriales d'aménagement (DTA) et de développement durable [DTADD]
38. La déclaration de projet (DP)
39. La déclaration d'intérêt général des travaux (DIG)
40. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)
41. Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)
42. Le plan régional de prévention et de gestion des déchets
43. Le plan de protection de l'atmosphère (PPA)
44. L'enquête portant sur les statuts d'association syndicale autorisée (ASA)
45. Les enquêtes de voiries départementale et communale
46. Les enquêtes de permis de construire
47. Les enquêtes relatives aux périmètres de protection des monuments historiques (PPMH)

III Les sigles et acronymes utilisés

cnce

L'enquête publique,
au cœur des projets

Mars 2018

GUIDE de
l'enquête publiqueCONSEILS ET PROCÉDURES
un ouvrage à ne pas manquer !

L'enquête publique est un moment fort du processus de démocratie participative. Elle a pour objet d'informer le public et de recueillir ses observations sur les plans, programmes, projets d'aménagement ou d'équipement susceptibles de porter atteinte à l'environnement et à des intérêts collectifs ou particuliers, afin que ces observations puissent être prises en considération dans le processus de décision.

Le commissaire enquêteur, tiers indépendant, inscrit sur une liste d'aptitude départementale et nommé dans la majorité des cas par le président du tribunal administratif, est chargé de la conduite de cette enquête. Il s'assure de l'organisation régulière de la procédure et veille à la bonne information du public tout au long de l'enquête. Après avoir recueilli les observations de ce public, notamment à l'occasion de ses permanences ou par voie électronique, il rédige un rapport

relatant le déroulement de l'enquête. Il fait part dans des conclusions motivées de son avis personnel, en l'assortissant éventuellement de conditions susceptibles d'améliorer le contenu du projet ou de réduire, voire prévenir, certaines des atteintes environnementales constatées ou évoquées.

Depuis 1996, le « Guide du commissaire enquêteur » l'accompagnait pas à pas dans ses missions.

Cette nouvelle édition, intitulée le « Guide de l'enquête publique », s'adresse désormais à tous les acteurs de l'enquête publique : public, maîtres d'ouvrage, autorités organisatrices, tant la procédure, qui s'est complexifiée au fil des années, nécessite leur mutuelle coopération. Elle ambitionne de devenir l'outil pratique incontournable permettant de mener à bien tout type d'enquête publique.

Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs
3 Rue Jean Bauhin 25200 MONTBÉLIARD
03 81 96 14 98 - cnce@cnce.fr



ISBN : 978-2-9510571-5-9
format 20 x 27 cm
Bon de commande au verso

Préface de Jean-Marc Sauvé,
vice-président du Conseil d'État

Les différents chapitres

- 1 - La Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs
- 2 - L'enquête publique dans le processus de participation du public
- 3 - L'enquête publique et ses acteurs
- 4 - Les différentes enquêtes publiques
- 5 - Le commissaire enquêteur
- 6 - Le commissaire enquêteur et la conduite de l'enquête publique
- 7 - Les procédures spécifiques
- 8 - La commission d'enquête
- 9 - Les recours et la jurisprudence
- 10 - Les régimes spécifiques et l'indemnisation du commissaire enquêteur

Sigles et acronymes utilisés dans les documents relatifs à l'enquête publique

Pièces
complémentairessur clé USB
intégrée

- Textes de base et annexes : textes fondamentaux CCEAG (statuts, règlement intérieur, code de déontologie), extraits du Code de l'environnement, annexes relatives au traitement des observations
- **47 FICHES THÉMATIQUES** développant des thèmes particuliers (portant sur la mission du commissaire enquêteur, les étapes de la procédure, les différents types d'enquêtes, les pièces du dossier, l'information des élus etc.)

BON DE COMMANDE OUVRAGES CNCE versions « papier » *

à retourner au secrétariat de la CNCE, de préférence par courriel ([à cnce2@cnce.fr](mailto:cnce2@cnce.fr)) si paiement par virement
 si paiement par chèque, le joindre à la commande et envoyer à CNCE - 3 Rue Jean Bauhin – 25200 MONTBÉLIARD

Nom, prénom / Société :

Adresse :

tél : courriel :

(impératif pour que vous soyez ultérieurement informé des mises à jour du Guide)

Pour la version numérique consultable en ligne des ouvrages, commande et paiement sur le site internet : <https://www.cnce.fr>
 (Le Guide de l'enquête publique sera disponible en version numérique ultérieurement)

| TARIF PUBLIC | Prix unitaire | Frais (traitement de la commande, préparation et envoi) | Quantité | Sous-total |
|---|---------------|---|---|--------------------------|
| Hors série « La dématérialisation de l'enquête publique en 3 clics » - (ISBN 978-2-9510571-3-5) format 20x27cm – 138 pages | 15,00 € | 5,00 € | | 0,00 € |
| Guide de l'enquête publique (ISBN 978-2-9510571-5-9) format 20x27cm – 266 pages | 80,00 € | 10,00 € | | 0,00 € |
| Pack Hors-série + guide | 100,00 € | | | 0,00 € |
| <i>* Montants nets, la CNCE n'est pas assujettie à la TVA</i> | | | | |
| | | | TOTAL | 0,00 € |
| | | | Chèque ci-joint à l'ordre de la CNCE | <input type="checkbox"/> |
| | | | Par virement (RIB ci-dessous) | <input type="checkbox"/> |
| | | | A réception d'une facture adressée sous forme numérique | <input type="checkbox"/> |

| TARIF réservé aux commissaires enquêteurs MEMBRES DE LA CNCE | Prix unitaire | Frais (traitement de la commande, préparation et envoi) | Quantité | Sous-total |
|---|---------------|---|--------------------------------------|--------------------------|
| Hors série « La dématérialisation de l'enquête publique en 3 clics » - (ISBN 978-2-9510571-3-5) format 20x27cm – 138 pages | 10,00 € | / | | 0,00 € |
| Guide de l'enquête publique (ISBN 978-2-9510571-5-9) format 20x27cm – 266 pages | 50,00 € | 10,00 € | | 0,00 € |
| Pack Hors-série + guide | 65,00 € | | | 0,00 € |
| <i>* Montants nets, la CNCE n'est pas assujettie à la TVA</i> | | | | |
| | | | TOTAL | 0,00 € |
| | | | Chèque ci-joint à l'ordre de la CNCE | <input type="checkbox"/> |
| | | | Par virement (RIB ci-dessous) | <input type="checkbox"/> |

Relevé d'identité bancaire CNCE (RIB) :

Domiciliation : **BPBFC MONTBELIARD** - Code Banque : **10807** - Code Guichet : **00005**

N° de compte : **62221950249** - Clé RIB : **62**

IBAN : **FR76 1080 7000 0562 2219 5024 962** - Adresse SWIFT (BIC) : **CCBPFPPDJN**

LE MEMENTO

Le memento est gratuit et accessible à tous les adhérents sur le site de la CNCE et celui de la CCEAG. Contrairement au guide, il peut être téléchargé. Il est au format PDF actif (accès aux fiches par simple clic)

Il comprend **douze fiches d'une ou généralement deux pages** :

1. Sur quoi veiller avant l'enquête ?
2. Comment se comporter pendant l'enquête ?
3. Fiche supprimée¹
4. La dématérialisation de l'enquête publique
5. La suspension d'enquête
6. Comment traiter l'avis des PPA (Personnes Publiques Associées) dans le rapport d'enquête et les conclusions des enquêtes de SCOT et de PLU
7. Le procès-verbal de synthèse
8. Réunion d'information et d'échange avec le public
9. Attention à vos conclusions !
10. Le rapport d'enquête : remise, diffusion...
11. L'enquête complémentaire
12. La prolongation de la durée de l'enquête publique
13. L'avis de l'Autorité environnementale

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

(extrait du site d'avocat « Gossement »)

Par arrêts datés du 6 et du 28 décembre 2018, le Conseil d'Etat a annulé plusieurs dispositions réglementaires qui ne garantissaient pas une séparation fonctionnelle effective entre l'autorité administrative qui instruit une demande d'autorisation et l'autorité environnementale qui émet un avis sur l'évaluation environnementale d'un projet. Analyse du sens et de la portée de ces décisions.

Résumé

- 1 Par deux décisions du 6 et du 28 décembre 2017, le Conseil d'Etat a annulé plusieurs dispositions du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale et du décret n°2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.
- 2 Le Conseil d'Etat annule ainsi des dispositions qui ont eu pour effet de maintenir ou de prévoir au sein du code de l'environnement que le préfet de région peut, pour certains projets, être à la fois l'autorité qui instruit une demande d'autorisation administrative et l'autorité environnementale qui émet un avis sur l'évaluation environnementale dudit projet.
- 3 Le Conseil d'Etat fait ainsi application de la règle de séparation fonctionnelle qui doit exister, au sein de l'administration, entre le service instructeur et l'autorité environnementale.
- 4 A la suite de ces deux décisions, toutes les décisions - d'octroi ou de refus d'autorisation - prises à la suite d'un avis irrégulier de l'autorité environnementale ne sont pas automatiquement devenues illégales.

¹ Concernait les relations entre titulaire et suppléant

I Le sens des décisions du 6 et du 28 décembre 2017 : l'Etat doit garantir une séparation fonctionnelle entre l'autorité qui autorise et l'autorité qui émet un avis sur l'évaluation environnementale d'un projet

- a. , le Conseil d'Etat a annulé le 1° de l'article 1er du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale en tant qu'il maintient, au IV de l'article R. 122-6 du code de l'environnement, la désignation du préfet de région en qualité d'autorité compétente de l'Etat en matière d'environnement.

Notons dès à présent qu'il s'agit d'une annulation « en tant que » et non d'une annulation pure et simple de ce 1° de l'article 1er du décret du 28 avril 2016.

En premier lieu, l'article 1er du décret du 28 avril 2016 maintient au IV de l'article R. 122-6 du code de l'environnement la règle selon laquelle le préfet de région peut être l'autorité environnementale pour certains projets.

Cet article R.122-6 énumère :

- au I : les projets pour lesquels l'autorité environnementale est le ministre chargé de l'environnement
- au II : les projets pour lesquels l'autorité environnementale est la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable
- au III : les projets pour lesquels l'autorité environnementale est la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) du Conseil général de l'environnement et du développement durable de la région sur le territoire de laquelle le projet doit être réalisé

Le IV de l'article R.122-6 du code de l'environnement précise que, pour les projets qui ne sont pas énumérés au I, II et III : l'autorité environnementale est le préfet de région. Ce IV de l'article R.122-6 n'a pas été modifié par l'article 1er du décret du 28 avril 2016. C'est pourquoi son annulation était demandée par l'association auteure du recours devant le Conseil d'Etat.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat rappelle la règle relative à la séparation fonctionnelle qui doit exister entre le service instructeur et l'autorité environnementale.

Règle issue du droit de l'Union européenne tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne :

"Il résulte clairement des dispositions de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 que, si elles ne font pas obstacle à ce que l'autorité publique compétente pour autoriser un projet ou en assurer la maîtrise d'ouvrage soit en même temps chargée de la consultation en matière environnementale, elles imposent cependant que, dans une telle situation, une séparation fonctionnelle soit organisée au sein de cette autorité, de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée et de donner un avis objectif sur le projet concerné ;"

Aux termes de ce considérant, l'Etat doit garantir une séparation fonctionnelle entre l'autorité publique qui instruit la demande d'autorisation et l'autorité qui émet un avis sur l'évaluation environnementale du projet. Il ne peut y avoir confusion des rôles.

La règle de la séparation fonctionnelle n'impose pas une séparation organique : l'administration peut, en son sein, comprendre à la fois un service qui instruit et un service qui émet un avis sur l'évaluation environnementale. La séparation fonctionnelle suppose toutefois que *l'entité administrative qui sera chargée d'émettre l'avis de l'autorité environnementale "dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée et de donner un avis objectif sur le projet concerné."*

En troisième lieu, le Conseil d'Etat met en évidence une carence de l'article 1er du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale. Pour certains projets, la règle de la séparation fonctionnelle n'est pas respectée. Le préfet de région peut être à la fois l'autorité qui instruit et l'autorité qui émet l'avis sur l'évaluation environnementale :

"7. Considérant, que ce même 1° de l'article 1er du décret attaqué a cependant maintenu, au nouveau IV du même article R. 122-6 du code de l'environnement, la désignation du préfet de région sur le territoire de laquelle le projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement doit être réalisé, en qualité d'autorité compétente de l'Etat en matière d'environnement, pour tous les projets autres que ceux pour lesquels une autre autorité est désignée par les I, II et III du même article ; que pour autant, ni le décret attaqué, ni aucune autre disposition législative ou réglementaire n'a prévu de dispositif propre à garantir que, dans les cas où le préfet de région est compétent pour autoriser le projet, en particulier lorsqu'il agit en sa qualité de préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région en vertu de l'article 7 du décret précité du 29 avril 2004, ou dans les cas où il est en charge de l'élaboration ou de la conduite du projet au niveau local, la compétence consultative en matière environnementale soit exercée par une entité interne disposant d'une autonomie réelle à son égard, conformément aux exigences rappelées au point 5 ; que, ce faisant, les dispositions du 1° de l'article 1er du décret attaqué ont méconnu les exigences découlant du paragraphe 1 de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 ; qu'elles doivent donc être annulées en tant que l'article R. 122-6 du code de l'environnement qu'elles modifient conserve au préfet de région la compétence pour procéder à l'évaluation environnementale de certains projets ;"

Ainsi, l'article 1er du décret du 28 avril 2016 a illégalement prévu que le préfet de région peut, pour certains projets, être à la fois l'autorité qui instruit une demande d'autorisation et l'autorité qui émet un avis sur l'évaluation environnementale dudit projet. Cet article 1er est donc annulé en tant qu'il maintient cette confusion des rôles et viole la règle de la séparation fonctionnelle.

b. Par une décision n°407601 datée du 28 décembre 2017, le Conseil d'Etat a annulé "le 11° et le 27° de l'article 1er du décret du 11 août 2016 sont annulés respectivement en tant qu'il maintient, au IV de l'article R. 122-6 du code de l'environnement, et en tant qu'il prévoit, à l'article R. 122-27 du même code, la désignation du préfet de région en qualité d'autorité environnementale."

Les deux dispositions annulées sont donc relatives :

- au IV de l'article R.122-6 du code de l'environnement, déjà concerné par la décision du Conseil d'Etat datée du 6 décembre 2018 ;
- à l'article R. 122-27 du même code qui organise la une "procédure d'évaluation environnementale commune" avec "autorité environnementale unique". Pour cette procédure, le préfet de région peut être à la fois l'autorité qui instruit et l'autorité environnementale.

II La portée des décisions du 6 et du 28 décembre 2017

A la suite de ces deux décisions du Conseil d'Etat, il appartient à l'Etat - appelé à modifier la rédaction du IV de l'article R.122-6 du code de l'environnement et au juge administratif d'en préciser la portée.

En premier lieu, il convient de rappeler que l'annulation d'une disposition réglementaire n'a pas automatiquement pour conséquence l'annulation des décisions individuelles définitives prises sur son fondement. Ainsi, à la suite de ces deux arrêts du Conseil d'Etat, les décisions prises au terme d'une procédure prévoyant l'intervention de l'autorité environnementale ne sont pas toutes devenues automatiquement illégales et susceptibles d'être annulées.

A notre sens, un avis de l'autorité environnementale n'est irrégulier que dans la mesure où l'autorité qui instruit est la même que l'autorité qui rend l'avis de l'autorité environnementale. Si ces deux fonctions n'ont pas été exercées par une même personne : la règle de la séparation fonctionnelle n'est en principe pas violée.

En deuxième lieu, parmi les décisions de refus ou d'octroi d'autorisation intervenues à la suite d'un avis de l'autorité environnementale il convient de distinguer deux hypothèses :

- soit la décision est intervenue à la suite d'un avis irrégulier de l'avis autorité environnementale (violation de la règle de la séparation fonctionnelle) : sa légalité pourra en effet être mise en cause si le délai de recours à son encontre est encore ouvert.
- Dans cette hypothèse, la décision administrative ne pourra être remise en cause que si elle n'est pas devenue définitive (délai de recours ou de retrait expiré). En cas de recours, il conviendra d'étudier les possibilités de régularisation de la décision, *a fortiori* si aucun autre moyen (motif) n'est susceptible de justifier son annulation.
- soit la décision est intervenue à la suite d'un avis régulier de l'avis de l'autorité environnementale. Dans cette hypothèse, la décision administrative ne devrait pas, à notre sens, pouvoir être remise en cause.

LA RATIFICATION DES ORDONNANCES D'AOUT 2016

Les deux ordonnances prises le 3 août 2016 dans le cadre d'une habilitation de la loi « Macron » portant respectivement sur l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et sur l'information et la participation du public lors de l'élaboration de décisions ayant une incidence sur l'environnement, ont été ratifiées dans la loi du 2 mars 2018²

² LOI n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement

(Extraits du site LOCALTIS)

Séquence "ERC"

En simplifiant la procédure d'évaluation environnementale, la première ordonnance allège les contraintes pesant sur les petits projets et les petites collectivités, qui, dans un grand nombre de cas, n'auront plus à réaliser d'étude d'impact systématique. Objectif : cibler l'évaluation environnementale sur les projets les plus « impactants », au travers d'une nomenclature rénovée par le décret du 11 août 2016.

Un ajout à l'article L. 122-1 du code de l'environnement **oblige le maître d'ouvrage à répondre systématiquement par écrit à l'avis formulé par l'autorité environnementale**. Pour rappel, lorsqu'un projet est soumis à évaluation environnementale, le dossier comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation déposée est transmis pour avis à l'autorité environnementale et désormais aux collectivités territoriales ainsi qu'à leurs groupements intéressés par le projet³.

La loi de ratification complète l'article L.122-3 qui détaille le contenu de l'étude d'impact, pour y faire figurer des informations sur l'incidence prévisible d'un projet sur la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers.. La logique du dispositif est en effet que la démarche « éviter-réduire-compenser » (ERC) soit au cœur du processus. Le texte traduit ainsi la nouvelle définition de la séquence ERC issue de la loi Biodiversité, à l'article L. 122-1-1 (pour les projets) et par coordination aux articles L. 122-3 et L. 122-6 (pour les plans et programmes).

Droit d'initiative citoyenne

Le droit d'initiative ouvert par l'ordonnance aux populations concernées par un projet, aux exécutifs territoriaux et aux associations agréées permet de demander au préfet l'organisation d'une concertation préalable en amont de l'instruction d'un projet. Il a été envisagé de rallonger les délais⁴ ouvrant le droit d'initiative citoyenne ou de modifier le seuil⁵ de dépenses ou de subventions publiques au-delà duquel il peut être exercé (L. 121-17-1). **Le changement du seuil déclenchant l'obligation de déclaration d'intention et permettant l'exercice du droit d'initiative est prévu « deux mois » après la promulgation de la loi de ratification.**

Eviter les doublons

La ratification prévoit l'articulation indispensable avec le code de l'urbanisme (CU) s'agissant des modalités de concertation. Cinq cas sont distingués témoignant ici encore de la complexité du sujet. Notons :

- Cas des débats publics organisés par la CNDP : pas de concertation supplémentaire au titre du code de l'urbanisme
- Cas des débats publics et concertation préalable relevant de la CNDP. Là encore la compétence de la CNDP prime sur le CU : dès lors qu'une concertation préalable est organisée, les dispositions de l'article L. 103-2 du CU ne sont plus applicables.
- Cas où le maître d'ouvrage choisit de ne pas saisir la CNDP sur un projet supérieur à 150 millions d'euros. Il doit alors mettre en œuvre lui-même une concertation préalable au titre du code de l'environnement. Il ne faut donc pas lui imposer en

³ NB : Cette disposition ne concerne que les projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements et non les plans et programmes régis par l'article L.122-4

⁴ De deux à quatre mois

⁵ Fixé à 10 M € dans le décret n° 2017-626 du 25 avril 2017)

- outre de concertation préalable au titre du code de l'urbanisme
- Pour les autres cas, c'est le code de l'urbanisme qui prévaut.

Enquête publique

En amont du processus décisionnel, la réforme généralise la dématérialisation de l'enquête publique. L'article L. 123-13 rend notamment obligatoire la mise à disposition sur un site internet de toutes les observations et propositions formulées par le public, y compris de celles qui ne sont pas recueillies par voie électronique. Son entrée en vigueur a toutefois été repoussée au 1er mars 2018. La raison : un travail considérable de numérisation de tous les documents reçus sur support papier attendait les préfectures et les collectivités. **Pour y parer, la loi limite donc l'obligation de mise en ligne aux observations et propositions transmises par voie électronique.**

LES PROCEDURES ISSUES DU CODE DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE OU DE PROCEDURES DIVERSES

I ORGANISEES PAR LE PREFET

a. Préalable à la déclaration d'utilité publique sans incidence sur l'environnement donc sans étude d'impact (fiche 24 du nouveau guide)

i. Peut être accompagnée d'une enquête parcellaire et d'une mise en compatibilité des documents d'urbanisme MECDU

ii. Articles R.111-1 à R.112-24 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

iii. Désignation par TA

iv. Dossier :

Dossier complet au siège de l'enquête, dossier sommaire dans les autres lieux

- Réalisation de travaux ou d'ouvrages, au moins

1° notice explicative ;

2° plan de situation ;

3° plan général des travaux⁶ ;

4° caractéristiques principales des ouvrages les plus importants⁷ ;

5° appréciation sommaire des dépenses ou du coût des acquisitions.

- Tous documents, plans et maquettes établis par l'expropriant peuvent, en outre, venir préciser l'opération

v. Autorité organisatrice : Préfet

vi. Durée minimum : 15 jours

vii. Publicité :

- Avis dans deux journaux, huit jours avant ouverture répété dans les huit premiers jours

- Affichage dans toutes les mairies désignées par l'arrêté huit jours avant ouverture. Certificats d'affichage obligatoire (art. R112-15)

- Site internet sur lequel les informations relatives à l'enquête pourront être consultées possible mais non obligatoire (art. R.112-12).

viii. Permanences

Facultatives, uniquement si l'arrêté « en a disposé ainsi » (Article R112-17)

ix. Observations

- Registres cotés et paraphés par le commissaire enquêteur,

- Registre et courriers au siège de l'enquête, registres subsidiaires dans les autres lieux. Toutes les observations écrites sont annexées au registre ; il en est de même des observations qui seraient présentées par les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat.

- Observations par voie électronique possibles mais non obligatoires (art. R.112-12)

x. Clôture

⁶ Sauf pour les acquisitions d'immeubles ou la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi

⁷ Remplacé par le périmètre délimitant les immeubles à exproprier pour les acquisitions d'immeubles ou la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi

Registres clos et signés soit par le maire, soit par le préfet qui a pris l'arrêté qui en assurent la transmission au CE dans les vingt-quatre heures avec le dossier d'enquête

xi. Rapport et conclusions

- Le CE peut entendre toute personne qu'il lui paraît utile de consulter ainsi que l'expropriant, s'il en fait la demande.
- Il rédige un rapport énonçant ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération projetée et le transmet au préfet dans un délai d'un mois

b. Enquêtes parcellaires (fiche 25 du nouveau guide)

Peuvent être couplées ou non à l'enquête de DUP. L'enquête parcellaire s'adresse aux propriétaires ayant droit

i. Articles R.131-1 à R.131-14 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

ii. Désignation par Préfet (sauf si couplée à DUP : TA)

iii. Dossier (pour le parcellaire) :

- plan parcellaire régulier des terrains et bâtiments
- liste des propriétaires concernés (Etat parcellaire)

iv. Autorité organisatrice : Préfet, l'arrêté prévoit le délai de remplie des conclusions du CE

v. Durée minimum : 15 jours

vi. Publicité :

- Affichage de l'avis huit jours avant dans chacune des communes désignées par le préfet. Certificats d'affichage obligatoire
- Avis dans un journal, huit jours avant, répété dans les huit premiers jours
- Notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie à tous les propriétaires figurant sur l'Etat parcellaire. AR obligatoire joint au dossier. Si domicile inconnu, la notification est faite en double copie au maire, qui en fait afficher une, et, le cas échéant, aux locataires et aux preneurs à bail rural.

vii. Permanences non obligatoires

viii. Observations

- Registres cotés et paraphés par le maire
- Observations obligatoirement par écrit (registre ou courrier)

ix. Clôture

Registres clos et signés par le maire qui en assure la transmission au CE dans les vingt-quatre heures avec le dossier d'enquête

x. Conclusions et procès-verbal

Le CE donne son avis sur l'emprise des ouvrages projetés, dans le délai prévu par l'arrêté, et dresse le procès-verbal de l'opération après avoir entendu toutes les personnes susceptibles de l'éclairer

xi. Cas particuliers : voir les articles R.131-11 à R.131-14

2. Enquêtes de commodo et incommodo (liste non limitative)

- Modifications limites communes et transfert de leurs chefs-lieux (CGCT - Art L.2112-2).
- Suppression des mares communales (CGCT - Art L2213-30).
- Suppression passage à niveau public (Loi du 15/07/1845 modifiée sur la police des chemins de fer).

- Autorisation d'ouverture de casino (Loi du 15/06/2007 relative aux casinos et Décret N°59-1489).

3. Autres enquêtes que celles visées ci-dessus (liste non exhaustive)

- Mise en défens des terrains et pâturages en montagne (Code forestier - Art L421
- servitudes d'utilité publique (eau, lignes électriques) ;
- délimitations des domaines d'eau potable ;
- délimitations des domaines maritime et fluvial

ORGANISEES PAR UNE AUTRE AUTORITE (liste non exhaustive)

Ces enquêtes relèvent

- Soit du code de l'expropriation
- Soit du code de l'environnement si elles ont du faire l'objet d'une étude d'impact
- Soit du code des relations entre le public et l'administration (décret 2015-1342 du 23 octobre 2015)
- ***Enquêtes relatives à la voirie communale Maire, et à la voirie départementale Président du Conseil Général, sauf cas d'expropriation (Préfet).***
 - Voir fiche 45 du nouveau guide du CE
 - Composition du dossier :
 - Notice explicative
 - Plan de situation
 - Appréciation sommaire des dépenses
 - Si relatif à délimitais ou alignement ajouter : plan parcellaire, liste des propriétaires et éventuellement projet de plan de nivellement

LES PROCEDURES ISSUES DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

RAPPEL DE PROCEDURE

(L.123-1 à L.123-18 et R123-1 à R123-46 du Code de l'environnement)

But

Assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L.123-2 du ce. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.

Le code (art. L.123-1-A) précise que la participation du public peut prendre la forme

- D'une **enquête publique** en application des articles L.123-1 et suivants ;
- D'une **participation du public** pour les plans, programmes et projets en application de l'article L.123-19 qui s'effectue par **voie électronique** ;
- D'une participation du public **hors procédure** particulière en application des articles L.123-19-1 et suivants.

Modalités :

- Désignation CE : par le TA (L123-4) / liste aptitude
- Durée : par l'AO (L123-9) 1 mois minimum (+ 15 jours max à l'initiative du CE)
- Autorité organisatrice : celle qui est compétente pour prendre la décision pour laquelle l'EP est prévue (L.123-3)
- Organisation de permanences : obligatoire
- Réunion publique : possible à l'initiative du CE (L123-9)
- Publicité légale :(L.123-10) : 2 annonces journaux 15 jours avant et rappel dans les 8 premiers jours + affichage et publication en ligne de l'avis d'EP 15j avant et maintenu pendant la durée de l'EP
- Possibilité de nomination d'un expert : par le CE (L.123-13)
- Possibilité d'enquête complémentaire (L.123-14) (voir chapitre suivant)

Projets de travaux, ouvrages ou aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une évaluation environnementale en application de l'article L.122-1.

Un projet est soumis à évaluation environnementale dans trois cas⁸ :

- régime d'autorisation « loi sur l'eau », au titre de la nomenclature eau ;
- régime d'autorisation ICPE au titre de la nomenclature ICPE ;
- plus rarement : aucun régime d'autorisation mais évaluation environnementale au titre de la nomenclature R-122-2.

Les projets correspondent aux rubriques suivantes⁹ cf.]

- Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : industrielles, carrières, élevages bovins, parcs éoliens,...
- Infrastructures de transport : ferroviaire, autoroutier, voies rapides, transports guidés, aérodromes,...
- Installations, ouvrages, travaux et aménagements (IOTA) de la loi sur l'eau

⁸ Voir article R.122-2 et, surtout, son annexe

⁹ Guide de lecture de la nomenclature des études d'impact (R.122-2) édité par le Ministère de l'écologie, fév 2017, 68 p

- Travaux, ouvrages, aménagements ruraux et urbains
- Installations nucléaires de base (INB) et de base secrètes (INBS)
- Stockage de déchets radioactifs
- Forages et mines

Projets exemptés :

- projets de création d'une zone d'aménagement concerté ;
- projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat ;
- demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale. Les dossiers de demande pour ces permis font l'objet d'une procédure de participation du public par voie électronique selon les modalités prévues à l'article L.123-19 ;
- projets d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et d'installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive ;

Si le projet correspond à l'une de ces trois entrées, il faut examiner les autres procédures auxquelles il peut être soumis et si elles seront portées par l'autorisation environnementale (par exemple autorisation de défrichement, dérogation espèces protégées, déclaration "loi sur l'eau",...).

Plans, schémas, programmes et autres documents de planification faisant l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L.122-4 à L.122-11 du présent code, ou L.104-1 à L.104-3 du code de l'urbanisme, pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur .

La liste en est donnée au [R122-17](#) :

- 54 dispositifs soumis à évaluation environnementale systématique
- 12 soumis à évaluation environnementale au cas par cas
- autosaisine possible du ministre

Ces dispositifs concernent l'agriculture, la sylviculture, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, la prévention des risques,... Parmi lesquels on trouve : les SCoT, les PLU(i), les cartes communales, les MECDU, les PPR,...

Projets « environnementaux »

Création de parc national, de parc naturel marin, le projet de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection mentionnés au livre III du ce :

Autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique

Enquête publique unique

(articles L.123-6 et R.123-7 du code de l'environnement)

Lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumis à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques dont l'une au moins en application de l'article L.123-2, il peut y avoir enquête unique.

L'enquête unique fait l'objet d'un rapport unique mais de conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes initialement requises.

La durée de l'enquête unique ne peut être inférieure à la durée minimale de la plus longue prévue par l'une des législations concernées.

Exemples : DIG de cours d'eau.....

TYPE D'ENQUETES RELEVANT DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Organisées par le préfet (avec référence dans le nouveau guide du CE)

- Enquête de DUP si évaluation environnementale. Peut être accompagnée d'une enquête parcellaire et d'une mise en compatibilité des documents d'urbanisme MECDU
- Enquêtes ICPE
- Loi sur l'eau, IOTA
- PPRN, PPRT (fiches 34 et 35 du nouveau guide du CD)
- Plan de protection de l'atmosphère (fiche 43 du nouveau guide du CE)
- Sites patrimoniaux
 - o Décret 2017-456 du 29 mars 2017
 - o remplace ZPPAUP, AVAP, secteur sauvegardé). Un « *plan de sauvegarde et de mise en valeur* » (PSMV) peut être établi sur tout ou partie du site patrimonial remarquable. Sur les parties du site non couvertes par un tel plan, un « *plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine* » est établi.
 - o Fiches 21, 22 et 23
- Schéma régional de cohérence écologique (fiche 41 du nouveau guide du CE)
- Plan d'exposition au bruit (PEB) (fiche 36 du nouveau guide du CE)
- Déclaration de projet (fiche 38 du nouveau guide du CE)
 - o La déclaration de projet relève soit de la compétence de l'autorité de l'Etat soit de la compétence de l'organe délibérant de la collectivité territoriale « responsable du projet », c'est à dire la personne morale pour le compte de laquelle les travaux sont effectués ou l'ouvrage construit
 - o Peut être accompagnée d'une enquête de DUP si expropriation
 - o Peut être accompagnée d'une mise en compatibilité des documents d'urbanisme MECDU
- Déclaration d'intérêt général (loi sur l'eau – fiche 39 du nouveau guide du CE)
- Création d'un parc national (fiche du nouveau guide du CE)
- Création ASA (fiche 44 du nouveau guide du CE)

Organisées par les collectivités territoriales (avec référence dans le nouveau guide du CE)

- Urbanisme (fiches 16, 17 & 18 du nouveau guide du CE)
- Plan de déplacement urbain (fiche 19 du nouveau guide du CE)
- Zonage d'assainissement (fiche 20)
- Aménagement foncier (fiche 27 du nouveau guide du CE)
- schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET (fiche 40 du nouveau guide du CE)

- Plan régional de prévention et de gestion des déchets (fiche 42 du nouveau guide du CE)
- Constructions soumises à permis de construire prévues à l'annexe I de l'article R.123-1 du Code de l'environnement, sauf lorsque l'autorisation est délivrée au nom de l'État
- Aménagement de terrains de camping ou caravanage, sauf lorsque l'autorisation est délivrée au nom de l'État
- Déclaration de projet (fiche 38 du nouveau guide du CE)
 - o La déclaration de projet relève soit de la compétence de l'autorité de l'Etat soit de la compétence de l'organe délibérant de la collectivité territoriale « responsable du projet », c'est à dire la personne morale pour le compte de laquelle les travaux sont effectués ou l'ouvrage construit

LE ROLE, LES PREROGATIVES ET LES DEVOIRS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

« Ni le porteur de projet, ni l'autorité décisionnaire, ni les associations représentatives, ni le public, quels que soient leurs mérites, ne sont détachés des intérêts qu'ils défendent. Seul le commissaire-enquêteur, indépendant de tous, peut afficher sa neutralité et son objectivité »,

1- RAPPEL SUR LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE

Désignation du commissaire enquêteur

- Indépendance : pourrais-je être considéré par le public comme lié de près ou de loin au projet ?
- Disponibilité : globalement trois mois en temps partagé
- Compétence : nature ou complexité du sujet

Déroulement avant ouverture de l'enquête

- Prise en compte du dossier
Vérification de sa complétude
Etudier le dossier
- Réunions préalables (maître d'ouvrage, autorité organisatrice, commission)
Solliciter une présentation du projet par le pétitionnaire
Contribuer à l'élaboration de l'arrêté et de l'avis de mise à l'enquête avec l'autorité organisatrice
- Faut-il, a priori, prévoir une RIE ?
 - Visite des lieux
 - Organisation des permanences
 - Vérifier le dossier et ouvrir les registres
 - Veiller à la présence d'un ordinateur au siège de l'enquête
 - Information du public avant l'enquête
 - S'assurer de la conformité de la publicité légale
 - Inciter à une publicité complémentaire
 - Vérifier la mise à disposition de l'avis et du dossier d'enquête sur le site internet dédié
 - Rédiger des consignes pour les mairies

Pendant l'enquête

- Veiller à ce que le public ait bien accès aux observations déposées
- Recevoir, renseigner et recueillir les observations du public.
- Annexer au registre tout texte déposé par le public.
- S'abstenir formellement d'exprimer toute opinion personnelle
- Entendre toutes les personnes concernées par l'opération
- Récupération et clôture des registres d'enquête papier.
- Recueil des courriers et des observations adressées par courriels et/ou déposées sur le registre dématérialisé.

PV de synthèse

- Le remettre « physiquement » dans les huit jours suivant la récupération des registres.

- C'est une synthèse objective des interrogations, observations et de toutes les propositions du public, de tous les partenaires (AE, PPA, PPC, divers) et du CE. Cette synthèse débouche sur des questionnements à exprimer.

LES PREROGATIVES DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Visite des lieux

- A faire systématiquement, de préférence avec le maître d'ouvrage
- Parcellaire : si entrée sur des parcelles privées, informer le préfet qui avertira les propriétaires 15 jours avant
- Pas d'entrée dans les habitations

Entendre toute personne que le CE juge utile

- Avant, pendant ou après
- Audition des élus, recueil des avis des conseils municipaux quand ils sont sollicités
- Rencontrer la DDT(M) qui a, la plupart du temps, rédigé l'avis des services de l'Etat
- Faire des PV d'entretiens, les prendre en compte dans le PV de synthèse des observations et les joindre au rapport

Décider l'organisation d'une réunion d'Information et d'échange (RIE)

- Peut se décider dès la rédaction de l'arrêté (exemple : mauvaise concertation préalable ou public manifestement mal informé)
- Se tient forcément en présence du maître d'ouvrage
- Le CE définit avec l'autorité organisatrice et le maître d'ouvrage, les modalités de déroulement de cette réunion.
- Même publicité que pour une ouverture d'enquête
- Le CR de Synthèse de la réunion établi par le CE et les observations du MO, sont annexés au rapport d'enquête. L'enregistrement audio, s'il a eu lieu, est transmis à l'autorité organisatrice.

Prolonger de l'enquête

- Quelles raisons :
 - carence ou insuffisances de publicité, participation du public sous-estimée, demande justifiée, dates de l'enquête mal choisies, pièces complémentaires versées au dossier en cours d'enquête, aléas ou cas de force majeure, décision en cours d'enquête de l'organisation d'une RIE
- Quelle procédure
 - Décision du CE, huit jours au moins avant la fin de l'enquête
 - Prolongation maximale de 15 jours
 - notification à l'autorité organisatrice de la décision motivée
 - pas de nouvel arrêté
 - nouvelle publicité par autorité organisatrice (affichages, site électronique...)
 - une permanence au moins pendant la prolongation

Autres prérogatives

- Solliciter éventuellement l'octroi d'une allocation provisionnelle
- Demander au Pdt du TA la désignation d'un expert. Le coût de cette expertise complémentaire est à la charge du responsable du projet

CAS PARTICULIERS

Suspension de l'enquête

Ce n'est pas une initiative du CE mais du porteur de projet qui peut être suggérée, voire initiée par le CE

- Quelles raisons
 - Nécessité d'apporter des **modifications substantielles** au projet
 - Ne s'applique que pour les enquêtes environnementales
- Quelle procédure
 - Décision de l'autorité organisatrice après consultation du CE
 - Déclenchée en cours d'enquête
 - Limitée à 6 mois et utilisation unique
 - Complément au dossier expliquant modifications
 - Nouvel avis autorité environnementale.
 - Nouvel arrêté
 - Reprise enquête pour une durée de 30 jours au moins (si possible même CE)

Enquête complémentaire

Ce n'est pas une initiative du CE mais du porteur de projet, au vu des conclusions du CE

- Quelles raisons : modifier le contenu en profondeur sans devoir procéder à une nouvelle EP environnementale sur l'ensemble des aspects du projet.
- Quelle procédure
 - Décision de l'autorité organisatrice
 - Complément au dossier expliquant les « modifications substantielles »
 - Nouvel avis autorité environnementale.
 - Nouvel arrêté
 - Ne dure que 15 jours et éventuellement RIE
 - 15 jours pour rendre le rapport complémentaire

DEVOIRS DU CE

Rappel des 34 articles du code de déontologie de la CNCE

Comportement

1. Le CE remplit son rôle dans l'intérêt général, avec équité, loyauté, intégrité, dignité et impartialité.
2. Il s'abstient de faire toute action qui risque de nuire à l'image, à la crédibilité et à l'efficacité de l'enquête publique et de sa fonction.
3. Il agit de façon neutre et impartiale et le montre par son comportement.
4. Il veille au respect de chacun et refuse les incivilités.
5. Il s'oblige à consacrer à sa mission une disponibilité appropriée à l'opération et aux circonstances de l'enquête.
6. Il respecte la loi et les règles de procédure.
7. Il se tient au service du public de façon irréprochable. Il contribue à ce qu'il dispose d'une information complète, objective, honnête et accessible et qu'il obtienne les réponses aux questions posées. Il s'attache à connaître au mieux ses observations, contre-propositions et leurs justifications.
8. Il s'interdit formellement de faire usage ou de mentionner sa qualité de commissaire-enquêteur à des fins professionnelles, commerciales ou électives.

Indépendance

9. Il se tient hors tout conflit d'intérêts.

10. La qualité de commissaire-enquêteur est incompatible avec tout acte ou comportement de nature à porter atteinte à son indépendance qu'il doit sauvegarder en toutes circonstances. A ce titre il s'engage à s'abstenir de tout acte et de tout comportement susceptible d'y porter atteinte.

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 Il en avise l'autorité de désignation.

11. Il ne peut, directement ou indirectement, accorder, solliciter ou accepter une faveur ou un avantage indu pour lui-même ou pour une autre personne, de la part de tout organisme ou personne concernée, à quelque titre que ce soit, par le projet soumis à enquête. Il ne doit pas, dans ses actions et décisions, se laisser influencer par toute forme de récompense, avantage ou gain ultérieur. Il a cependant droit, sous la responsabilité de l'autorité de désignation, au remboursement de ses frais et à une juste indemnisation, en application des dispositions législatives.

12. Il ne peut utiliser à son profit personnel une information privilégiée obtenue en sa qualité de commissaire-enquêteur.

13. Il traite toute tentative de pression et d'ingérence dans sa mission comme irrecevable et inadmissible.

14. Il manifeste par son comportement, ses paroles et ses écrits son indépendance vis-à-vis des diverses parties intéressées au projet soumis à l'enquête.

15. Le commissaire-enquêteur qui a cessé d'exercer ses fonctions doit se comporter de façon à ne pas tirer d'avantages indus de ses fonctions antérieures.

Devoir de réserve

16. Il doit toujours respecter le devoir de réserve.

17. Il fait preuve d'extrême réserve :

- dans la manifestation publique de ses opinions politiques, philosophiques et religieuses;
- sur ce dont il a connaissance dans l'exercice de sa mission;
- dans la manifestation publique de son opinion concernant un projet controversé lié à l'environnement.

18. Le commissaire-enquêteur qui a fait part publiquement de son opinion sur un projet ne peut accepter de mission d'enquête rattachée directement ou indirectement à ce projet.

19. Avant et pendant la durée de l'enquête, il doit s'abstenir de manifester une quelconque opinion personnelle sur le projet soumis à enquête.

20. A l'expiration de sa mission, après remise de son rapport, le Il s'oblige au devoir de réserve. Il s'engage à ne plus intervenir, à quelque titre et sous quelque forme que ce soit, sinon pour sa propre défense, au cas où il serait mis en cause, et après avoir recueilli l'avis favorable de l'autorité de désignation.

Compétence

21. Le Il s'engage à posséder dans le domaine d'exercice de sa mission une compétence minimale certaine afin de pouvoir renseigner le public, apprécier la portée des observations présentées et prendre position en connaissance de cause. Il s'engage à se récuser dans le cas où il s'estimerait incompétent pour assumer la conduite de l'enquête proposée.

22. Le Il se tient informé des textes législatifs et réglementaires qu'il est chargé d'appliquer pour l'exécution de sa mission. Il doit perfectionner sans cesse ses connaissances administratives, juridiques et techniques, notamment dans les domaines de l'environnement et du développement durable ainsi que de la communication publique. Il s'engage à assister aux stages ou journées d'information ou de formation organisées à son intention par les pouvoirs publics, la CNCE et ses instances décentralisées ou d'autres organismes compétents. Il se conforme aux dispositions du « Guide du commissaire-enquêteur » édité par la CNCE.

23. Le Il s'attache à rendre des rapports bien construits et compréhensibles par le public. Il s'oblige, conformément aux dispositions réglementaires, à motiver son avis dans ses conclusions personnelles sur l'objet de l'enquête.

Dispositions particulières

24. Il accomplit une mission occasionnelle de service public et d'utilité collective dans le cadre de la législation et de la réglementation relatives aux enquêtes publiques. Il respecte les règles de l'équité procédurale et agit en tout temps de la façon la plus transparente possible. Il s'abstient de toute intervention ou démarche, directe ou indirecte, auprès des autorités de désignation en vue d'une désignation personnelle.

25. La mission du commissaire-enquêteur, définie par l'arrêté d'organisation de l'enquête, est de permettre à l'autorité ayant le pouvoir de décision de disposer préalablement de tous éléments nécessaires à son information, que l'enquête publique peut permettre de recueillir auprès du public. Les modalités de la procédure d'enquête sont arrêtées d'un commun accord entre l'autorité compétente et le commissaire-enquêteur.

26. Il favorise l'accès du public à l'information, l'aide à bien comprendre le projet et l'incite à exprimer ses appréciations, suggestions et contre-propositions sans contrainte. Il accomplit sa mission sans limitation territoriale.

27. Le Il s'engage à respecter ses obligations à l'égard des autorités compétentes, à respecter les dispositions législatives et réglementaires, notamment celles des arrêtés prescrivant l'enquête, en particulier quant au délai mais aussi à la bonne exécution de sa mission.

28. Le Il doit, dès sa désignation et avant que ne soient fixées les modalités de l'enquête par l'autorité compétente, prendre connaissance du dossier, éventuellement le faire compléter, et faire connaître à l'autorité compétente ses propositions d'organisation de l'enquête, notamment en ce qui concerne les modalités de publicité, les lieux d'ouverture des registres d'enquête, les modalités facilitant la lisibilité du projet par le public, les lieux, jours et heures de ses permanences. Il favorise l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication et, en tant que de besoin, la tenue de réunions publiques.

29. Dans le cadre d'une commission d'enquête, le Il adopte et conserve envers ses collègues une attitude loyale et courtoise.
30. Le commissaire-enquêteur membre d'une commission d'enquête exprime son avis personnel au sein de la commission, mais, d'une part il respecte le caractère confidentiel des délibérations de la commission, et d'autre part il se soumet à l'avis majoritaire des membres de la commission. A l'extérieur de celle-ci, il s'exprime au nom de la commission d'enquête et conformément à la position définie par la majorité de ses membres.
31. Le président de la commission d'enquête est responsable de l'organisation et du fonctionnement de la commission, notamment de la décision de prolongation de l'enquête et de l'organisation des réunions publiques. Ces responsabilités sont assumées en concertation avec les membres de la commission et dans le respect de leur majorité.
32. Le Il respecte la confidentialité du rapport de la commission d'enquête jusqu'à ce qu'il soit rendu public.
33. Le Il fait preuve de réserve, de courtoisie, de sérénité et de considération envers tous les participants à l'enquête. Il suscite leur respect mutuel et coopère à la plus large participation du public.
34. Le Il évite toute rencontre avec le maître d'ouvrage et tous intervenants qui ne soit justifiée par les dispositions législatives et réglementaires ou par les nécessités de l'enquête.

RESPONSABILITE EN FIN D'ENQUÊTE

Dans le délai d'un mois, il doit, après avoir rappelé l'objet et les modalités d'organisation de l'enquête, rendre compte de l'ensemble des événements qui s'y sont déroulés, faire part de l'opinion écrite et orale du public (et des réponses du porteur de projet) et surtout donner son avis motivé sur le projet. Cet avis est personnel en ce sens qu'il n'est pas forcément celui exprimé par la majorité des intervenants mais ce n'est pas une opinion personnelle.

Comme le soulignait le vice-président du TA de Pau en décembre 2017, cet avis est étayé par sa connaissance des codes afférents à l'enquête :

DUP de travaux et portant mise en compatibilité du PLU :

Le commissaire enquêteur doit ici exposer les avantages et inconvénients de l'opération qui lui est soumise. Il fait ici application de la théorie dite de « la balance coûts avantages » issu de l'arrêt du conseil d'Etat du 28 mai 1971.

Plan de prévention des risques:

Se livrer à une appréciation des avantages et inconvénients résultant de la mise en place de ce plan. Voir par exemple CAA Nantes 17 octobre 2016.

ICPE et autorisations au titre de la loi sur l'eau

Le CE doit indiquer les raisons qui déterminent le sens de ses conclusions au regard des objectifs de protection de l'environnement poursuivis par la réglementation applicable aux installations classées. Voir par exemple CAA Lyon 25 mars 2008 06LY 01688. Cet avis doit ainsi faire état des atteintes susceptibles d'être portées par le projet é 1 environnement et des éventuelles mesures compensatoires prévues. CAA Nantes 14 décembre 2012 .

carrières

Le commissaire enquêteur doit ici aussi émettre son avis en fonction des atteintes portées par le projet à l'environnement, des mesures compensatoires prévues par le pétitionnaire. Voir par exemple CAA Nantes 17 avril 2015 14NT 00056

Plans locaux d'urbanisme

Il s'agit ici d'émettre un avis sur le parti d'aménagement voulu par les auteurs du projet de plan local d'urbanisme soumis à enquête publique. Voir par exemple CAA Bordeaux 29 novembre 2016 15BXO1131. Autrement dit cet avis doit porter sur le projet d'aménagement et de développement durables **au regard de la réglementation d'urbanisme**. Voir par exemple CAA Lyon 15 novembre 2016 société Grezdis 15LY 01363. Cet avis peut également porter sur des problèmes plus généraux de conformité du projet de plan local d'urbanisme à une autre réglementation. Voir par exemple CAA Bordeaux 2 octobre 2014 IZBX 00397. Les seules réponses aux observations émises par le public portant sur des points particuliers du projet de PLU ne peuvent équivaloir à un avis motivé. Voir par exemple CAA Lyon 9 février 2016 14LY 02762. Il va de soi qu'en cas de révision ou de modification d'un plan local d'urbanisme, l'avis du commissaire enquêteur ne doit porter que sur les points faisant l'objet de cette révision ou de cette médication.

schéma de cohérence territoriale :

Le commissaire enquêteur doit ici émettre son avis en appréciant les avantages et inconvénients du projet de schéma soumis à l'enquête publique, Voir par exemple CAA Marseille 24 novembre 2016 15MA 02978

Permis de construire :

Le commissaire enquêteur doit ici émettre son avis en appréciant les avantages et inconvénients du projet au regard des observations émises par le public et les personnes publiques associées, cette motivation devant essentiellement reposer sur des motifs d'ordre urbanistique. Voir par exemple CAA Lyon 29 septembre 2015 13LYO03083

Conséquences de son avis

L'avis du CE est un avis simple et non un avis conforme, l'autorité chargée de la décision peut toujours passer outre. Toutefois, pour les documents d'urbanisme, la collectivité territoriale doit motiver les raisons pour lesquelles elle passe outre un avis défavorable ou ne lève pas une réserve.

Par ailleurs, le rapport et les conclusions motivées du CE influent sur une éventuelle suite contentieuse

- En premier lieu, vis-à-vis du référé-suspension, seule vraie mesure conservatoire de la future chose jugée
- Puis, lors du jugement, tant sur les éléments de forme que sur ceux qui doivent éclairer le fond (+ censure éventuelle du rapport & conclusions...)

PRISE EN COMPTE DES AVIS DE L'AE, DES « PPA¹⁰ » ET « PPC¹¹ »

Les critiques ou remarques exprimées avant l'enquête et jointes au dossier **doivent être prises en compte et conduire le commissaire enquêteur à solliciter des explications ou des éclaircissements.**

Il est rappelé que la loi de ratification des ordonnances d'août 2016 impose au porteur de projet de travaux et d'installations **de répondre systématiquement par écrit à l'avis formulé par l'autorité environnementale.**

¹⁰ Parties prenantes associées

¹¹ Parties prenantes consultées

Il est conseillé aux CE de demander au maître d'ouvrage de se prononcer sur les avis exprimés avant le début de l'enquête et que sa réponse soit elle aussi jointe au dossier. S'il ne le fait pas, il est recommandé de reprendre les remarques figurant dans ces avis lors de du PV de synthés pour que le maître d'ouvrage se positionne dans son mémoire en réponse à ce PV.

Le CE se doit d'examiner l'ensemble des observations recueillies **sans oublier de se prononcer sur les avis émis par les PPA** ». Il est rappelé par ailleurs qu'il doit se prononcer sur toutes les contre-propositions exprimées lors de l'enquête.

LA DEMATERIALISATION DE L'ENQUETE PUBLIQUE

UNE PARTICIPATION « MODERNE » DU PUBLIC

L'ordonnance du 3 août 2016, impose, depuis du 1^{er} janvier 2017, un volet dématérialisé et la loi de ratification des ordonnances du 3 août 2016 précise que seules les observations parvenues par voie électronique auront à être publiées sur un site internet

La dématérialisation offre au citoyen de nouvelles possibilités de participer à l'enquête, en dehors des classiques "jours et heures ouvrables »

- Meilleur accès au dossier
- Possibilité supplémentaire de contributions du public « précisées » par l'arrêté d'organisation.

LA DEMATERIALISATION ET L'ENQUETE PUBLIQUE

Les points essentiels de la dématérialisation :

- L'information du public est aussi dématérialisée : un site internet unique doit contenir toutes les informations relatives à l'enquête (articles L.123-2, L.123-10 et L.123-12) ;
- La participation du public par voie électronique est obligatoire (article L.123-10,) par Courriel, avec ou non un Registre Dématérialisé ;
- Un site internet doit présenter les observations et contributions envoyées par courrier électronique ;
- L'Avis d'Ouverture d'enquête doit préciser toutes ces modalités d'accès.

Une dématérialisation à chaque étape de l'EP :

- Le CE participe avec l'Autorité Organisatrice - et si possible avec le Maître d'Ouvrage - aux modalités d'organisation de l'EP et tout particulièrement de mise en œuvre du volet « dématérialisé » ;
- Une consultation du Dossier d'enquête proposée « aussi » par voie dématérialisée sur un ou plusieurs sites identifiés, mais aussi sur un poste informatique « *en un ou plusieurs points* » (fracture numérique); il doit être aussi possible de télécharger le dossier !
- L'information de l'ouverture de l'enquête, se fait également par voie dématérialisée, dans les mêmes modalités que l'avis dans la presse locale ou sur l'affichage public
- Le public peut donc livrer ses observations par voie dématérialisée, par le biais d'une « adresse courriel dédiée » et éventuellement d'un « registre dématérialisé », si celui-ci est aussi proposé ;
- L'ensemble des contributions « numériques » déposées doit être « accessible » sur un site internet ;
- Le rapport et les conclusions motivées sont aussi rendus publics, par voie dématérialisée, sur le site internet de l'enquête publique et sur le lieu où ils peuvent être consultés sur support papier (article L.123-15).

RECOMMANDATIONS

Le CE « accompagne » cette nouvelle forme complémentaire de participation, mais ne s'implique pas dans la mise en œuvre des moyens

- adresse du site (adresse web) simple et compréhensible : www.villedici.fr; Donner des informations sur l'EP, dès la page d'accueil ; avec éventuel accès au registre dématérialisé

- Adresse courriel spécifique enquetepubliquepludici@villedici.fr et surtout pas celle du CE !
- Proposer, au public, sur une page dédié à l'EP, les différents moyens et/ou adresses pour déposer sa contribution, ainsi que pour consulter les observations déjà déposées.

Les modalités de communication proposées au public par voie électronique, sont précisées par l'Arrêté et dans l'Avis.

Notamment :

- adresse courriel
- adresse du site
- heures de début et de fin de l'accès pour déposer les observations et propositions;
- Informations sur le lien donnant accès aux observations numériques déjà déposées (R. 123-13).

La mise en ligne des observations et propositions reçues par voie électronique est de la responsabilité de l'Autorité Organisatrice.

Points de vigilance

- Ouverture et clôture du recueil des observations par voie dématérialisée dans les mêmes conditions que celles (classiques) du courrier et du registre « papier ». Attention : minimum 30 jours pleins !
- Grande attention sur la gestion des messages électroniques :
 - o soit le renvoi automatique vers la boîte perso du CE a été programmé (à réclamer en priorité);
 - o soit le transfert vers la boîte perso du CE est effectué après ouverture et lecture du mail par l'AOE.
- Informer le public des limites en taille des pièces jointes de leurs messages : il est recommandé d'indiquer en page "menu » du registre dématérialisé la taille limite des pièces jointes (plus difficile pour le courriel !)

CONCLUSION

La dématérialisation de l'enquête publique offre :

- Consultation Téléchargement d'un dossier d'enquête numérisé, 24h/24 et 7j/7 durant au minimum 30 jours ;
- Un accès à distance pour un public moins mobile ou extérieur au territoire de la consultation (consultation délocalisée) ;
- Possibilité, pour le public, par la transmission de ses observations, et contributions, par « messagerie », de prendre plus largement part (et connaissance) au projet et aux décisions.

SOMMAIRE DU GUIDE CNCE : LA DEMATERIALISATION DE L'ENQUETE PUBLIQUE EN TROIS CLICS

1^{ère} partie : LA PARTICIPATION DU PUBLIQUE SE MODERNISE

Chapitre 1 - de nouvelles pratiques en phase avec l'évolution de la société

- Des premières expériences volontaires à l'obligation découlant de l'ordonnance 2016-1060 du 3 août 2016 et de son décret d'application du 25 avril 2017
- Les apports du volet « dématérialisé » de l'enquête publique

Chapitre 2 - les observations transmises par voie électronique et les moyens de participation

- Spécificités des observations électroniques produites en cours d'enquête
- Les moyens de participation du public par voie électronique

2^{ème} partie : LA PARTICIPATION DU PUBLIC SE DEMATERIALISE

Chapitre 3 - la dématérialisation à chaque étape de l'enquête publique

- Une phase préparatoire décisive
- Une consultation du dossier facilitée et améliorée
- L'ouverture de l'enquête s'informatise aussi
- Pendant l'enquête, des modalités modélisées et enrichies
- La publication du rapport et des conclusions motivées du commissaire enquêteur

Chapitre 4 - modalités pratiques du recueil des observations par voie électronique

- La gestion des courriels
- L'utilisation du registre dématérialisé

Chapitre 5 - vers la généralisation de la consultation en ligne de l'ensemble des observations

3^{ème} partie : LES ACTEURS AU CŒUR DE DE NOUVEAU DISPOSITIF

Chapitre 6- les différents acteurs de l'enquête

- Le tribunal administratif (TA)
- L'autorité organisatrice de l'enquête (AOE)
- Le maître d'ouvrage (MOA)
- Le prestataire éventuel de services (PS)
- Le public:
- Le commissaire enquêteur (CE)

Chapitre 6- recommandations

- Ne pas faire : la commissaire enquêteur ne doit pas créer les outils informatiques
- Eviter : la multiplicité des sites
- Favoriser : l'emploi du registre dématérialisé
- Préconiser : l'utilisation du code QR pour la publicité du site Internet
- En conclusion : ce qu'il convient de savoir ou de faire

Chapitre 7 - récapitulatif du déroulement de l'enquête

- La dématérialisation dans le déroulement de l'enquête
- Tableau récapitulatif

ANNEXES

- Abréviations
- mini-glossaire informatique
- les exigences à l'égard des éditeurs de registres dématérialisés
- registres dématérialisés : éléments d'un cahier des charges type
- les prestataires de registres dématérialisés

BON DE COMMANDE version « papier »

La dématérialisation de l'enquête publique en 3 clics

à retourner au secrétariat administratif de la CNCE
3 Rue Jean Bauhin 25200 MONTBÉLIARD - Tél 03 81 95 14 98 - cnce@cnce.fr - http://www.cnce.fr

(*) La version numérique

de l'ouvrage sera proposée à la vente sur le site de la CNCE www.cnce.fr courant juillet. Après validation du paiement elle sera **consultable en ligne** sur ordinateur, tablette ou smartphone, mais **ni téléchargeable ni imprimable in extenso.**



Mme / M. / Société :

.....

.....

Adresse de facturation et livraison :

.....

.....

► TARIF PUBLIC

| | Prix unitaire | Frais (traitement de la commande, préparation et envoi) | Quantité | Sous-Total |
|---|---------------|---|----------|------------|
| « La dématérialisation de l'enquête publique en trois clics » (ISBN : 978-2-9510571-3-5) Version papier « dos carré collé » - format 20 x 27 cm - 138 pages | 15,00€ | 5,00€ | | |
| Total (!) : | | | | |

Une **version numérique (*)** sera disponible sur le site internet de la CNCE courant juillet (**tarif public 15€**)

► TARIF MEMBRES CNCE

| | Prix unitaire, frais de préparation et d'expédition compris | Quantité | Sous-Total |
|---|---|----------|------------|
| « La dématérialisation de l'enquête publique en trois clics » (ISBN : 978-2-9510571-3-5) Version papier « dos carré collé » - format 20 x 27 cm - 138 pages | 10,00€ | | |
| Total (!) : | | | |

Une **version numérique (*)** sera disponible sur le site internet de la CNCE courant juillet (**tarif membre CNCE 5€**)

(!) Montant net, la CNCE n'étant pas assujettie à TVA

Relevé d'identité bancaire CNCE (RIB) :

Domiciliation : **BPBFC MONTBELIARD**
Code Banque : **10807**
Code Guichet : **00005**
N° de compte : **62221950249**
Clé RIB : **62**
IBAN : **FR76 1080 7000 0562 2219 5024 962**
Adresse SWIFT (BIC) : **CCBPFPPDJN**

RÈGLEMENT

Chèque ci-joint à l'ordre de la CNCE *Cochez la case si vous souhaitez recevoir une facture acquittée :*

Par virement (RIB ci-contre)

À réception d'une facture

Date :

Signature :

ENQUETE DE LA DREAL TOULOUSE SUR LES RAPPORTS DES CE EN 2011

INTRODUCTION

La DREAL « Midi-Pyrénées » a rédigé un rapport en 2011 intitulé : « L'analyse juridique des rapports d'enquêtes publiques ». Ce rapport s'appuie sur une enquête réalisée du 1er avril au 31 juillet 2011 sous la supervision de Virginie Cellier-Périer et Yvain Benzenet. Certes, cette enquête date un peu : depuis 2011 d'une part les procédures ont évolués (réformes de l'automne-hiver 2012, ordonnances d'août 2016, décret d'avril 2017) et d'autre part, la qualité juridique des rapports a sensiblement évolué. Néanmoins les enseignements titrés à l'époque méritent d'être portés à la connaissance de tous les CE qui sauront en faire bon usage dans leurs propres rapports.

Il est à noter que :

- le travail d'analyse a été réalisé d'un point de vue strictement juridique
- l'aspect contentieux de l'enquête publique 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.(

Le CE 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 CE. Le non-respect des prescriptions réglementaires sera de nature à entraîner l'annulation de l'acte litigieux pour procédure irrégulière d'enquête publique.

Une insuffisance de motivation des conclusions emporte des conclusions juridiques très fortes : « *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 contentieuse¹²* ».

Deux cas de figure doivent d'ores 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.
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

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.

¹² Vincent Drouillé, rapporteur public dans ses conclusions relatives à l'arrêt du Tribunal administratif de Lyon du 30 juin 2009 (Commune de Péron, n° 0703881)

La composition du dossier de présentation soumis à enquête publique

Il existe 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). Toutefois, ce principe est toutefois assorti de limites. Le juge administratif donne 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 essentielles¹³ et que les modifications apportées ne faussent pas l'économie générale du projet¹⁴.

L'avis de l'Autorité Environnementale constitue 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 est donc très important de souligner que, n'étant qu'un avis consultatif, l'avis ne lie pas le CE.

La mention et l'annexion des avis des personnes publiques consultées et de l'autorité environnementale

Le Conseil d'État¹⁵ 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. Il en sera de même pour l'absence de l'avis de l'autorité environnementale lorsqu'il est requis

L'information du public .

Le dossier soumis à enquête doit être accessible au public « durant le déroulement de l'enquête publique ». Le public dispose de plusieurs moyens pour faire connaître ses observations. Le CE étant tenu par la suite de les retranscrire dans son rapport.

La décision d'organiser une réunion publique (L. n° 83-630 12 juillet 1983) est facultative ; elle est à l'initiative du CE.

L'analyse des observations du public.

L'analyse du CE doit porter sur l'intégralité des observations recueillies au cours de l'enquête, Même s'il n'est pas tenu de répondre point par point à chacune d'elle¹⁶, s'il peut en faire une analyse synthétique¹⁷, 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 compte¹⁸. En outre, la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 impose au CE de faire état, dans son rapport, des contre-propositions produites durant l'enquête ainsi que les réponses éventuelles du maître d'ouvrage.

¹³ TA Rennes 27 octobre 1988, M. Zalo et association « An Douar », Req. n°86.1564 et 86.1565

¹⁴ TA Toulouse 22 décembre 1988, M et Mme Mazerolles, M et Mme Mondot, req. N°87.489

¹⁵ Arrêt *Commune de Salses le Château* du 4 décembre 1995

¹⁶ CE 20 février 1991, M. poirier Coutensais, Req. n°88.308

¹⁷ 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

¹⁸ TA Toulouse 21 décembre 1987, Commune de Portet-sur-Garonne, Req. N°86.1415)

| | Formalités substantielles * | Formalités non substantielles ** |
|--|---|---|
| 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. | <u>CEPENDANT</u> 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 substantiel, 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 |

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

BILAN GLOBAL DE L'ETUDE

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.

Le CE doit être conscients des risques contentieux inhérents à l'enquête publique ; ayant pris conscience des enjeux juridiques qui pèsent sur lui, il ne pourra être que plus vigilant sur la qualité de son rapport.

ANALYSE JURIDIQUE DES RAPPORTS D'ENQUETES PUBLIQUES

Les différentes rubriques analysées ci-dessous ont été classées en quatre catégories :

- très satisfaisant
- satisfaisant
- insatisfaisant
- insatisfaisant

Qualité de fond des rapports

- présentation du dossier soumis à enquête publique:
Le CE doit montrer, qu'en amont de l'ouverture de l'enquête, il a réalisé un travail de « décryptage » et prise connaissance du dossier et ne s'est pas borné à recopier le dossier de présentation.

30 % de très satisfaisant, 53 % de satisfaisant, 17 % d'insatisfaisant¹⁹

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

- respect de la procédure de l'enquête publique prescrite par le Code de l'Environnement ou le Code l'expropriation:
le CE doit veiller à la bonne application des articles relatifs aux délais, à l'affichage, à la publication, à la mise à disposition du public...

18 % de très satisfaisant, 72 % de satisfaisant 9 % d'insatisfaisant, 1 % de très insatisfaisant²⁰

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. Cela démontre la vigilance des commissaires enquêteurs et leur volonté de concourir à la meilleure information du public possible.

- analyse personnelle de l'opération projetée:
Il s'agit de montrer dans quelle mesure il s'est impliqué dans le projet.

25 % de très satisfaisant, 33 % de satisfaisant 42 % d'insatisfaisant.

Ce point doit donc être amélioré: Se contenter de reprendre les éléments du dossier de présentation ne saurait suffire.

- maîtrise des différentes notions juridiques
Le CE n'est pas un juriste mais il doit avoir 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.

¹⁹ il s'agit de ceux dans lesquels le CE a omis de présenter l'opération ou s'est contenté de recopier mot pour mot le rapport de présentation

²⁰ Le CE n'a pas retracé les étapes essentielles de la procédure ou ne les a pas toutes mentionné ; alors que cela est formellement exigé par les textes.

Une enquête publique renvoie à différentes notions juridiques qui peuvent être paraître complexes aux yeux du public. Le CE doit se livrer à un travail de « vulgarisation ».

6 % de très satisfaisant, 34 % de satisfaisant 60 % d'insatisfaisant.

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.

- retranscription des observations émises par le public

Le CE doit faire apparaître que les observations écrite ou orales formulées par le public ont été prises en compte et faire état, dans son rapport, des contre-propositions produites durant l'enquête ainsi que les réponses éventuelles du maître d'ouvrage.

32 % de très satisfaisant, 60 % de satisfaisant 8 % d'insatisfaisant.

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

- analyse des observations du public

Le CE 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 CE doit s'efforcer dans la mesure du possible, d'en analyser les raisons.

32 % de très satisfaisant, 60 % de satisfaisant 8 % d'insatisfaisant.

Seuls treize 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. le bilan est donc globalement satisfaisant, voire très satisfaisant.

- 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. Cependant, ces éventuelles propositions ne doivent en aucun cas modifier l'économie générale du projet. A défaut, elles seraient irrecevables.

30 % de très satisfaisant, 67 % de satisfaisant 3 % d'insatisfaisant.

Dans les rapports dans lesquels le commissaire enquêteur a formulé des propositions, certains éléments ont pu parfois se révéler très intéressants. Ainsi, émettre de nouvelles propositions sur l'opération projetée n'est cependant pas un point sur lequel s'attarde le commissaire enquêteur.

Manière de rédiger les conclusions,

- séparation des conclusions du reste du rapport

86 % de satisfaisant, 14 % d'insatisfaisant.

Cette formalité énoncée par le Code de l'Environnement est dans l'ensemble très bien respectée par les CE

- rappel de l'objet de l'enquête

8 % de très satisfaisant, 52 % de satisfaisant, 38 % d'insatisfaisant, 2 % de très insatisfaisant²¹

Plus de 60 % des commissaires enquêteurs répondent correctement à cette exigence mais le bilan reste mitigé: une part tout de même des CE négligent le rappel de l'objet de l'enquête.

- rappel des éléments essentiels de l'enquête

Un effort de résumé est ici attendu de la part du commissaire enquêteur. Il doit exposer les temps forts de l'enquête de manière synthétique.

6 % de très satisfaisant, 43 % de satisfaisant, 50 % d'insatisfaisant, 2 % de très insatisfaisant²²

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.

- opinion personnelle donnée sur le projet dans sa globalité

Le CE 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.

13 % de très satisfaisant, 34 % de satisfaisant, 44 % d'insatisfaisant, 6 % de très insatisfaisant

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

²¹ Le rapport obtient la mention « insuffisant », lorsque le commissaire enquêteur n'a pas pris la peine de replacer l'enquête publique dans son contexte.

²² Le rapport obtient la mention « insuffisant », lorsque le commissaire enquêteur n'a pas pris la peine de replacer l'enquête publique dans son contexte.

La plupart des commissaires enquêteurs ne vont pas assez loin dans leur réflexion.
Voici l'un des points qui fait défaut dans la qualité de rédaction des conclusions et sur lequel il conviendra de former davantage les CE.

- bilan avantages/inconvénients du projet : Un avis favorable doit en principe être justifié par un bilan positif en faveur des avantages.

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.

13 % de très satisfaisant, 40 % de satisfaisant, 42 % d'insatisfaisant, 5 % de très insatisfaisant

Pourtant, dans presque la moitié des rapports d'enquêtes étudiés ce bilan est inexistant ou défaillant. Il apparaît 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.

- exposé des raisons déterminant le sens de l'avis : à l'aide de son bilan avantages/inconvénients,

Le CE doit rendre un avis personnel et motivé sur le projet.

13 % de très satisfaisant, 42 % de satisfaisant, 36 % d'insatisfaisant, 9 % de très insatisfaisant

45 % des rapports se sont révélés défaillants voire très dangereux s'agissant du contentieux. Près de la moitié des CE 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. Il est fondamental que le commissaire enquêteur prenne possession du dossier et qu'il avance des arguments solides pour justifier son avis.

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

- clarté des réserves ou recommandations émises

75 % de satisfaisant, 25 % d'insatisfaisant.

Ce point d'analyse est globalement très satisfaisant

- réalisme ou la faisabilité des réserves

83 % de satisfaisant, 17 % d'insatisfaisant.

Ce point d'analyse est globalement très positif

Qualité de forme des rapports,

- présentation et la lisibilité du rapport:

17 % de très satisfaisant, 60 % de satisfaisant, 23 % d'insatisfaisant

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

- présence d'un sommaire

1 % de très satisfaisant, 82 % de satisfaisant, 17 % d'insatisfaisant.

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

- respect du formalisme requis (se référer guide du CE)

22 % de très satisfaisant, 60 % de satisfaisant, 18 % d'insatisfaisant.

Les lacunes constatées consistent soit en un manque de structure et de cohérence dans la présentation de ces points, soit en leur inexistance. Mais ce point est dans l'ensemble positif.

- qualité de rédaction du rapport

19 % de très satisfaisant, 69 % de satisfaisant, 11 % d'insatisfaisant, 1 % de très insatisfaisant

Quelques insuffisances relevées sont pour l'essentiel dues aux fautes d'orthographe et à un manque de maîtrise du pack office. Néanmoins, le bilan reste satisfaisant.

- compréhension globale du rapport :

Bien se rappeler que le rapport s'adresse à trois « personnes » très différentes qui doivent toutes y trouver la réponse à leurs « questions » l'autorité organisatrice de l'enquête, le public et le président du tribunal administratif

47 % de très satisfaisant, 31 % de satisfaisant, 22 % d'insatisfaisant.

Les commissaires enquêteurs sont soucieux de bien se faire comprendre et s'expriment clairement. Lorsque des termes techniques sont repris du dossier de présentation du projet, ils s'efforcent, pour la plupart, de les « vulgariser ». La mauvaise compréhension de quatorze rapports résulte d'une très mauvaise présentation ou du manque d'efforts dans l'explication de notions techniques.

- qualité des annexes:

Certaines pièces doivent obligatoirement être annexées au rapport d'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.

7 % de très satisfaisant, 47 % de satisfaisant, 46 % d'insatisfaisant.

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.

Prise en compte l'avis de l'Autorité Environnementale

- présence et la mention de l'avis dans le rapport:

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

- analyse l'avis par le commissaire enquêteur

69 % des rapports ne contiennent pas d'analyse personnelle de l'avis, 23 % des CE ont fait l'effort de résumé et de synthétisation de l'avis

Seul un petit nombre de commissaires enquêteurs prend le temps de reprendre, d'analyser, de résumer l'avis de l'Ae. La majorité s'en tient à une simple mention ou annexion de l'avis

- prise en compte de l'avis dans le rapport, Influence de l'avis sur les conclusions

Dans la grande majorité des cas (86%), le CE n'a pas fait référence à l'avis et ne s'est pas basé sur celui-ci pour illustrer ses arguments. Mais Dans 50 % des cas étudiés, le commissaire enquêteur fonde des réserves ou recommandations sur l'avis de l'Ae, s'inspire de celui-ci pour son propre avis ou encore l'utilise pour justifier les arguments qu'il avance.