



AGENCE

d'URBANISME

DE LA RÉGION GRENOBLOISE

17  
SEPTEMBRE  
2013

## LETTRE D'INFORMATION

ASSISTANCE JURIDIQUE

### LE NOUVEAU REGIME DE L'ENQUETE PUBLIQUE

L'enquête publique est une période déterminante dans le déroulement d'une procédure. Elle permet au public de prendre connaissance d'un projet et donc d'accéder à une information plus complète et plus globale que celle qui a pu être délivrée à travers des articles parus dans la presse ou lors de réunions publiques ; elle permet de mesurer l'accueil réservé par le public au projet. Son bon déroulement conditionne aussi la validité juridique du processus de décision ou d'approbation : la composition du dossier soumis à enquête, le nécessaire respect des mesures d'informations du public, le rôle crucial du commissaire enquêteur dans la rédaction de son rapport et de ses conclusions motivées... impliquent d'aborder cette procédure avec une attention toute particulière.

#### La réforme de l'enquête

Cette attention doit être renforcée depuis que la loi du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement (loi ENE, dite aussi loi « Grenelle ») a procédé à la refonte totale des 180 enquêtes publiques existantes en les regroupant en deux catégories principales :

- celle à finalité environnementale et **objet de la présente note** (issue du code de l'environnement) ;
- celle relevant de l'utilité publique (issue du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Le contenu de cette réforme a été précisé par le décret n°2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, lui conférant un caractère exécutoire depuis le 1<sup>er</sup> juin 2012.

Parmi les nouveautés issues des nouveaux textes figurent notamment :

- un meilleur encadrement de la durée de l'enquête ;
- la composition a minima du dossier soumis à enquête ;
- le regroupement d'enquêtes à travers l'enquête publique unique ;

- la possibilité pour l'autorité responsable de formuler des observations après la clôture de l'enquête ;
- la mise en place d'une procédure par laquelle l'autorité compétente peut demander au commissaire enquêteur, par l'entremise du président du tribunal administratif, qu'il complète son rapport considéré comme insuffisant.

#### Le champ d'application de l'enquête publique

Il est fixé à l'article L. 123-2 du code de l'environnement.

Font l'objet d'une enquête publique :

- les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact, à l'exception :
  - des projets de création de zone d'aménagement concerté ;
  - des projets à caractère temporaire ou de faible importance ;
- les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale, pour lesquels une

enquête publique est requise en application des législations en vigueur ;

- les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets 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 ;
- les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes, soumises à une enquête publique par les dispositions particulières.

- lorsqu'ils sont requis, le résumé non technique de l'étude d'impact ou le résumé non technique de l'évaluation environnementale ; dans le cas contraire, il conviendra de joindre une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou du responsable du projet, plan ou programme, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan ou programme soumis à enquête a été retenu.

## L'organisation de l'enquête publique

### La désignation du commissaire enquêteur

Le commissaire enquêteur est désigné par le président du tribunal administratif dans les quinze jours qui suivent la demande de désignation formulée par le responsable du projet, plan ou programme. Selon l'importance des dossiers soumis à enquête publique, il est possible de désigner une commission d'enquête. Ses membres sont alors désignés en nombre impair.

Le président du tribunal administratif désigne également un ou plusieurs suppléants. Cette désignation a pour but d'éviter les situations dans lesquelles le commissaire enquêteur serait victime d'un empêchement (maladie, décès...). Le suppléant n'a d'autre rôle, comme son nom l'indique, que de remplacer le cas échéant le titulaire : il n'intervient donc ni dans la conduite de l'enquête, ni pour l'élaboration du rapport et des conclusions. Mais pour assurer sa mission efficacement, comme le titulaire, il reçoit de la part du responsable du projet, plan ou programme, une copie du dossier complet soumis à enquête publique.

Il convient de noter que depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime des enquêtes publiques, la demande de désignation formulée auprès du président du tribunal administratif doit comporter :

- l'objet de l'enquête ;
- la période proposée ;

### La durée de l'enquête publique

Elle ne peut être inférieure à trente jours et ne peut excéder deux mois. Elle peut être prolongée pour une durée maximale de trente jours par décision motivée du commissaire enquêteur s'il décide, notamment, d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public. L'autorité compétente, pour ouvrir et organiser l'enquête publique, est informée de cette prolongation.

**La prolongation peut aussi résulter d'une demande du responsable du projet**, si celui-ci estime nécessaire d'apporter au dossier des modifications substantielles. L'enquête est alors suspendue, pour une durée maximale de six mois, par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête. Après avoir complété le dossier d'enquête initial, l'enquête est prolongée d'au moins trente jours.

### Le moment de l'enquête publique

Il n'existe pas de restrictions législatives ou réglementaires s'agissant de la période durant laquelle est organisée une enquête publique.

Si une directive du Premier ministre du 14 mai 1976 recommande de ne pas prévoir d'enquête publique durant les mois d'été, le Conseil d'Etat a rappelé dans un arrêt du 9 février 2004, que ce texte « *ne présente pas un caractère réglementaire et ne saurait donc être utilement invoqué à l'appui du présent recours ; qu'en outre, aucune disposition législative ou réglementaire ne faisait obstacle à ce que l'enquête publique relative au plan de déplacements urbains approuvé par l'arrêté attaqué se*

déroule du 2 juin au 13 juillet 2000 ». Le Conseil d'Etat a récemment affirmé cette position dans un arrêt du 1<sup>er</sup> mars 2013, *Société Roozen France*.

En fait, ce sont les circonstances qui vont surtout dicter le moment le plus favorable à l'organisation de l'enquête. Ainsi, dans les zones touristiques, accueillant de nombreux résidents secondaires, il peut être préférable d'organiser une enquête durant la période estivale.

### La composition du dossier soumis à enquête

Elle est à géométrie variable. En plus de devoir comprendre l'ensemble des éléments définis par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme, le dossier soumis à enquête publique doit néanmoins comporter un minimum d'éléments fixés à l'article R. 123-8 du code de l'environnement.

Le dossier comprend au moins :

- **lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact et son résumé non technique ou l'évaluation environnementale et son résumé non technique**, et, le cas échéant, la décision d'examen au cas par cas de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement visée au I de l'article L. 122-1 ou au IV de l'article L. 122-4, ainsi que l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement mentionné aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du code de l'environnement ou à l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme ;
- **en l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale, une note de présentation** précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou du responsable du projet, plan ou programme, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan ou programme soumis à enquête a été retenu ;
- **la mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause** et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet, plan ou

programme considéré, ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation ;

- **les avis émis sur le projet, plan, ou programme**, lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête ;
- **le bilan de la procédure de débat public** organisée dans les conditions définies aux articles L. 121-8 à L. 121-15, **ou de la concertation** définie à l'article L. 121-16, ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision (au titre de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme). **Lorsqu'aucune concertation préalable n'a eu lieu, le dossier le mentionne ;**
- **la mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet, plan ou programme**, en application du I de l'article L. 214-3, des articles L. 341-10 et L. 411-2 (4<sup>o</sup>) du code de l'environnement, ou des articles L. 311-1 et L. 312-1 du code forestier.

### L'arrêté d'ouverture de l'enquête

Cet arrêté est pris par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête publique.

Cet arrêté doit préciser :

- **l'objet de l'enquête**, notamment les **caractéristiques principales** du projet, plan ou programme, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée ;
- **la ou les décisions pouvant être adoptée (s)** au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation ;
- **le nom et les qualités du commissaire enquêteur** ou des membres de la commission d'enquête, **et de leurs suppléants ;**
- **les lieux, ainsi que les jours et heures où le public pourra consulter le dossier d'enquête** et présenter ses observations sur le registre ouvert à cet effet ; en cas de pluralité de lieux d'enquête,

l'arrêté désigne parmi eux le siège de l'enquête, où toute correspondance relative à l'enquête peut être adressée au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête ;

- **les lieux, jours et heures où le commissaire enquêteur** ou la commission d'enquête, représentée par un ou plusieurs de ses membres, **se tiendra à la disposition du public** pour recevoir ses observations ;
- le cas échéant, la date et le lieu des réunions d'information et d'échange envisagées ;
- **la durée et les lieux où, à l'issue de l'enquête, le public pourra consulter le rapport et les conclusions** du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ;
- **l'existence d'une évaluation environnementale, d'une étude d'impact ou, à défaut, d'un dossier comprenant les informations environnementales** se rapportant à l'objet de l'enquête, et du lieu où ces documents peuvent être consultés ;
- **l'existence de l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement** mentionné aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du présent code ou de l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme et le lieu où il peut être consulté ;
- **l'identité de la ou des personnes responsables du projet, plan ou programme** ou de l'autorité auprès de laquelle des informations peuvent être demandées ;
- **le cas échéant, l'adresse du site internet** sur lequel des informations relatives à l'enquête pourront être consultées, ou les moyens offerts au public de communiquer ses observations par voie électronique.

Il convient de noter que dès la parution de l'arrêté d'ouverture de l'enquête, chacun peut, sur demande et à ses frais, obtenir communication de l'ensemble du dossier d'enquête.

### La publicité de l'arrêté d'ouverture

C'est un élément essentiel dans la mesure où elle doit permettre d'informer le public des modalités suivant

lesquelles il peut consulter le dossier mais aussi formuler ses observations sur un registre dédié.

Ainsi, **un avis reprenant l'ensemble des éléments mentionnés dans l'arrêté d'ouverture d'enquête publique** doit être publié en caractères apparents, au moins quinze jours avant l'ouverture de l'enquête, dans deux journaux diffusés dans le département. Un rappel doit intervenir dans les huit premiers jours qui suivent l'ouverture de l'enquête. Evidemment, cette mention dans la presse va entraîner un coût financier important pour les collectivités. Mais il ne convient surtout pas de transiger sur un contenu *a minima* de cet avis. Même s'il paraît prohibitif, il sera toujours moins onéreux que le coût et les conséquences d'un contentieux défavorable pour la collectivité.

L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne en outre les lieux où cet avis doit être publié **par voies d'affiches, et éventuellement, par tout autre procédé**. Cet avis est publié 15 jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci.

L'avis d'enquête est également publié sur le **site Internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête, lorsque celle-ci dispose d'un site**.

En outre, s'agissant de la réalisation d'un projet, son responsable doit procéder, dans les mêmes conditions de délai et de durée, à un affichage du même avis sur les lieux prévus pour la réalisation du projet. Ces affiches doivent être visibles et lisibles de la ou, s'il y a lieu, des voies publiques et être conformes aux caractéristiques suivantes :

- mesurer au moins 42 × 59,4 cm (format A2) ;
- comporter le titre « avis d'enquête publique » en caractères gras majuscules d'au moins 2 cm de hauteur ;
- comprendre les informations visées à l'article R. 123-9 du code de l'environnement en caractères noirs sur fond jaune (arrêté du 24 avril 2012).

Une réponse ministérielle du 29 août 2013 précise que les formes de l'affiche dont les caractéristiques sont fixées



dans l'arrêté du 24 avril 2012 ne sont applicables qu'à l'affichage « sur place » c'est-à-dire à l'affiche qui doit être apposée par le responsable du projet sur le lieu où sera réalisée l'opération pour laquelle l'enquête publique est requise.

## Le rôle du commissaire enquêteur durant l'enquête publique

Les attributions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont définies par les articles R. 123-14 à R. 123-17 du code de l'environnement.

A ce titre, il peut :

- demander au responsable du projet, plan ou programme de **compléter le dossier** soumis à enquête publique par des documents qu'il juge utiles à la bonne information du public ;
- **visiter les lieux** concernés par le projet, plan ou programme ;
- **auditionner toute personne ou service** qu'il estime nécessaire de consulter afin de compléter son information sur le dossier ;
- **organiser une réunion d'information et d'échange avec le public** s'il estime que l'importance ou la nature du projet, plan, programme ou les conditions de déroulement de l'enquête publique la rendent nécessaire. Les modalités d'information du public et le déroulement de la réunion sont définies en concertation entre le commissaire enquêteur et l'autorité en charge de l'enquête et le responsable du projet (les frais d'organisation sont à la charge du responsable du projet).

## La rédaction du rapport d'enquête et des conclusions motivées

### Une étape intermédiaire : le procès-verbal de synthèse

Le décret du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement innove en rendant obligatoire, dans les huit jours qui suivent la clôture, **une rencontre entre le commissaire enquêteur et le responsable du dossier afin de lui communiquer les observations écrites et orales consignées dans un procès-verbal de synthèse.**

Le responsable du projet, plan ou programme dispose, s'il le souhaite, d'un délai de quinze jours pour produire ses observations éventuelles. Autant dire qu'il est nécessaire pour ce responsable d'apporter des éléments de réponse aux observations présentées dans la mesure où ils pourront, par exemple, convaincre le commissaire enquêteur du bienfondé des choix effectués par le responsable du projet, plan ou programme et lui éviter ainsi des conclusions qui pourraient s'avérer défavorables.

### Le délai de rédaction

A l'issue de l'enquête publique, le commissaire enquêteur dispose d'un **délai de 30 jours** pour remettre un rapport d'enquête et ses conclusions motivées.

S'il constate son incapacité à respecter ce délai, il lui est possible de solliciter un **délai supplémentaire** auprès de l'autorité compétente pour organiser l'enquête publique. Au terme du délai de trente jours et à défaut de demande de report, l'autorité compétente pour organiser l'enquête peut, avec l'accord du maître d'ouvrage et après mise en demeure du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête demeurée infructueuse, demander au président du tribunal administratif de dessaisir le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête afin de lui substituer son suppléant. Celui-ci dispose alors d'un délai de trente jours à compter de sa nomination pour remettre son rapport et ses conclusions motivées à partir des résultats de l'enquête.

### Le contenu du rapport

Il est précisé par l'article R. 123-19 du code de l'environnement. Le commissaire enquêteur doit **relater le déroulement de l'enquête et examiner les observations recueillies.**

Le rapport doit comporter le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public.

### Les conclusions motivées

Il doit également consigner dans un document séparé ses **conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, défavorables sous réserves ou défavorables au projet**<sup>i</sup>.

L'absence ou l'insuffisance de conclusions motivées a pu être préjudiciable, notamment à certains documents d'urbanisme, le juge administratif prononçant l'annulation du document incriminé, anéantissant plusieurs années d'efforts pour un motif indépendant de la volonté des collectivités compétentes.

C'est la raison pour laquelle le nouvel article R. 123-20 du code de l'environnement permet à l'autorité compétente pour organiser l'enquête publique d'informer le président du tribunal administratif dans un délai de quinze jours suivants la réception des conclusions du commissaire enquêteur de l'insuffisance ou du défaut de conclusions motivées.

Si l'insuffisance est avérée, le président du tribunal administratif dispose de quinze jours pour **demander au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête de compléter ses conclusions**. L'absence de réponse du président du tribunal administratif équivaut à un rejet de la demande. Le même article R. 123-20 prévoit que le président du tribunal administratif peut s'autosaisir et demander, de sa propre initiative, à l'auteur des conclusions de les compléter. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête est alors tenu de remettre ses conclusions complétées à l'autorité compétente pour organiser l'enquête et au président du tribunal administratif dans un délai d'un mois suivant la demande.

## L'enquête complémentaire

La réception des conclusions du commissaire enquêteur peut inciter la personne responsable du projet, plan ou programme d'organiser une enquête complémentaire si elle estime souhaitable d'apporter au dossier des changements qui en modifient l'économie générale.

Le dossier comprend alors :

- une note expliquant les modifications substantielles apportées au projet, plan ou programme par rapport à la version initiale ;
- lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact ou l'évaluation environnementale intégrant ces modifications ainsi que l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement

Cette enquête complémentaire est d'une durée de quinze jours minimum.

## L'enquête publique unique

Lorsque la réalisation d'un projet est soumise à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques dont l'une au moins est une enquête publique environnementale en application de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, il peut être procédé à une enquête unique. Les autorités compétentes doivent désigner d'un commun accord celle qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser cette enquête.

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

<sup>i</sup> Lorsque l'avis favorable du commissaire enquêteur est subordonné à certaines réserves, dont une au moins n'a pas été levée, l'avis doit être considéré comme défavorable. Le juge des référés peut alors faire droit à une demande de suspension si cette demande comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.