

L'enquête publique

L'enquête publique (E.P) est une procédure destinée à permettre au public d'**exprimer ses observations** sur un projet en application du principe de participation : une fois l'enquête close, elle fait l'objet d'un **avis motivé d'un tiers neutre**, le commissaire-enquêteur, qui est ensuite suivi ou non par le décideur public.

L'E.P apparaît au début du XIXe siècle dans le cadre des procédures d'expropriation. Il s'agit alors de donner aux propriétaires la possibilité de donner leur avis sur l'expropriation dont leur bien va faire l'objet pour une cause d'utilité publique. La loi du 12 juillet 1983 a créé une nouvelle E.P propre au domaine de l'environnement. **Les projets dont la liste est fixée par décret et qui sont susceptibles d'avoir un effet (positif ou négatif) sur l'environnement doivent ainsi être soumis à l'avis du public.**

L'E.P a été **réformée en dernier lieu par la loi Grenelle 2**, avec une volonté unificatrice : alors qu'on trouvait auparavant une multitude de formes d'enquêtes publiques différentes (plus de 200), on ne distingue à présent plus que l'enquête publique environnementale et celle régie par le code de l'expropriation publique. La réforme apporte par ailleurs plusieurs modifications au déroulement de l'enquête publique. Pour une meilleure lecture de cette fiche, ces nouveautés sont soulignées.



I- Champ d'application

La réforme a harmonisé le régime de l'E.P avec celui de l'étude d'impact et de l'évaluation environnementale des documents de planification. Sont ainsi soumis à E.P, en application de l'[article L.123-2 du code de l'environnement](#) :

- Les projets obligatoirement soumis à **étude d'impact**, ainsi que ceux pour lesquels il a été décidé au cas par cas qu'une étude d'impact était nécessaire (qu'il s'agisse d'une installation nouvelle ou d'une simple modification) ;
- Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une **évaluation environnementale** au titre du code de l'environnement ou du code de l'urbanisme.

Sont par ailleurs soumis à E.P:

- Certains documents de planification qui ne sont pas automatiquement soumis à évaluation environnementale, tels que les **plans locaux d'urbanisme** ;
- 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.

Echappent enfin à l'E.P, de manière dérogatoire, les projets de création de zones d'aménagement concerté, les créations de zones de mouillage et d'équipements légers, les défrichements portant sur une surface inférieure à 10 hectares, ainsi que les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations de toute installation.

A noter enfin que l'article L.123-6 du code de l'environnement prévoit que pour les projets donnant lieu à plusieurs autorisations soumises à E.P, il est possible d'organiser une enquête publique unique : les différents dossiers sont mis à la disposition du public dans un même et seul lieu et le commissaire enquêteur rend un rapport unique sur la tenue de l'E.P. En revanche il doit rédiger des conclusions motivées sur chacune des procédures.

II- Composition du dossier d'E.P

Le dossier d'E.P est le dossier soumis à la consultation du public sur les lieux du déroulement de l'E.P. Ce dossier est communicable à toute personne qui en fait la demande, à ses frais, avant l'ouverture de l'E.P et pendant celle-ci (art. L.123-11 du code de l'environnement). Il est composé des documents suivants (art. R.123-8 du code de l'environnement) :

- L'étude d'impact ou l'évaluation environnementale lorsqu'ils sont requis, ainsi que l'avis donné par l'autorité environnementale sur l'étude/évaluation ;
- En l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale, une note de présentation précisant les coordonnées du porteur de projet, 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 ;
- Les avis émis sur le projet, plan ou programme lorsqu'ils sont obligatoires ;
- Le cas échéant, le bilan de la procédure de concertation mise en oeuvre préalablement (débat public, concertation de l'art. L.121-16 du code de l'environnement ou de l'art. L.300-2 du code de l'urbanisme, etc.) ;
- La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet, plan ou programme.

III- Procédure

1- Phase préalable

L'arrêté fixant les conditions de réalisation de l'E.P est pris par l'autorité compétente pour autoriser le projet ou adopter le document de planification concerné (art. L.123-10 du code de l'environnement). Il précise :

- l'objet de l'enquête ;
- la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour statuer ;
- les nom(s) et qualité(s) du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête, la date d'ouverture (choisie normalement de façon à permettre une réelle participation du public), le lieu de l'enquête, sa durée (entre un et deux mois) et ses modalités ;
- 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 ;
- lorsqu'il a été émis, l'avis de l'autorité environnementale et le lieu où il peut être consulté.



Le commissaire-enquêteur est un tiers neutre choisi et nommé par le Président du tribunal administratif sur une liste d'aptitude révisée tous les quatre ans, pour assurer le bon déroulement de l'E.P. Selon la complexité du projet, une commission d'enquête peut être désignée : elle comprend un nombre impair de commissaires-enquêteurs parmi lesquels est désigné le Président de la Commission d'enquête. Les commissaires-enquêteurs ne doivent pas être intéressés au projet (au plan professionnel ou patrimonial par exemple) afin d'exercer leur mission en toute neutralité.

2- Phase d'enquête

L'E.P donne lieu à des permanences du commissaire-enquêteur dans les endroits désignés des communes concernées par l'enquête. Les dates des permanences sont indiquées dans l'arrêté d'ouverture de l'E.P. Le commissaire-enquêteur accueille le public afin de lui présenter le dossier d'E.P et de recevoir les observations formulées. En dehors de ces permanences, le dossier d'E.P reste consultable, hors présence du commissaire-enquêteur, aux lieux désignés dans l'arrêté d'ouverture.

Le commissaire-enquêteur a un véritable rôle de direction de l'E.P : il "*conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète (...) et de participer effectivement au processus de décision*" ([art. L.123-13 du code de l'environnement](#)). Pour satisfaire cet objectif, il dispose de certaines prérogatives en cours d'enquête. Il peut :

- demander au porteur de projet de compléter le dossier d'E.P, par exemple lorsque le public a fait état de documents manquants. Le refus éventuel du porteur de projet est mentionné dans le rapport d'enquête ([art. R.123-14 du code de l'environnement](#)) ;
- auditionner toute personne qu'il lui paraît utile de consulter. De la même manière, le refus de la personne ou du service concerné est mentionné dans le rapport ([art. R.123-16 du code de l'environnement](#)) ;
- organiser, en concertation avec l'autorité décisionnaire et le porteur de projet, une réunion d'information et d'échange avec le public ([art. R.123-17 du code de l'environnement](#)). Celle-ci peut s'avérer particulièrement utile lorsqu'aucune procédure de concertation n'a pas été mise en oeuvre ;
- procéder à une visite des lieux afin d'affiner sa perception du dossier ([art. R.123-15 du code de l'environnement](#)).

3- Phase post-enquête

A l'issue du dernier jour de l'E.P, qui donne toujours lieu à une permanence du commissaire-enquêteur, l'E.P s'achève et le registre contenant les observations du public est clos.

A noter qu'il existe plusieurs **possibilités de prorogation de la durée de l'E.P** :

Le commissaire-enquêteur peut, par décision motivée, proroger la durée de l'enquête pour une durée maximale de **30 jours**. Cette décision doit être prise au plus tard 8 jours avant la fin initialement prévue de l'E.P ([art. R.123-6 du code de l'environnement](#)).

L'E.P peut également être suspendue par décision de l'autorité décisionnaire lorsque le porteur de projet entend, pendant l'E.P, apporter à son projet des modifications jugées substantielles. A l'issue d'une durée maximale de 6 mois, le projet modifié et accompagné d'un nouvel avis de l'autorité environnementale, est de nouveau soumis à E.P pour une durée minimale de 30 jours ([art. L.123-14 du code de l'environnement](#)).

Après clôture de l'E.P et au vu des conclusions du commissaire-enquêteur, le porteur de projet peut décider d'apporter à son projet des modifications notamment pour tenir compte des observations du public, et en modifiant qui peuvent avoir pour effet de modifier l'économie générale. Alors il peut demander à l'autorité organisatrice la tenue d'une enquête publique complémentaire, portant sur les avantages et inconvénients des modifications pour le projet et l'environnement. Les modifications proposées font l'objet d'un avis de l'autorité environnementale ([art. L.123-14 du code de l'environnement](#)).

Une fois l'enquête close, le commissaire-enquêteur dispose de 30 jours pour remettre à l'autorité organisatrice deux documents distincts : son rapport et ses conclusions. Ces deux documents sont rendus publics.

Le rapport est le compte rendu du déroulement de l'E.P : le commissaire-enquêteur y décrit la mobilisation du public, réalise une synthèse de ses observations, fait état des propositions et contre-propositions du public ainsi que, si elles existent, des réponses que le porteur du projet y apporte. Le rapport contient également, le cas échéant, les refus opposés par le porteur de projet à la communication de certains documents. Ce rapport est purement objectif.

Les conclusions reflètent l'avis personnel et motivé que le commissaire-enquêteur émet vis à vis du projet. Il n'est pas la synthèse des différents avis formulés par le public mais bien l'avis subjectif que le commissaire-enquêteur s'est forgé en analysant le projet, les observations du public et les réponses éventuelles du porteur de projet. Il peut tout à fait aller dans un sens différent de celui de la majorité des dépositions et des avis émis pendant l'E.P.

Ces conclusions, qui doivent être expliquées, peuvent prendre trois formes :

- Avis favorable ;
- Avis favorable avec réserves (réserves qui, si elles ne sont pas levées par le porteur de projet, transforment l'avis favorable en avis défavorable) ;
- Avis défavorable.

Attention : ne pas confondre réserves et souhaits ou recommandations du commissaire-enquêteur. Ces derniers, s'ils ne sont pas réalisés par le porteur de projet, ne transforment pas pour autant l'avis en un avis défavorable.

Si elle constate une insuffisance dans la rédaction des conclusions, l'autorité organisatrice peut le signaler au président du tribunal administratif de manière à ce que celui-ci demande au commissaire-enquêteur de compléter ses conclusions (art. R.123-20 du code de l'environnement).

IV- Portée juridique

Un avis défavorable du commissaire-enquêteur emporte deux conséquences juridiques :

- s'il s'agit d'un projet porté par une collectivité territoriale, celle-ci est alors obligé de délibérer de nouveau sur l'opportunité de réaliser le projet ;
- le juge des référés, saisi d'une demande de suspension du projet, fait droit à celle-ci dès lors qu'il constate qu'un doute sérieux pèse sur la légalité de l'acte : la condition de l'urgence n'est alors pas nécessaire. A noter toutefois que le Conseil d'Etat a jugé en 2012 que le juge peut écarter une demande de suspension alors même que le doute sérieux existe dès lors que « *la suspension de l'exécution de cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité* » (CE, sect., 16 avr. 2012, Cne de Conflans-Sainte-Honorine et a., req. n° 355792)

Si un projet, plan ou programme est autorisé sans que l'enquête publique ait eu lieu alors que celle-ci était obligatoire, alors le juge des référés est tenu d'en ordonner la suspension. Il en est de même si l'étude d'impact ou l'évaluation environnementale n'était pas mise à la disposition du public.

L'insuffisance de l'E.P peut entraîner l'annulation de l'acte autorisant le projet, plan ou programme devant le juge administratif, dès lors qu'il est estimé que cette insuffisance a nui à la bonne information du public. Il peut s'agir par exemple :

- d'un défaut d'affichage de l'arrêté d'ouverture de l'E.P (CAA Lyon, 20080930, SCI domaine de Rivoire, n°07LY00043) ;
- de l'insuffisance de l'avis du commissaire enquêteur, qui doit expliquer de façon argumentée les raisons qui le poussent à approuver un projet (CAA Lyon, 17 août 2010, n°09LY01496) ;
- de l'insuffisance de l'étude d'impact ou d'un projet modifié par rapport à celui présenté dans l'étude d'impact, ce qui ne permet pas au public de se prononcer en connaissance de cause (TA Pau, 28 décembre 2010, n°0801518) ;
- de l'absence dans le dossier d'enquête de certains avis obligatoires (TA Poitiers, 15 février 2007, n°0600589).

Textes clés : – Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2)
L.122-1 et s. – Décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux
R.122-1 et s. opérations susceptibles d'affecter l'environnement
(Code de l'env)



Rédaction, conception et réalisation : FNE Pays de la Loire- Photographies : R. Bruny
Retrouvez plus d'informations sur notre site internet : www.fne-pays-de-la-loire.fr
Cette fiche et son contenu sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons
Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France.