

# La réforme de l'enquête publique

(Articles 236 à 242)

Ces fiches Décryptage apportent des éclairages techniques et juridiques sur les mesures du Grenelle 2. Destinées à en faciliter le déploiement par les collectivités locales, elles sont organisées en 5 domaines :

- Énergie et climat
- Transport
- Batiments et urbanisme
- Biodiversité
- Gouvernance

L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête et les conclusions du commissaire enquêteur sont prises en considération par le maître d'ouvrage et l'autorité compétente pour prendre la décision. La loi portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle 2) simplifie et réforme les enquêtes publiques; au-delà, elle procède à une réforme de l'ensemble des procédures d'information et de participation du public aux décisions « susceptibles d'affecter l'environnement » (cf. aussi fiches « information et concertation » et « rapport et débat en matière de développement durable »).

## Ce que dit le texte...

La loi Grenelle 2 (en son chapitre III) rationalise les enquêtes publiques et redéfinit leur champ d'application dans l'objectif de limiter les risques de recours contentieux.

### Une rationalisation des enquêtes publiques

Dans un recensement réalisé par le ministère en charge de l'écologie et du développement durable, 180 catégories d'enquêtes ont été identifiées. Elles étaient présentes dans un grand nombre de codes.

La loi ENL regroupe les enquêtes publiques en deux catégories principales : l'enquête à finalité principalement environnementale régie par le code de l'environnement, l'enquête d'utilité publique classique régie par le code de l'expropriation.

Concernant la première régie par le code de l'environnement, l'article 240 de la loi, modifiant une douzaine de codes et plusieurs textes législatifs, abroge les dispositions spécifiques aux enquêtes qui y étaient prévues. Ces enquêtes sont soumises au statut unique défini par les articles L 123-1 et suivant du code de l'environnement. Elle répond au principe d'information

et de participation du public tel que défini par la Charte de l'environnement et les normes internationales et communautaires mais aussi à l'objectif de prendre en compte l'environnement dans les décisions publiques.

S'agissant de la seconde enquête, l'article 239 de la loi en définit l'objet par une nouvelle rédaction de l'article L 11-1 du code de l'expropriation. Il s'agit d'une procédure contradictoire conçue comme une garantie de la propriété immobilière et des droits réels. Elle ne concerne que les décisions n'ayant pas d'incidences sur l'environnement, les autres devant faire l'objet de l'enquête régie par le code de l'environnement.

### Un nouveau champ d'application dans un objectif de simplification

Modifié par l'article 236 de la loi Grenelle 2, l'article L 123-2 du Code de l'environnement aligne à quelques exceptions près le champ d'application de l'enquête sur celui de l'évaluation environnementale à laquelle sont assujetties les opérations et les décisions ayant des effets notables sur l'environnement.

En application de l'article susmentionné, sont soumis à enquête publique :

- les projets des travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact (L 122-1 du même code) hormis les projets de création de ZAC ou des projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'État ;
- les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation environnementale en application des articles L 122-4 à L 122-11 du Code de l'environnement, ou des articles L 121-10 à L 121-15 du Code de l'urbanisme, pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur ;
- les projets de création de parc national, de parc naturel régional, d'inscription ou de classement de site ou de réserve naturelle ;
- les 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. Sont visés notamment les opérations et plans qui ont des effets sur l'environnement mais qui parfois ont été dispensés d'études d'impact ou d'évaluation environnementale.

### Une procédure d'enquête publique réécrite

- **La compétence**

En application de l'article L 123-3 du Code de l'environnement, l'enquête publique est organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle elle est requise. Dans le cas des décisions relevant de la compétence des collectivités territoriales, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un des établissements publics qui leurs sont rattachés, l'enquête publique est ouverte par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. Lorsque l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique, la décision d'ouverture est prise par l'autorité de l'État compétente pour déclarer l'utilité publique.

- **L'amélioration de la participation et l'information du public**

En application de l'article L 123-10 du code précité, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête doit informer le public quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci. L'information du public est assurée par tous moyens appropriés selon l'importance et la nature du projet, plan ou programme, notamment par voie d'affichage sur les lieux concernés par l'enquête, par voie de publication locale ou par voie électronique (un décret détermine les cas qui font l'objet d'une communication par voie électronique dans le cadre d'une expérimentation).

Conformément à l'article L 123-12 du même code, le dossier d'enquête publique, s'il reste régi par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme, comprend toujours une note de présentation non technique du projet. En outre, il inclut le bilan de la procédure de débat public, de concertation préalable à l'enquête publique, lorsqu'elle existe. La loi améliore ainsi l'articulation entre l'enquête publique et les procédures de participation instituées en amont.

- **Le rôle du commissaire enquêteur**

L'article L 123-13 du Code de l'environnement définit le rôle du commissaire enquêteur qui doit conduire l'enquête publique de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme et de participer au processus de décision en lui permettant de présenter ses observations et propositions. Il a la possibilité de faire appel à un expert chargé de l'assister.

L'article L 123-15 du même code apporte une solution au blocage provoqué par les retards avec lesquels certains commissaires enquêteurs remettent leur rapport. Le commissaire enquêteur a trente jours à compter de la fin de l'enquête pour remettre son rapport et ses conclusions motivées. Si ce délai ne peut être respecté, un délai supplémentaire peut être accordé. Si à l'expiration de ce délai, le commissaire enquêteur n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées, ni justifié d'un motif pour le dépassement du délai, 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 restée infructueuse, demander au président du tribunal administratif de dessaisir le commissaire enquêteur et de lui substituer son suppléant, un nouveau com-

missaire enquêteur ou une nouvelle commission d'enquête qui dispose d'un mois à partir de sa nomination pour remettre son rapport et les conclusions motivées. Le nouveau commissaire peut faire usage des prérogatives prévues au L 123-13 du même code.

### Date d'entrée en vigueur des dispositions

L'article 245 de la loi fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions du chapitre III à compter du 1<sup>er</sup> jour du sixième mois après la publication du décret (d'application) en Conseil d'État.

## Ce que cela implique pour les collectivités...

### Une sécurisation de la procédure d'enquête publique

En application de l'article L 123-2 IV du Code de l'environnement, la décision prise au terme d'une enquête publique organisée selon les dispositions du code de l'environnement n'est pas illégale du seul fait qu'elle aurait dû l'être dans les conditions définies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

### Un recours facilité aux enquêtes publiques

La rationalisation des enquêtes publiques et de fait la réduction de leur nombre devrait se traduire par une diminution de coût pour les maîtres d'ouvrage tout en permettant une meilleure intégration de l'environnement dans le projet.

Par une meilleure lisibilité de la procédure et une levée de certains blocages (retard dans la transmission du rapport par le commissaire enquêteur, possibilité d'une seule enquête au lieu de deux, organisation d'une enquête complémentaire) la loi Grenelle 2 devrait ainsi lever les réserves de certains élus et maîtres d'ouvrage à l'égard des enquêtes publiques.

### Des nouvelles possibilités

- **Prolongation de l'enquête possible**

Aujourd'hui, si la personne responsable du projet, plan ou programme estime devoir apporter à celui-ci des modifications substantielles, une

seconde enquête sera nécessaire. Ceci à pour conséquence d'allonger la procédure d'enquête et de risques contentieux.

Néanmoins l'article L 123-14 du Code de l'environnement permet à l'autorité organisatrice de l'enquête, après avoir entendu le commissaire enquêteur, de suspendre l'enquête pendant une durée maximale de six mois. Cette possibilité de suspension ne peut être utilisée qu'une seule fois.

Pendant ce délai, le nouveau projet, intégrant les modifications substantielles, est transmis pour avis à l'autorité de l'État compétente en matière d'évaluation environnementale.

A l'issue de ce délai et après que le public a été informé des modifications apportées au projet, l'enquête est prolongée d'au moins trente jours. Dans ce cas, il n'y qu'une seule enquête sur un projet modifié.

- **Enquête complémentaire possible**

Au vu des conclusions du commissaire enquêteur, la personne responsable du projet a la possibilité, si elle estime souhaitable d'apporter au projet des changements qui en modifient l'économie générale, de demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement (L 123-14 II). Avant l'ouverture de l'enquête publique complémentaire, le nouveau projet est transmis pour avis à l'autorité de l'État dans le cadre de l'évaluation environnementale.

#### Contacts :

**Luc Picot,**  
Etd

Tél. : 01 43 92 68 15  
l.picot@etd.asso.fr

**Chahoul Gaffar,**  
Certu

Tél. : 04 72 74 58 18  
chahoul.gaffar@  
developpement-durable.  
gouv.fr

#### Etd,

Le Centre de ressources  
du développement  
territorial  
30, rue des Favorites  
75015 Paris  
Tél. : 01 43 92 67 67  
Fax : 01 45 77 63 63  
www.projetdeterritoire.com

#### Certu,

Centre d'études sur les  
réseaux, les transports,  
l'urbanisme et les  
constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon  
Cedex 06  
Tél. : 04 72 74 58 00  
Fax : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr