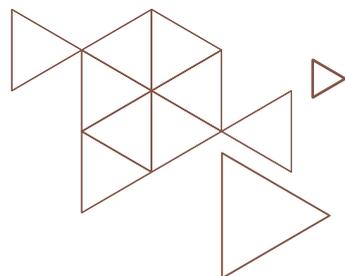


L'enquête publique environnementale

Articles L. 123-1 à L. 123-19 et R. 123-1 à R. 123-46 du Code de l'Environnement (C.Env)

Objectifs

L'enquête publique environnementale 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 projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis à étude d'impact y sont quasi-systématiquement soumis, ainsi que d'autres décisions.



▷ Quand ?

Préalablement à l'autorisation, l'approbation ou l'adoption du plan (PLU), schéma, programme ou projet de travaux (ex : permis d'aménager, permis de construire), d'ouvrages ou d'aménagements susceptible d'affecter l'environnement.

L'enquête publique environnementale intervient à un stade aval de la procédure d'élaboration du plan, schéma, programme ou projet, lequel doit être arrêté dans ses caractéristiques essentielles. Elle peut être précédée d'une participation du public amont (concertation), qui intervient alors que le projet ou le document de planification n'est pas encore arrêté.

▷ Quoi ?

L'enquête publique régie par le code de l'environnement est l'un des trois principaux types d'enquêtes publiques (les deux autres étant l'enquête publique du code de l'expropriation et l'enquête publique de droit commun, prévue par le code des relations entre le public et l'administration).

Elle est mise en œuvre lorsque le projet ou le document de planification concerné présente des risques d'incidences notables sur l'environnement et constitue l'une des deux formes de participation du public en aval prévues par le code de l'environnement, avec la participation du public par voie électronique (PPVE).

L'enquête publique se distingue de la PPVE par l'intervention d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête, chargé d'examiner les observations formulées par le public émises lors de l'enquête et de rédiger un rapport ainsi que des conclusions motivées, dans lesquelles il fait part de son avis sur le projet ou le document de planification en cause.

Le champ d'application de l'enquête publique environnementale est essentiellement défini par les articles L. 123-2 et R. 123-1 du code de l'environnement et regroupe quatre grandes catégories :

1. les projets soumis à évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas
2. les documents de planification soumis à évaluation environnementale
3. 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
4. les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumis à cette enquête en application d'une réglementation particulière (octroi d'une concession de plage, délimitation du périmètre des abords d'un monument historique...).

Focus sur l'évaluation environnementale évoquée dans les 2 premières catégories (cf Fiche ENV 05) :

C'est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage d'un projet le responsable d'un document de planification, d'une étude d'impact ou d'un rapport sur les incidences environnementales, de la réalisation des consultations de l'Autorité environnementale et des collectivités territoriales le cas échéant, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le document de planification, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact ou le rapport sur les incidences environnementales et reçues dans le cadre des consultations effectuées.

L'enquête publique environnementale

Quoi ? (suite)

L'évaluation environnementale permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet ou d'un document de planification sur l'environnement et la santé.

Elle fait état de la mise en œuvre de la doctrine Eviter, Réduire, Compenser.

Ce principe de soumission à enquête publique environnementale est assorti d'exceptions. Ainsi,

- Doivent faire l'objet d'une participation du public par voie électronique et non d'une enquête publique :
 - certains projets soumis à évaluation environnementale (ZAC, projets soumis à permis d'aménager ou de construire soumis après examen au cas par cas, projets d'îles artificielles...)
 - les projets ayant fait l'objet d'une concertation facultative au titre de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme
 - sur décision du préfet, certains projets soumis à autorisation environnementale mais ne comportant pas d'évaluation environnementale
 - les procédures de constatation du rivage
- Ne sont soumis à aucune forme de participation du public :
 - projets soumis à évaluation environnementale de caractère temporaire ou de faible importance (création de zone de

mouillages, demandes d'autorisation Loi sur l'eau d'une durée inférieure à un an, travaux d'entretien, maintenance, grosses réparations...)

- travaux ou ouvrages exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat
- opérations, projets, documents de planification intéressant la protection des intérêts de la défense ou de la sécurité nationale.

Précisions :

- les projets nécessitant à la fois une déclaration d'utilité publique et une enquête publique environnementale relèvent du régime de l'enquête environnementale.
- lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumise à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques dont l'une au moins en application du code de l'environnement, il peut être procédé à une **enquête environnementale unique**. C'est également le cas lorsque les enquêtes de plusieurs projets/plans/programmes peuvent être organisées simultanément et que l'organisation d'une telle enquête contribue à améliorer l'information et la participation du public (articles L. 123-6 et R.123-7 C.Env).
- au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, 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. Les modalités et conditions sont prévues aux articles L.123-14 II et R.123-23 C.Env.

Qui ?

L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête publique est l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise.

Exemple : en matière de permis de construire, l'autorité

compétente est le maire ou le président de l'établissement public de coopération communale compétent en matière de PLU ; en matière d'autorisation environnementale et pour toutes les décisions relevant d'une autorité nationale de l'Etat, l'autorité compétente est le préfet du département du projet concerné...

Comment ?

Avant l'enquête

> Constitution du dossier d'enquête publique

Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme et au moins les pièces exigées par les articles L. 123-12 et R. 123-8 C.Env.

N.B. : Lorsque le projet ou document de planification est soumis à enquête publique unique, le dossier comporte les pièces ou éléments exigés au titre de chacune des enquêtes initialement requises ainsi qu'une note de présentation non technique du projet, plan ou programme.

> Désignation du commissaire enquêteur (ou de la commission d'enquête) (art. L.123-4, L.123-5, R.123-4 et R.123-5 C.Env) :

Il est désigné par le **président du tribunal administratif** dans les 15 jours de sa saisine par l'autorité en charge de l'instruction de l'autorisation ou de la décision requise.

> L'arrêté d'organisation de l'enquête (art. L.123-3, R.123-3 et R.123-9 C.Env) :

15 jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et après concertation avec le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise, prend un arrêté portant sur l'organisation de l'enquête, dont le **contenu** figure à l'article R. 123-9 C. Env.

N.B. : En cas d'enquête unique, l'arrêté d'ouverture de l'enquête précise, s'il y a lieu, les coordonnées de chaque maître d'ouvrage responsable des différents éléments du projet, plan ou programme soumis à enquête (R.123-7 C.Env).

> L'information du public (art. L.123-10 et R.123-11 C.Env)

15 jours au moins avant l'ouverture de l'enquête environnementale, un avis est **publié par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête**, en caractères apparents, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés.

L'enquête publique environnementale

Comment ? (suite)

Cet avis est rappelé pendant les 8 premiers jours d'enquête.

L'avis reste publié **pendant toute la durée de l'enquête** :

- Sur le site internet de l'autorité compétente (ou à défaut sur le site internet des services de l'État dans le département)
- Par voie d'affichage (pendant toute la durée de l'enquête). L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne les lieux où l'avis doit être publié.

Le contenu de cet avis figure à l'article L. 123-10 C.Env.

N.B. : cette information du public peut éventuellement être complétée par tout autre procédé approprié.

Le déroulement de l'enquête :

L'enquête est ouverte par l'autorité compétente pour prendre la décision d'approbation ou d'adoption du projet, plan ou programme.

> Durée de l'enquête (art. L.123-9 C.Env) :

La durée de l'enquête environnementale est fixée par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête. Elle est d'une durée minimale de 30 jours (réduite à 15 jours lorsque n'est pas requise une évaluation environnementale). Par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de 15 jours..

N.B. : en cas d'enquête unique, sa durée ne peut être inférieure à la durée minimale

la plus longue prévue par l'une des réglementations (L.123-6 C.Env).

Les articles L. 123-14 I et R. 123-22 C.Env donnent la possibilité à l'autorité compétente pour organiser l'enquête de suspendre celle-ci pour une durée maximale de six mois, une seule fois, si la personne responsable estime nécessaire d'apporter des modifications substantielles au projet, plan ou programme.

> Les prérogatives du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête :

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête peut :

- Recevoir toute information et, s'il ou elle estime que des documents complémentaires sont utiles à la bonne information du public, demander aux porteurs de projets, plans ou programmes, de communiquer ces documents au public. Les documents obtenus ou leur refus motivé sera versé au dossier (R.123-14 C.Env).
- Entendre toutes les personnes concernées par le projet, plan ou programme qui en font la demande et convoquer toutes les personnes dont il ou elle juge l'audition utile, étant précisé que leur refus, motivé ou non, sera versé au dossier (R. 123-16 C.Env).
- Visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après en avoir informé au préalable les propriétaires et les occupants au moins 48 heures à l'avance (R. 123-15 C.Env).
- Décider d'organiser, sous sa présidence, une **réunion publique** en présence du maître d'ouvrage ou du responsable du document de planification (R. 123-17 C.Env).
- Demander, lorsque les spécificités de l'enquête l'exigent, au président du tribunal administratif de **désigner un expert** chargé de l'assister. Le coût de cette expertise est à la charge du responsable du projet, plan ou programme (L.123-13 C.Env).

> Les observations du public (art. R.123-13 C.Env)

L'article R.123-13 C.Env prévoit les modalités de présentation des observations et de propositions du public, qui sont :

- inscrites sur le registre d'enquête établi sur des feuillets non mobiles côtés et paraphés par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête,
- adressées par correspondance au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête (éventuellement par voie électronique) qui les joint au dossier d'enquête,

- ou formulées lors des permanences organisées par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête.

Lorsqu'une enquête unique est organisée, les observations du public sont consignées au sein d'un registre d'enquête unique (R.123-7 C.Env).

Clôture de l'enquête :

> Procès-verbal de synthèse (art. R.123-18 C.Env) :

A l'expiration du délai d'enquête, le ou les registre(s) d'enquête (en cas de pluralité de lieux d'enquête) sont mis à disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête et clos par lui/elle.

Le commissaire enquêteur rencontre, **dans les 8 jours**, le responsable du projet, plan ou programme et lui communique les observations écrites et orales du public consignées dans un procès-verbal de synthèse. Le responsable du projet, plan ou programme dispose d'un délai de **15 jours** pour produire ses observations éventuelles.

> Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur (art. L.123-15 et R.123-19 C.Env):

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête **rend son rapport et ses conclusions motivées** dans un délai de **30 jours** à compter de la fin de l'enquête.

Le rapport

Les conclusions motivées du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, consignées dans un document séparé, précisent son avis sur le projet. Elles peuvent être favorables, favorables avec recommandations, favorables sous réserves ou défavorables au projet..

N.B. : L'enquête unique fait l'objet d'un rapport unique du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, ainsi que de conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises (L. 123-6).

> Transmission (art. L.123-15 et R.123-19 C.Env)

Dans un délai de 30 jours à compter de la date de clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet à l'autorité compétente pour organiser l'enquête :

- l'exemplaire du dossier d'enquête déposé au siège de

L'enquête publique environnementale

Comment ? (suite)

l'enquête

- le ou les registres et pièces annexées

- ainsi que le rapport et les conclusions motivées.

Une procédure est prévue en cas de **défaillance** du commissaire enquêteur qui n'aurait pas remis son rapport et ses conclusions motivées dans le délai imparti (article L123-15).

Attention : par ailleurs, si l'autorité compétente pour organiser l'enquête, ou le président du Tribunal administratif, relève une insuffisance de motivation des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, elle peut saisir le président du tribunal administratif, dans un délai de quinze jours. Ce dernier, s'il considère que les conclusions sont insuffisamment motivées, demande au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête de compléter ses conclusions, dans un délai de quinze jours

Dans le cas d'une **enquête publique unique**, l'autorité chargée d'ouvrir et d'organiser l'enquête adresse, dès leur réception, copie du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête à chacune des autorités compétentes pour prendre les décisions en vue desquelles l'enquête unique a été organisée, au président du tribunal administratif et au maître d'ouvrage du projet plan ou programme (R.123-7 C.Env).

> Portée des conclusions motivées du rapporteur public

Les conclusions n'ont pas de portée contraignante. Elles visent à éclairer le public et l'autorité compétente pour prendre

sa décision. Par ailleurs, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête n'est pas tenu par les observations du public lorsqu'il ou elle émet son avis (favorable / favorable avec recommandations / favorable avec réserve / défavorable).

En revanche, pour les **projets** d'une collectivité territoriale :

- **Des conclusions favorables avec réserves équivalent à des conclusions défavorables** tant que la collectivité n'a pas levé les réserves, par délibération.
- **Des conclusions défavorables nécessitent que la collectivité prenne une délibération motivée** réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné, si celui-ci veut poursuivre l'opération concernée.

> La modification du projet/document après enquête publique

En principe, le projet/document ne peut être modifié de manière substantielle après enquête sauf si ces modifications sont directement issues de l'enquête c'est à dire :

- Soit des avis joints au dossier d'enquête,
- Soit de l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête,
- Soit des observations du public.

> L'existence d'un référé suspension spécifique à l'enquête publique (art. L.123-16 C.Env)

Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension de l'exécution d'une décision prise après enquête publique environnementale, **est tenu de suspendre** la décision pour laquelle l'enquête publique était requise, dans deux hypothèses :

- Si l'**enquête publique, bien que requise, n'a pas eu lieu.**
- Si le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête a **rendu des conclusions défavorables**, ou favorables avec des réserves non levées, et qu'il existe un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

> Durée de validité de l'enquête

Une fois l'enquête clôturée et les conclusions du commissaire enquêteur ou la commission d'enquête remises, sauf exception, aucun délai n'est imposé à l'autorité compétente pour prendre sa décision. Ladite décision peut ainsi être prise plusieurs années plus tard **à condition que les circonstances de droit et de fait n'aient pas changé.** *Exceptions : la déclaration de projet doit intervenir un an suivant la clôture de l'enquête publique (6 mois lorsque le projet est soumis à DUP). La DUP doit également intervenir dans ce délai d'un an.*

> Durée de validité de la décision prise après enquête (art. L.123-17 et R.123-24 C.Env)

Sauf disposition particulière (ex : délai de validité des PC), les projets doivent être mis en œuvre dans un délai de **5 ans** à compter de la décision. A défaut, une nouvelle enquête doit être conduite, sauf si, avant l'expiration du délai initial, il a été décidé d'une **prorogation** de la décision de 5 ans maximum.

Jurisprudence

Attention : ces jurisprudences sont nécessairement non exhaustives et peuvent être rapidement obsolètes compte tenu du renouvellement constant en droit de l'environnement.

▷ Impartialité du commissaire enquêteur

CAA Nantes, 17 février 2004, n° 01NT00650

«*Considérant que MM. [...] commissaires-enquêteurs désignés dans le cadre de l'enquête publique prévue par les dispositions de l'article R. 121-21 du code rural, étaient propriétaires de terres situées dans le périmètre de remembrement; que cette situation est contraire aux garanties d'objectivité que doivent présenter, en raison de la nature de leurs fonctions, les commissaires-enquêteurs chargés de ladite enquête; qu'il suit de là que l'arrêté contesté a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière et doit être annulé pour ce motif;*»

Voir aussi : CAA Nancy, 18 décembre 2008, n° 07NC01240

De manière générale, il ne doit pas être une personne intéressée à

L'enquête publique environnementale

Jurisprudence (suite)

titre quelconque par le projet : cf. CE, 12 octobre 1992, n° 112.455

▷ Tous les vices de procédure n'entraînent pas l'illégalité de l'enquête

CE, 25 septembre 2013, « Carrière de BAYSSAN », n°359756 (Appliquant la jurisprudence Danthony)

Rappel arrêt de principe Danthony (CE, Ass, 23 décembre 2011, n°335033) : un vice de forme ou de procédure n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative

« Considérant (...) que si les dispositions citées au point 2 exigent que l'avis au public précise la nature de l'installation projetée, elles n'imposent pas que l'ensemble des activités prévues sur le site fassent l'objet d'une description détaillée »

▷ Caractère suffisant de la motivation

CAA Nantes 9 janvier 2017, Commune de Saint-Gildas-de-Rhuys, n°16NT01501

« L'avis favorable émis par le commissaire enquêteur le 30 mai 2013 indique qu'« il apparaît comme nécessaire de faire cesser l'urbanisation anarchique du territoire communal autorisée par le POS », que « l'opposition au PLU exprimée dans ce thème n'est pas de nature à remettre en cause d'une manière fondamentale le dossier » et que « les zones humides sont recensées et protégées » ; ces remarques figurant dans la conclusion finale du rapport permettent, malgré leur expression maladroite et leur caractère succinct, de comprendre les raisons pour

lesquelles le commissaire enquêteur a émis un avis favorable au projet de plan local d'urbanisme ; la commune de Saint-Gildas-de-Rhuys est, dès lors, fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Rennes a annulé la délibération du 26 septembre 2013 au motif que les conclusions du commissaire enquêteur étaient insuffisamment motivées.»

▷ La portée des recommandations formulées dans le rapport du commissaire enquêteur

CE, 2 avril 1993, « Kaminer », n°97150

« Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obligation au conseil municipal **de se conformer aux suggestions ou recommandations émises par le commissaire enquêteur** dans son rapport ; qu'ainsi, les auteurs du plan d'occupation des sols révisé de la commune d'Orgeval n'étaient pas liés par la suggestion qui leur était faite par le commissaire enquêteur d'abaisser de 5 000 m² à 3 000 m², en zone NAb, la surface minimale des parcelles constructibles [...] »

▷ L'avis du commissaire enquêteur est considéré comme favorable si les réserves émises ont été prises en considération et que le projet a été modifié en application de ces dernières

CE, 22 février 1989, n°69649

« Considérant que le commissaire chargé de l'enquête d'utilité publique a donné à l'ensemble de l'opération d'aménagement du secteur Montempoivre à Paris, 12^e arrondissement, **un avis favorable**, sous réserve que, notamment, fût supprimée la couverture de la rue Montempoivre prévue par le plan d'aménagement soumis à l'enquête; qu'il ressort des pièces du dossier que ce plan, modifié à la suite de l'enquête, a seulement prévu, au-dessus de la rue précitée, le maintien de deux passages nécessaires pour relier les deux parties du secteur; **que la modification ainsi réalisée a suffisamment tenu compte de la réserve formulée par le commissaire enquêteur** ; que, par suite, le commissaire de la République de la région Ile-de-France et du département de Paris était compétent, en vertu de l'article L.11-2 du code de l'expropriation, pour prendre l'arrêté attaqué [...] »

▷ Le contrôle des modifications postérieures à l'enquête

CAA, 1^{ère} chambre - formation à 3, 11 juillet 2013, n°11BX03249

« Considérant [...] que les modifications apportées au projet de plan local d'urbanisme postérieurement à l'enquête publique **doivent procéder de l'enquête publique** ; que ces dispositions ont pour finalité de permettre aux intéressés de participer à l'enquête publique afin de faire évoluer le projet de plan qui leur est présenté et non d'ouvrir la possibilité à la commune d'apporter elle-même des modifications au

projet qu'elle a initialement arrêté et décidé de soumettre à l'enquête publique ; Considérant qu'eu égard d'une part, à la portée des modifications apportées par la commune [...] d'autre part, au fait que ces modifications, alors qu'il n'est pas établi que les deux lettres du maire adressées au commissaire-enquêteur [...] aient été annexées au dossier de l'enquête, n'ont pu être soumises à l'appréciation du public, **lequel a ainsi été privé de la possibilité de présenter ses observations sur ces changements de zonage**, la méconnaissance des règles procédurales énoncées par les dispositions précitées des articles L. 123-9 et L.123-10 du code de l'urbanisme a vicié le déroulement de l'enquête publique et a ainsi entaché d'irrégularité le plan ensuite approuvé [...] »

▷ La nécessité d'une nouvelle enquête publique en cas de modification substantielle du projet

En cours d'enquête, il est possible de compléter, améliorer, mais pas de modifier substantiellement un dossier.

CE, 8 février 1999, « Carry », n° 127651. Confirmée par la CAA de Marseille, Villes de Cannes, 3 Juin 2004, N° 99MA00071

« [...] que, dans ces conditions, eu égard à l'importance en superficie des surfaces qui devaient être affectées à la reconstitution des jardins, à hauteur de 7 700 m², par rapport à l'ensemble des surfaces faisant l'objet de la modification de l'affectation autorisée par la convention en litige et s'élevant à 11 870 m², la convention en litige a apporté une **modification substantielle au dossier soumis à enquête publique et rendait nécessaire l'engagement d'une nouvelle enquête publique** ; que, par suite, l'acte décidant la passation de la convention en litige est intervenu à la suite d'une procédure irrégulière ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens, M. Y est fondé à demander l'annulation de l'acte. »



Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant à la date de sa publication. Il s'agit d'une information générale qui ne saurait servir à résoudre des cas particuliers. La mise en œuvre de l'outil décrit ne saurait engager en aucun cas l'Établissement Public Foncier de Bretagne. Aucune utilisation commerciale de la présente fiche n'est autorisée.