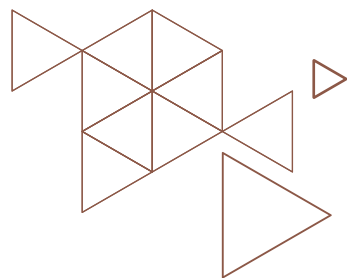


L'enquête publique environnementale

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.



▷ Quand?

Préalablement à l'autorisation, l'approbation ou l'adoption du plan, schéma, programme ou projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements susceptible d'affecter l'environnement.

▷ Quoi?

1. Les projets d'aménagement, travaux, ouvrages, exécutés par des personnes publiques ou privées, **soumis à étude d'impact** (se référer aux articles L. 122-1 et suivants C.Env).
Cependant, ne sont pas soumis à enquête environnementale malgré le fait qu'ils comportent une étude d'impact :
 - La décision de création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC). Par contre, d'autres autorisations nécessaires à la réalisation de la ZAC peuvent être soumises à enquête publique environnementale (ex : autorisation loi sur l'eau).
 - Les projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'État (se référer à l'article R. 123-1 C.Env).
 - Les demandes de permis de construire et de permis d'aménager soumis à étude d'impact par décision de l'autorité environnementale (examen au cas par cas).
2. Les plans, schémas, programmes et autres documents de **planification soumis à évaluation environnementale européenne** (se référer aux articles L. 122-4 à L. 122-12 C.Env).
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**.

Précisions :

- Les travaux ou ouvrages exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat en sont **exclus** (article L. 123-2, III).
- Les projets nécessitant à la fois DUP et une enquête publique environnementale relèvent du régime de cette 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 de l'enquête environnementale et si les autorités compétentes désignent d'un commun accord celle qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser cette enquête : il peut être procédé à une enquête unique soumise au code de l'environnement ainsi qu'à un rapport unique. Idem 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

L'enquête publique environnementale

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 est l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise.

Exemple : en matière d'ICPE, de loi sur l'Eau et pour toutes les décisions relevant d'une autorité nationale de l'État, l'autorité compétente est le préfet.

► Comment ?

Avant l'enquête

> Constitution du dossier d'enquête

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 citées à l'article R.123-8 C.Env.

N.B. : Le dossier soumis à enquête publique unique comporte les pièces ou éléments exigés au titre de chacune des enquêtes initialement requises et une note de présentation non technique du projet, plan ou programme.

> Désignation du commissaire enquêteur (ou 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 (ou le conseiller délégué).

Les conditions d'exercice du commissaire enquêteur sont fixées aux articles L. 123-5 C.Env et D. 123-39 C.Env.

> 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, ou l'autorité étatique compétente pour déclarer l'utilité publique si l'enquête publique est préalable à une DUP, prend un arrêté portant sur l'organisation de l'enquête dont le **contenu** figure à l'article R. 123-9 C. Env (12 rubriques doivent être renseignées dont : l'objet, la date, la durée, et le lieu de l'enquête).

N.B. : L'arrêté d'ouverture de l'enquête unique 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).

> 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. 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'Etat dans le département)
- par voie d'affichage (pendant toute l'enquête). C'est l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête qui 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 en vue de laquelle l'enquête est requise.

> 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 sauf en l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale européenne où elle peut être d'une durée minimale de 15 jours. 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, sachant que cette décision doit alors être portée à la connaissance du public, au plus tard à la date prévue initialement pour la fin de l'enquête.

N.B. : La durée de l'enquête unique ne peut être inférieure à la durée minimale la plus longue prévue par l'une des réglementations (L.123-6).

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 l'enquête pour une durée maximale de six mois, une seule fois, si la personne responsable du projet estime nécessaire d'apporter des modifications substantielles.

> Les prérogatives renforcées du commissaire enquêteur :

Le commissaire enquêteur peut :

- Recevoir toute information et, s'il estime que des **documents complémentaires** sont utiles à la bonne information du public, demander au maître d'ouvrage ou aux porteurs de projet 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 juge l'audition utile, sachant 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).

L'enquête publique environnementale

Comment? (suite)

- Décider d'organiser, sous sa présidence, une réunion publique et en présence du maître d'ouvrage (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 (L.123-13 C.Env).

Les conditions de radiation du commissaire enquêteur en cas de manquement à ses obligations sont fixées à l'article R. 123-41 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, propositions et contre-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 sont adressées par correspondance au commissaire enquêteur (éventuellement par voie électronique) qui les joints au dossier d'enquête.
- ou formulées lors des permanences organisées par le commissaire enquêteur.

N.B. : **L'enquête unique** fait l'objet 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)

À l'expiration du délai d'enquête, le registre d'enquête est mis à disposition du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête et clos par lui.

Dès réception du registre et des documents annexés, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rencontre, dans les **8 jours**, le responsable du projet, plan ou programme et lui communique **les observations écrites et orales 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 fait la **synthèse des observations du public** durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage. Pour plus de précision, se référer à [l'article R.123-19 C.Env.](#)

Les **conclusions motivées** du commissaire enquêteur, 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**. L'autorité compétente a la possibilité de demander à ce que le rapport soit complété en cas d'insuffisance ou défaut de motivation.

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 transmet à l'autorité compétente pour organiser l'enquête :

- l'exemplaire du dossier d'enquête déposé au siège de l'enquête
- le ou les registres et pièces annexées
- ainsi que le rapport et les conclusions motivées (il transmet simultanément une copie du rapport et des conclusions motivées au président du tribunal administratif).

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.

Le législateur a mis en place une procédure à l'article R. 123-20 C.Env. afin de purger, à ce stade de la procédure, un éventuel vice de procédure lié à l'enquête, en raison d'un défaut de motivation du commissaire enquêteur. Cela consiste en la possibilité d'effectuer un contrôle préventif de ses motivations. L'autorité administrative qui reçoit l'avis personnel motivé du commissaire enquêteur peut relever une insuffisance de motivation et saisir le président du tribunal administratif, dans un délai de 15 jours. Ce dernier, s'il considère qu'il y a effectivement un défaut de motivation, demande au commissaire enquêteur de compléter ses conclusions, dans un délai de 15 jours (à défaut d'intervention du président du tribunal administratif dans ce délai, la demande est réputée rejetée). Le président du tribunal administratif peut aussi faire cette demande de sa propre initiative dans un délai de 15 jours à compter de la réception du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur. Si le commissaire enquêteur apporte le complément demandé dans le délai d'un mois, le vice est purgé.

N.B. : Dans le cas de l'**enquête 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).

L'enquête publique environnementale

Comment? (suite)

> Portée des conclusions du commissaire enquêteur

Les conclusions n'ont pas de portée contraignante (cf. CE 2 avril 1993, *Kaminer*, n°97150, jurisprudence ci-après). Il s'agit uniquement d'éclairer l'autorité compétente pour prendre sa décision. Par ailleurs, le commissaire enquêteur n'est pas tenu par les observations du public lorsqu'il prononce son avis (favorable / favorable 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.
- des conclusions défavorables nécessitent que la collectivité prenne une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique, si celui-ci veut poursuivre l'opération. La modification du projet/document après enquête publique.

> La modification du projet/document après enquête publique

Il est interdit de modifier le projet/document 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,
- soit des observations du public.

En effet, si on modifie le document après enquête sur la base d'un élément absent du dossier d'enquête, la modification est illégale.

> 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, 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 avait rendu des conclusions défavorables, ou favorables avec des réserves qui n'ont pas été levées, et qu'il existe un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.

> Durée de validité de l'enquête

Une fois l'enquête terminée et les conclusions du commissaire enquêteur remises, aucun délai n'est imposé à l'autorité compétente pour prendre sa décision (PC, PA ...). Ladite décision peut ainsi être prise plusieurs années plus tard mais à condition que les circonstances n'aient pas changé. Attention : en expropriation la déclaration d'utilité publique (DUP) doit être prise un an après la clôture de l'enquête préalable.

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

Les projets doivent être mis en œuvre dans un délai de 5 ans à compter de la décision, à défaut, une nouvelle enquête doit être conduite. Sauf, s'il a été décidé une prorogation de 5 ans au plus, avant l'expiration du délai initial.

Jurisprudence

▷ Désignation du commissaire enquêteur et incompatibilité

CAA Lyon, 23 avril 2015, n° 14LY01183

« Considérant (...) que l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique litigieuse s'est déroulée [...], sous la direction de M. D..., (...) que M. D... a exercé les fonctions de directeur régional Rhône-Alpes du bureau d'études Ingerop, jusqu'à avril 2008; qu'il est constant qu'il a, dans ce cadre, été associé par des contrats conclus avec l'Olympique Lyonnais, à la préparation du projet de Grand Stade

à Décines-Charpieu, un article du *Moniteur* précisant, sans que cela ne soit contesté, que M.D..., après son départ de la direction régionale, "conserve les études structures du projet d'OL Land"; qu'ainsi, il doit être regardé comme intéressé au projet du Grand Stade, alors même qu'il n'aurait pas été amené à travailler, personnellement, sur la question de sa desserte; [...] Considérant par ailleurs [...] que : "la réalisation du Boulevard Urbain Est Vaulx La Soie "figure au nombre des "opérations et équipements concourant à la réussite du projet Grand Stade"; qu'ainsi, alors même que le projet de Boulevard Urbain Est est antérieur de nombreuses années au projet de Grand Stade, le premier doit être regardé comme présentant un intérêt déterminant pour la réalisation du second; que, compte tenu de la nature et de l'intensité du lien existant entre ces deux projets, M. D... doit être regardé comme ayant été intéressé à l'opération de réalisation du Boulevard Urbain Est, pour le tronçon en question; [...] a privé le public concerné des garanties d'impartialité et d'indépendance inhérentes aux fonctions de commissaire enquêteur; »

▷ 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 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 de principe : CE, Ass, 23 décembre 2011, Danthony, n°335033)

« Considérant que s'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions fixées par les dispositions citées ci-dessus, la méconnaissance de ces dispositions 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

L'enquête publique environnementale

Jurisprudence (suite)

et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative [...] (NB : application de la jurisprudence Danthony). *Considérant [...]* que l'avis au public annonçant l'ouverture de l'enquête publique, affiché dans les mairies concernées et publié dans deux journaux locaux, précisait que l'enquête portait sur le projet de la société Carrière de Bayssan de reprise de l'exploitation et d'extension de la carrière [...] et mentionnait les rubriques [...] de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement; 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; que, par suite, en se fondant, pour juger que l'avis litigieux ne permettait pas une bonne information du public, sur la seule circonstance que, pour l'une des activités prévues sur le site, il se bornait à faire référence, sans l'expliciter, à la rubrique 2511-1 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, la cour a méconnu la portée des obligations prévues par l'article R. 512-15 du code de l'environnement;»

▷ 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 Île-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^{er} 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 [...]** et 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 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.

