

# La réforme des enquêtes publiques

19 mai 2014 à Aix-en-Provence

## ENSOSP

Présentation du cadre législatif et réglementaire de  
la réforme des enquêtes publiques régies par le code  
de l'environnement

Mélanie ZOUAGHI



# Sommaire

**Thème 1.** Introduction

**Thème 2.** La simplification du droit des enquêtes publiques

**Thème 3.** La participation et l'information du public

**Thème 4.** Le contentieux des enquêtes publiques

**Thème 5.** Les questions en suspens



# Thème 1. Introduction

- Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n° 0160, 13 juillet 2010, p. 12905, texte 1
- Décret n°2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, JORF n°302, 30 déc. 2011, p.22692, texte n°12

# 1. Les défauts de l'ancien régime

- ⊙ Le droit des enquêtes publiques, « un véritable maquis juridique propre à égarer les meilleurs connaisseurs »
  - JEGOUZO Yves, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation », *AJDA* 2010, n° 32, p. 1812
- ➔ Une prolifération d'enquêtes
- ➔ La place de l'enquête dans le processus décisionnel
- ➔ Un droit positif en retrait des contraintes supranationales

## Thème 1. Introduction

### 1. Les défauts de l'ancien régime

# A. Une prolifération d'enquête

- Rapp. CE, *L'utilité publique aujourd'hui, Doc. fr., 1999*
- Rapp. sur la simplification des enquêtes publiques établi par l'Inspection générale de l'environnement et le Conseil général des ponts et chaussée, nov. 2005
- JEGOUZO Yves, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation », *AJDA 2010, n° 32, p. 1812*

## Thème 1. Introduction

### 1. Les défauts de l'ancien régime

# B. La place de l'enquête publique dans le processus décisionnel

- ⦿ L'enquête publique, une étape de procédure parmi d'autres, mêlant des intérêts contradictoires.
- ⦿ Les observations du public ne peuvent être prises en compte qu'à la condition qu'elles ne bouleversent pas le projet.
- ➔ Intervient trop tard dans le processus décisionnel.

## Thème 1. Introduction

### 1. Les défauts de l'ancien régime

# C. Un droit positif en retrait des contraintes supranationales

#### ⊙ Droit international :

- Conv. d'Aarhus, 25 juin 1998 relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement
  - *Article 6.4 : « chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ».*
  - *Article 6.8 : « chaque partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération ».*

## Thème 1. Introduction

### 1. Les défauts de l'ancien régime

# C. Un droit positif en retrait des contraintes supranationales

#### ⊙ Droit communautaire :

- Dir. Cons. n°85/337/CEE, 27 juin 1985 relative à l'évaluation de l'incidence de certains projets publics ou privés sur l'environnement, modifiée en 2003
  - *Article 6 § 4 : « à un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement »*

## Thème 1. Introduction

### 1. Les défauts de l'ancien régime

# C. Un droit positif en retrait des contraintes supranationales

#### ● Droit français :

- L. constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°0051, 2 mars 2005, p. 3697
  - *Article 7 : « toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »*

**But de la réforme :** mettre à jour le droit positif et limiter les éventuelles querelles entre le droit interne et le droit communautaire et international

## 2. Les réformes successives

- Rapp. CE, *L'utilité publique aujourd'hui*, Doc. fr., 1999
- Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF 28 fév. 2002, p. 3808, texte n°1
- CE, Rapport public 2003, Paris, Doc. Fr., Etudes et documents du Conseil d'Etat n°54, 2003, p. 88-89
- L. n°2004-1343, 9 déc. 2004 sur la simplification du droit
- Conseil général des ponts et chaussée, Rapport n°2004-0254-01, fév. 2005, Réforme du système des enquêtes publiques

## 2. Les réformes successives

- Inspection générale de l'environnement et Conseil général des ponts et chaussée, nov. 2005, Rapp. sur la simplification des enquêtes publiques
- JEGOUZO Yves, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation », *AJDA 2010, n° 32, p. 1812*
- Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179, 5 août 2009, p. 13031, texte 2
- Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n° 0160, 13 juillet 2010, p. 12905, texte 1
- Décret n°2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, JORF n°302, 30 déc. 2011, p. 22692, texte n°12

## 3. L'utilité du décret

- La loi Grenelle II :

- > Reprend à son compte les dispositions issues de la loi Bouchardeau ;
- > Ne laisse que peu de marge de manœuvre au décret

- Le décret d'application était-il vraiment nécessaire ?

→ « Un grand nombre d'article du décret relèvent le plus souvent du copier coller et donnent fréquemment une impression de déjà-vu »

- > HOSTIOU René, « L'enquête publique après les textes d'application du Grenelle 2 : quoi de neuf ? », *JCP A* n°8, 27 fév. 2012, p. 2066

## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

- Une réorganisation complète de l'architecture des enquêtes
- L'adaptation de la procédure à l'évolution des projets
- La possibilité d'une procédure d'enquête unique

# 1. Une réorganisation complète de l'architecture des enquêtes

- **But de la réforme** : faire réapparaître deux régimes dissociés et rattacher les enquêtes existantes à l'un ou l'autre de ces deux régimes.

| Enquêtes relevant du code de l'environnement                                                                                                                                                                                                             | Enquêtes relevant du code de l'expropriation                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OBJET</b> : « 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 mentionnées à l'article L. 123-2 » (Art. L. 123-1). | <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Enquête préalable à l'adoption d'une DUP</b> : informer les intéressés et les consulter sur un projet susceptible de donner lieu à expropriation.</li><li>- <b>Enquête portant atteinte au droit de propriété mais distinctes du code de l'expropriation</b></li></ul> |



## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 1. Une réorganisation complète de l'architecture des enquêtes

#### A. Le champ d'application des enquêtes publiques

#### **a. Le champ d'application de l'enquête environnementale**

##### ⦿ Les documents au sens large (Art. L. 123-2 I 2°)

- Sont soumis à enquête environnementale : « *Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 du présent code, 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* »

## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 1. Une réorganisation complète de l'architecture des enquêtes

#### A. Le champ d'application des enquêtes publiques

#### a. Le champ d'application de l'enquête environnementale

- Les procédures instituant un périmètre de protection environnementale (Art. L. 123-2 I 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 mentionnés au livre III du présent code* ».

- > **Nouveauté de la loi ALUR** : article L. 111-1-6 C. urb



## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 1. Une réorganisation complète de l'architecture des enquêtes

#### A. Le champ d'application des enquêtes publiques

#### **a. Le champ d'application de l'enquête environnementale**

##### ⊙ Les travaux ne relevant pas de l'enquête publique

- Article L. 123-2 III C.env : « *Les travaux ou ouvrages exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat* ».
- Article L. 123-2 III bis C.env : travaux liés à la défense nationale
- Article R. 123-1 IV : « *Sauf disposition contraire, les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations, quels que soient les ouvrages ou aménagements auxquels ils se rapportent, ne sont pas soumis à la réalisation d'une enquête publique* »

## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 1. Une réorganisation complète de l'architecture des enquêtes

#### A. Le champ d'application des enquêtes publiques

#### **a. Le champ d'application de l'enquête environnementale**

##### ⦿ Les enquêtes concernées

- > Code de l'environnement
- > Code de l'urbanisme
- > Code général des collectivités territoriales
- > Code minier
- > Code rural et de la pêche maritime
- > Etc...



## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 1. Une réorganisation complète de l'architecture des enquêtes

#### A. Le champ d'application des enquêtes publiques

### **b. Le champ d'application de l'enquête d'utilité publique**

#### ● Les projets nécessitant une déclaration d'utilité publique :

##### > Principe :

- Article L. 11-1 I : « *L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers, ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête (...)* »
- Article L. 11-1 II : « *L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique de travaux, d'aménagements, de constructions ou d'ouvrages constituant une opération mentionnée à l'article L. 123-2 du code de l'environnement est régie par le chapitre III du titre II du livre Ier du même code* »

## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 1. Une réorganisation complète de l'architecture des enquêtes

#### A. Le champ d'application des enquêtes publiques

### **b. Le champ d'application de l'enquête d'utilité publique**

- Le renvoi, par des dispositions particulières, au code de l'expropriation
  - Le code de l'expropriation, la référence pour l'organisation d'enquêtes relevant d'autres législations
  - Les enquêtes concernées :
    - Code de la voirie routière
    - Code de l'urbanisme
    - Code rural
    - Etc...



## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 1. Une réorganisation complète de l'architecture des enquêtes

## B. Le principe de non-équivalence des procédures

- **Sous l'ancien régime**, impossibilité de recours à la procédure d'enquête de droit commun à la place de l'enquête Bouchardeau, et inversement (CE, 8 mars 1991, n°104973, Commune de Maisons-Laffitte, Rec. CE 1991, p. 85)
- **Depuis la loi Grenelle II**, principe partiellement remis en cause :
  - Article L. 123-2 IV C. env : « *La décision prise au terme d'une enquête » environnementale « 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 »*
  - CE, ass., 23 déc. 2011, n°335033, Danthony

## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 1. Une réorganisation complète de l'architecture des enquêtes

## C. Différences et traits communs entre les deux types d'enquêtes

| Formalités                                       | Enquêtes relevant du code de l'expropriation                                                                                                                                                                                                             | Enquêtes relevant du code de l'environnement                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Autorité compétente pour ouvrir l'enquête</b> | Le préfet (R. 11-4)                                                                                                                                                                                                                                      | Autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise (L. 123-3), sous réserve de certaines hypothèses (L. 123-3 al 2 et R. 123-3)                                                                                                                                                                       |
| <b>Publicité dans la presse</b>                  | Insertion dans 2 journaux régionaux ou locaux, 8j au moins avant le début de l'enquête et rappel dans les 8 premiers jours.<br>Pour les opérations d'importance nationale, insertion dans 2 journaux nationaux, 8j avant le début de l'enquête (R. 11-4) | Insertion dans 2 journaux régionaux ou locaux, 15 j au moins avant le début de l'enquête et rappel dans les 8 premiers jours.<br>Pour les projets d'importance nationale, insertion dans 2 journaux nationaux, 15j au moins avant le début de l'enquête (R. 123-11 I)                                                                    |
| <b>Publicité par voie d'affiche</b>              | Affichage dans chacune des communes désignés par le préfet, par les maires concernés, 8j au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci (R. 11-4)                                                                          | Affichage sur les lieux prévu dans l'arrêté d'ouverture 15j avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de l'enquête (R. 123-11 II)<br>Affichage de l'avis sur les lieux de réalisation du projet, sauf impossibilité matérielle, 15j avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de l'enquête (R. 123-11 III) |

## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 1. Une réorganisation complète de l'architecture des enquêtes

# C. Différences et traits communs entre les deux types d'enquêtes

| Formalités                                           | Enquêtes relevant du code de l'expropriation                                                                                               | Enquêtes relevant du code de l'environnement                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Publicité sur internet                               | Non prévue                                                                                                                                 | Sur le site internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête, si elle dispose d'un site (R. 123-11 III)                                                                                                                                                                                                                     |
| Durée de l'enquête                                   | 15j minimum, pas de maximum (R. 11-4)                                                                                                      | 30j minimum, 60j maximum, sauf hypothèse de suspension et d'enquête complémentaire (R. 123-6)                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Prolongation de l'enquête                            | Non prévue                                                                                                                                 | Possible<br>Durée maximale de 30j (R. 126-6)                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Mise à disposition du rapport et des conclusions     | En mairie du lieu d'enquête, dans les mairies des communes désignées dans l'arrêté d'ouverture, en préfecture et sous-préfecture (R.11-11) | Rapport et conclusions rendus publics (L. 123-15)<br>Mise à disposition du public pendant 1 an à compter de la date de clôture de l'enquête, en mairie des communes concernées par l'enquête et en préfecture<br>Le cas échéant, mise à disposition sur le site internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête (R.123-21) |
| Communication du rapport et des conclusions motivées | A toute personne physique ou morale, à la charge du préfet (R. 11-12)                                                                      | Rien de prévu.<br>Application du régime de droit commun de communication des documents administratifs.                                                                                                                                                                                                                                          |

## 2. L'adaptation de la procédure à l'évolution des projets

- **Avant la réforme**, jurisprudence rigoureuse sur la question :  
CE, 22 avr. 1977, *Premoli et FDSEA des Alpes-Maritimes*, req. n°00801,  
*AJDA* 1977. 512, *chron. M. Nauwelaers et O. Dutheillet de Lamothe*
  - > Modifications mineurs
  - > Modifications substantielles ou affectant l'économie générale du projet
- Mise en place, par le **Grenelle II**, de deux nouveaux mécanismes : la suspension d'enquête et l'enquête complémentaire.

## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 2. L'adaptation de la procédure à l'évolution des projets

# A. Le régime de la suspension d'enquête

Disposition législative applicable : **article L. 123-14 I C. env**

*« Pendant l'enquête publique, si la personne responsable du projet, plan ou programme (...) estime nécessaire d'apporter à celui-ci des modifications substantielles, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête peut, après avoir entendu le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, 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, plan ou programme, accompagné de l'étude d'impact ou du rapport environnemental intégrant ces modifications, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement (...). A l'issue de ce délai et après que le public a été informé des modifications apportées (...), l'enquête est prolongée d'une durée d'au moins trente jours ».*

## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 2. L'adaptation de la procédure à l'évolution des projets

## A. Le régime de la suspension d'enquête

Disposition réglementaire applicable : **article R. 123-22 C. env**

*« L'enquête publique poursuivie à la suite d'une suspension (...) est menée, si possible, par le même commissaire enquêteur ou la même commission d'enquête. Elle fait l'objet d'un nouvel arrêté d'organisation, d'une nouvelle publicité, et, pour les projets, d'une nouvelle information des communes (...).*

*L'enquête est prolongée d'une durée d'au moins trente jours.*

*Le dossier d'enquête initial est complété dans ses différents éléments, et comprend notamment :*

*1° Une note expliquant les modifications substantielles apportées au projet, plan ou programme par rapport à sa version initialement soumise à enquête ;*

*2° 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 (...) portant sur cette étude d'impact ou cette évaluation environnementale actualisée ».*

## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 2. L'adaptation de la procédure à l'évolution des projets

## B. Le régime de l'enquête complémentaire

Disposition législative applicable : **article L. 123-14 II 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. Dans le cas des projets d'infrastructures linéaires, l'enquête complémentaire peut n'être organisée que sur les territoires concernés par la modification.*

*Dans le cas d'enquête complémentaire, le point de départ du délai pour prendre la décision après clôture de l'enquête est reporté à la date de clôture de la seconde enquête.*

*Avant l'ouverture de l'enquête publique complémentaire, le nouveau projet, plan ou programme, accompagné de l'étude d'impact ou du rapport environnemental intégrant ces modifications, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement (...) »*

## Thème 2. La simplification du droit des enquêtes publiques

### 2. L'adaptation de la procédure à l'évolution des projets

## B. Le régime de l'enquête complémentaire

Disposition réglementaire applicable : **article R. 123-23 C. env**

*« Lorsqu'une enquête complémentaire est organisée (...), elle porte sur les avantages et inconvénients des modifications pour le projet et pour l'environnement. L'enquête complémentaire, d'une durée minimale de quinze jours, est ouverte dans les conditions fixées aux articles R. 123-9 à R. 123-12.*

*Le dossier d'enquête initial est complété dans ses différents éléments, et comprend notamment :*

*1° Une note expliquant les modifications substantielles apportées au projet, plan ou programme par rapport à sa version initialement soumise à enquête ;*

*2° 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 (...) portant sur cette étude d'impact ou cette évaluation environnementale actualisée.*

*L'enquête complémentaire est clôturée dans les conditions prévues à l'article R.123-18.*

*Dans un délai de quinze jours à compter de la date de clôture de l'enquête complémentaire, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête joint au rapport principal communiqué au public à l'issue de la première enquête un rapport complémentaire et des conclusions motivées au titre de l'enquête complémentaire. Copies des rapports sont mises conjointement à la disposition du public dans les conditions définies à l'article R. 123-21 ».*

Thème 2. la simplification du droit des enquêtes publiques

### 3. La possibilité d'une procédure d'enquête unique

Disposition législative applicable : **article L. 123-6 C. env**

*« I. — 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'article L. 123-2, il peut être procédé à une enquête unique régie par le présent chapitre, dès lors que les autorités compétentes désignent d'un commun accord celle qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser cette enquête.*

*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.*

*Cette 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.*

*II. — En cas de contestation d'une décision prise au terme d'une enquête publique organisée dans les conditions du présent article, la régularité du dossier est appréciée au regard des règles spécifiques applicables à la décision contestée ».*

### 3. La possibilité d'une procédure d'enquête unique

Disposition réglementaire applicable : **article R. 123-7 C. env**

*« Lorsqu'en application de l'article L. 123-6 une enquête publique unique est réalisée, 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 et le dossier soumis à enquête publique est établi sous la responsabilité de chacun d'entre eux.*

*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.*

*La durée de l'enquête unique ne peut être inférieure à la durée minimale la plus longue prévue par l'une des réglementations.*

*L'enquête unique fait l'objet d'un registre d'enquête unique, 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'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 aux maîtres d'ouvrage du projet, plan ou programme »*

## Thème 3. La participation et l'information du public

- Les procédures de participation du public situées en amont de l'enquête publique
- La procédure de mise à disposition du public : un substitut à l'enquête publique
- Une extension de la qualité et des modalités d'information du public



# 1. Les procédures de participation du public situées en amont de l'enquête

## Concertation préalable :

- Article L. 300-2 C. urb :  
« I. — Font l'objet d'une concertation (...) :  
3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat ».
- CE, 6 mai 1996, n°121915, Association Aquitaine Alternatives, Rec. CE 1996, p. 145



# 1. Les procédures de participation du public situées en amont de l'enquête

## Débat public :

- Article L. 121-1 à L. 121-15 et R. 121-1 à R. 121-16 C. env

*« Aucune irrégularité (...) ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel la Commission nationale du débat public a renoncé à organiser un débat public ou l'acte mentionné à l'article L. 121-13 est devenu définitif »*

- Champ d'application restreint



## Thème 3. La participation et l'information du public

### 1. Les procédures de participation du public situées en amont de l'enquête

## A. Une meilleure information du public

#### ● Article L. 123-12 C. env :

- *« Si le projet a fait l'objet d'une procédure de débat public (...), d'une concertation (...), ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision, le dossier comporte le bilan de cette procédure. Lorsqu'aucune concertation préalable n'a eu lieu, le dossier le mentionne ».*

➔ **Risque contentieux**

## Thème 3. La participation et l'information du public

### 1. Les procédures de participation du public situées en amont de l'enquête

## **B. De nouvelles hypothèses limitées de recours à la concertation**

#### ● **Article L. 121-9 C. env :**

- *« (...) Si la commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose. A son initiative ou à la demande du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, la Commission nationale du débat public peut désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions (...) ».*

#### ● **Article L. 121-16 C. env :**

- *« (...) la personne responsable d'un projet, plan ou programme ou décision (...) peut procéder, à la demande le cas échéant de l'autorité compétente pour prendre la décision, à une concertation préalable à l'enquête publique associant le public pendant la durée d'élaboration du projet, plan, programme ou décision (...) »*

## 2. La procédure de mise à disposition du public : un substitut à l'enquête publique

### → Article L. 122-1-1 C. env

*« Lorsqu'un projet de construction, de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement nécessitant une étude d'impact (...) n'est soumis, (...) , ni à enquête publique ni à une autre procédure de consultation du public, le pétitionnaire ou le maître de l'ouvrage met à la disposition du public, avant toute décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution, l'étude d'impact relative au projet, la demande d'autorisation, l'indication des autorités compétentes pour prendre la décision et celle des personnes auprès desquelles peuvent être obtenus les renseignements sur le projet ainsi que, lorsqu'ils sont rendus obligatoires, les avis émis par une autorité administrative sur le projet. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage et l'autorité compétente pour prendre la décision (...) »*

### → Article L. 122-8 C. env

*« Lorsqu'un projet de plan, schéma, programme ou autre document de planification nécessitant une évaluation environnementale (...) n'est soumis, (...) , ni à enquête publique ni à une autre forme de consultation du public, la personne responsable de l'élaboration du plan, schéma, programme ou autre document de planification met à la disposition du public, avant son adoption, l'évaluation environnementale, le projet, l'indication des autorités compétentes pour prendre la décision et celle des personnes auprès desquelles peuvent être obtenus les renseignements sur le projet ainsi que, lorsqu'ils sont rendus obligatoires, les avis émis par une autorité administrative sur le projet. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document (...) »*

## 2. La procédure de mise à disposition du public : un substitut à l'enquête publique

**La procédure de mise à disposition, révélatrice d'une trop lourde procédure d'enquête publique ?**

→ Nouveau article L. 300-2 C. urb, issu de l'article 170 de la loi ALUR :

*« Les projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager (...) situés sur un territoire couvert par un SCOT, par un PLU ou par un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale peuvent faire l'objet de la concertation prévue au même I. Celle-ci est réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis ou, avec l'accord de celle-ci, à l'initiative du maître d'ouvrage (...) »*

*Pour les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact et pour lesquels la concertation préalable est réalisée, il n'y a pas lieu d'organiser l'enquête publique mentionnée à l'article L. 123-1 du code de l'environnement.*

*La demande de permis de construire ou de permis d'aménager, l'étude d'impact et le bilan de la concertation font l'objet d'une mise à disposition du public selon les modalités prévues au II de l'article L. 120-1-1 du même code ».*

Thème 3. La participation et l'information du public

### **3. Une extension de la qualité et des modalités d'information du public**

- La communication du dossier d'enquête publique
- La qualité de l'information environnementale du public
- Le recours aux techniques d'information et de communication dématérialisées

## Thème 3. La participation et l'information du public

### 3. Une extension de la qualité et des modalités d'information du public

## A. La communication du dossier d'enquête

- **Avant la réforme**, le public n'avait pas le droit de demander communication du dossier d'enquête
- **Depuis la réforme :**
  - > Article L. 123-11 C. env : « (...) *le dossier d'enquête publique est communicable à toute personne sur sa demande et à ses frais, avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant celle-ci* »
  - > Article R. 123-9 C. env : « (...) *Toute personne peut, sur sa demande et à ses frais, obtenir communication du dossier d'enquête publique auprès de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête dès la publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête* »
  - > Article R. 123-12 C. env : « *Un exemplaire du dossier soumis à enquête est adressé pour information, dès l'ouverture de l'enquête, au maire de chaque commune sur le territoire de laquelle le projet est situé et dont la mairie n'a pas été désignée comme lieu d'enquête* »

## Thème 3. La participation et l'information du public

### 3. Une extension de la qualité et des modalités d'information du public

## **B. La qualité de l'information environnementale du public**

### ● Renforcement du dossier d'enquête publique :

#### → Article R. 123-8 C. env :

*« (...) Le dossier comprend au moins :*

*1° Lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact et son résumé non technique ou l'évaluation environnementale et son résumé non technique (...)*

*2° 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 (...) »*

## Thème 3. La participation et l'information du public

### 3. Une extension de la qualité et des modalités d'information du public

## **B. La qualité de l'information environnementale du public**

### ● Renforcement du contenu de l'arrêté d'ouverture d'enquête :

#### → Article R. 123-9 C. env :

*« L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête précise par arrêté, quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et après concertation avec le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête : (...)*

*8° 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 ;*

*9° L'existence de l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le lieu où il peut être consulté (...) »*

## Thème 3. La participation et l'information du public

### 3. Une extension de la qualité et des modalités d'information du public

## **C. Le recours aux techniques d'information et de communication dématérialisées**

### ● Article L. 123-10 C. env :

- « (...) II. — L'information du public est assurée (...) notamment (...) par voie électronique.

*Un décret détermine les projets, plans ou programmes qui font obligatoirement l'objet d'une communication au public par voie électronique, comprenant non seulement les éléments indiqués au I mais également, selon les cas, l'évaluation environnementale et son résumé non technique, l'étude d'impact et son résumé non technique ou, à défaut, le dossier d'informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête publique ainsi que, lorsqu'ils sont rendus obligatoires, les avis émis par une autorité administrative sur les projets, plans ou programmes. Ce décret permet, dans un premier temps, une expérimentation sur une liste limitée de projets, plans ou programmes ; cette liste pourra être étendue en fonction du résultat de cette expérimentation ».*

## Thème 3. La participation et l'information du public

### 3. Une extension de la qualité et des modalités d'information du public

## **C. Le recours aux techniques d'information et de communication dématérialisées**

- Décret n°2011-2021 du 29 décembre 2011 déterminant la liste des projets, plans et programmes devant faire l'objet d'une communication au public par voie électronique dans le cadre de l'expérimentation prévue au II de l'article L. 123-10 du code de l'environnement, JORF n°302, 30 déc. 2011, p. 22718, texte n°15

#### **Article 1 :**

- > *« I. — Dans le cadre de l'expérimentation prévue au II de l'article L. 123-10 du code de l'environnement, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête publique communique au public, par voie électronique, au plus tard à la date d'ouverture de l'enquête, les éléments mentionnés au même II en vue d'apprécier l'incidence sur l'environnement des projets, plans et programmes mentionnés au II du présent article. Cette communication s'effectue sans préjudice des autres modalités de publicité prévues par les textes en vigueur ».*
- > II : Liste des 13 catégories de projets, plans et programmes devant faire l'objet d'une communication au public par voie électronique

## Thème 3. La participation et l'information du public

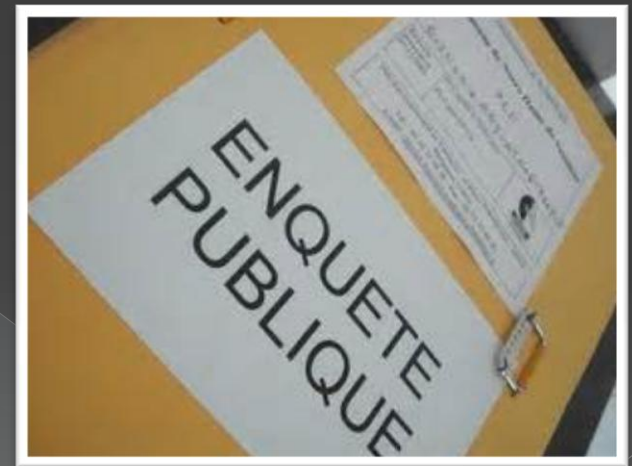
### 3. Une extension de la qualité et des modalités d'information du public

## C. Le recours aux techniques d'information et de communication dématérialisées

- **Article L. 120-1 C. env** : « (...) Lorsque le volume ou les caractéristiques des documents ne permettent pas leur publication par voie électronique, l'information mise en ligne comprend un résumé du dossier ainsi qu'une indication des lieux et heures où l'intégralité du dossier peut être consultée (...) »
- **Article R. 123-11 C. env** : « (...) 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 (...) »
- **Article R. 123-9 C. env** : « (...) moyens offerts au public de communiquer ses observations par voie électronique »
- **Article R. 123-21 C. env** : « (...) Lorsqu'elle a publié l'avis d'ouverture de l'enquête sur son site internet, l'autorité compétente pour organiser l'enquête publie le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sur ce même site et le tient à la disposition du public pendant un an »

# Thème 4. Le contentieux des enquêtes publiques

- Les conséquences des irrégularités de la publicité de l'avis d'enquête
- Le contentieux relatif aux défauts du dossier d'enquête
- La vérification de la conformité de l'enquête par le juge administratif



# 1. Les conséquences des irrégularités de la publicité de l'avis d'enquête

- Procédure irrégulière pour défaut d'information du public
  - **CE, 10 févr. 1992, n°115641, Ville de Meudon** : *« s'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique (...), il revient toutefois au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier si la méconnaissance de ces dispositions, eu égard à ses conséquences, est de nature à justifier l'annulation de la procédure ».*
  - Exemple de jurisprudence :
    - **CAA Marseille, 12 avr. 2012, n°10MA01787, Commune d'Aiguines**
    - **CAA Douai, 24 nov. 2011, n°10DA01131, Commune d'Hadancourt-le-Haut-Clocher**

## 2. Le contentieux relatif aux défauts du dossier d'enquête

- La complétude du dossier soumis à enquête
  - A défaut de dossier complet, procédure viciée et décision annulée
  - La tendance serait-elle en train de se renverser ?
    - CE, ass., 23 déc. 2011, n°335033, Danthony
- L'insuffisance des documents constitutifs du dossier d'enquête
  - La procédure ne sera censurée que si l'irrégularité a eu une incidence sur la complète information de la population
    - CAA Lyon, 12 juin 2012, n°11LY02359, Commune de Sens
    - CE, 28 juill. 2004, n°250285, Association Varetz Avenir
    - CE, 14 oct. 2011, n°323257, Ocréal
    - CAA Douai, 10 avr. 2012, n°10DA01153, Michel N.

## 2. Le contentieux relatif aux défauts du dossier d'enquête

- L'irrégularité du dossier d'enquête
  - Le dossier doit être complet dès le commencement de l'enquête et durant toute sa durée
  - En cas de contentieux, c'est à l'administration de ramener la preuve de la régularité du dossier
  - Problème du vol de pièces : la procédure ne sera pas viciée si la pièce manquante est remplacée sans délai
    - CE, 7 juill. 2008, n°296439, Communauté de communes de Verdun

### 3. La vérification de la conformité de l'enquête par le juge administratif

- L'enquête publique n'est pas directement attaquable devant le juge administratif
- L'enquête pourra alors être critiquée à l'occasion d'un recours contre la décision finale (*délibération d'approbation du document d'urbanisme, l'autorisation délivré au titre de la loi sur l'eau, la déclaration d'utilité publique, etc...*)
- La décision finale peut être déférée à la juridiction administrative non seulement par une personne ayant participé à l'enquête mais également par toute personne ayant un intérêt à agir

# Thème 5. Les questions en suspens

## ● La stabilité du dispositif

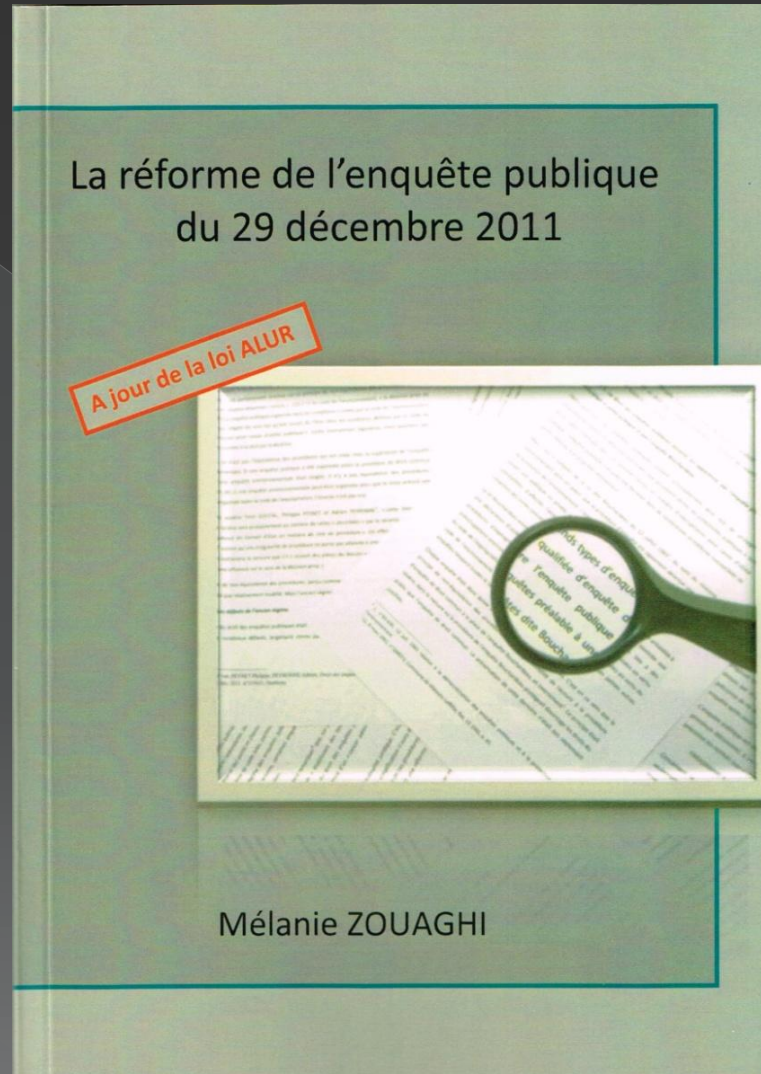
- Aucun mécanisme n'interdit les abus de l'ancien régime
- Aptitude à freiner la multiplication de procédure spécifiques ?
  - L. n°2010-874, 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

## ● Le respect de nos engagements internationaux

- Le bon déroulement de la procédure de concertation n'est pas abordé.



# Merci de votre attention



[melanie.zouaghi@gmail.com](mailto:melanie.zouaghi@gmail.com)