

Étude d'impact d'une réforme de l'enquête publique

Yves Jégouzo, Professeur à l'Université Paris I (Panthéon Sorbonne)

Avec le concours de Pauline Abadie et Florence Bertoncini, Master de droit de l'environnement des Universités Paris I et Paris II

Entreprise depuis près de trois ans, la réforme de l'enquête publique a fait l'objet de nombreuses réunions et consultations diverses. Elle a été marquée par un rapport d'étape extrêmement important et très exhaustif, établi par le Conseil Général des Ponts et Chaussées et l'Inspection générale de l'Environnement, en novembre 2005*.

Le rapport Jégouzo, présenté ci-après, opère la synthèse de toutes les études antérieures et propose au Ministère de l'Écologie, de l'Aménagement et du Développement Durables (MEDAD), le contenu de ce que devrait être cette réforme.

On notera que, sans qu'il y ait eu interférence directe, cette proposition est en phase avec les travaux du groupe « Gouvernance » du Grenelle de l'Environnement, pour ce qui concerne l'évolution de la participation du public.

Nous publions intégralement ce rapport, ainsi que les observations adressées par la CNCE au MEDAD quand elle a été consultée sur ce sujet.

** Ce rapport est téléchargeable sur les sites du MEDAD et du Conseil Général des Ponts et Chaussées (Rapport N° 2004-0258-01) ; il a également été reproduit dans le Moniteur des Travaux Publics du 22 juin 2007.*



La présente étude d'impact d'une réforme de l'enquête publique a été élaborée sur la base du cahier des charges établi en 2006 par le ministère de l'Écologie et du développement durable.

La réforme envisagée et les projets établis en ce sens ont été conçus en fonction des trois objectifs suivants :

- simplification des procédures et meilleure lisibilité des textes et donc à la fois amélioration de la sécurité juridique et de l'accessibilité des procédures d'enquête ;

- maintien voire amélioration de la qualité de la consultation du public ; cet objectif est à souligner dans la mesure où il a été constitutionnalisé par l'article 7 de la Charte de l'environnement ;
- mise en conformité du droit positif avec les obligations communautaires et internationales de la France en termes de participation et d'information du public.

L'étude d'impact a été réalisée en prenant en compte le projet de texte déjà élaboré par le ministère de l'Écologie et du Développement Durable sur la base de l'habilitation législative donnée par l'article 60 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Elle a pris en compte les travaux réalisés en 2005-2006 par les différents groupes de travail réunis par le ministère, et notamment le Rapport de novembre 2005 de l'Inspection générale de l'Environnement et du conseil général des Ponts et Chaussées sur la simplification des enquêtes publiques, ainsi que le Rapport du Conseil d'État : « L'utilité publique aujourd'hui » de novembre 1999.

Cette étude d'impact a été réalisée au terme de plusieurs réunions avec le mi-

nistère de l'Écologie et du Développement Durable qui ont donné lieu à la présentation de deux documents d'étape en mars et mai 2007 et de consultations informelles de responsables du ministère de l'Équipement, de la Justice et de la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs.

L'objet du présent document est de proposer une ou plusieurs options de réformes de l'enquête publique en les évaluant du triple point de vue de la sécurité juridique, de l'accessibilité et de l'intelligibilité du droit et de la capacité des autorités publiques, notamment de l'État et des collectivités locales à les mettre en oeuvre, en termes de moyens humains, matériels et budgétaires.

À cet effet, seront examinés successivement :

- les motifs et les objectifs d'une réforme de l'enquête publique ;
- l'état des lieux au regard des objectifs poursuivis ;
- les projets de réforme en cours ;
- les grandes options de la réforme proposée ;
- les propositions motivées.

I - MOTIFS ET OBJECTIFS D'UNE REFORME DE L'ENQUETE PUBLIQUE

L'enquête publique - ou plutôt les enquêtes publiques car elles sont multiples - ont fait l'objet de nombreuses réformes. Il en est ainsi même si on se limite à remonter à la loi du 12 juillet 1983 qui, d'une part, a fait de la procédure de l'enquête une procédure de protection de l'environnement, d'autre part, constitue le premier texte législatif régissant l'enquête publique, jusque là régie quasi-exclusivement par des actes réglementaires.

Malgré ces réformes - ou à cause d'elles ? - il est actuellement admis par tous les rapports publiés ces dernières années¹ que l'enquête publique doit aujourd'hui être modifiée en profondeur. La même préoccupation a été exprimée par le gouvernement et le parlement en 2002, lors du vote de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. C'est dans ce contexte que l'article 60 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit habilitait le gouvernement à prendre par ordonnance les « dispositions nécessaires pour regrouper les différentes enquêtes publiques et en simplifier et harmoniser les règles » et « pour autoriser le recours à une procédure d'enquête unique ou conjointe en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage ou de réglementation distinctes » et « pour coordonner les procédures d'enquêtes publiques et de débat public ».

Plus précisément, il apparaît que la réforme doit poursuivre trois objectifs prioritaires :

1. La mise en conformité des textes français au regard du droit international et communautaire ;
2. La simplification de la procédure qui passe, notamment, par une réduction du nombre d'enquêtes, leur regroupement, l'amélioration de la lisibilité des textes et la recherche d'une meilleure sécurité juridique ;
3. L'amélioration, parallèle, de l'information et de la participation du public.

¹ Rapport de novembre 2005 de l'Inspection Générale de l'Environnement et du Conseil Général des Ponts et Chaussées sur la simplification des enquêtes publiques - Rapport du Conseil d'État, « L'utilité publique aujourd'hui » de novembre 1999.

I-1 - La nécessité de prendre en compte les normes internationales et de s'y conformer lorsqu'elles sont opposables

L'application de certaines dispositions internationales ou communautaires impose à la France d'apporter divers compléments aux procédures du droit français dans le domaine de l'accès aux informations en matière d'environnement et de la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement.

On notera, notamment :

- **I-1-1- La convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002)**

La convention d'Aarhus comporte un certain nombre d'obligations pour les États dans le domaine de l'accès à l'information sur l'environnement et de la participation du public au « processus décisionnel touchant l'environnement ».

S'agissant de la participation, on notera, tout particulièrement que l'article 6 dispose :

- point 3 que : « pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public... et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement » ;
- point 4 que : « 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 » ;
- point 7 que : « la procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit, ou selon qu'il convient lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée » ;
- point 8 que : « 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 » ;
- point 9 que chaque partie : « veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publi-

que, le public en soit promptement informé selon les procédures appropriées. Chaque partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ».

Il résulte de ce texte :

- 1° qu'il concerne seulement le domaine de l'environnement mais au sens large que lui donne la convention ;
- 2° qu'il prévoit une information et une participation dès le début du processus de décision et pas seulement dans la phase finale où se situe l'enquête ;
- 3° que la procédure doit permettre au public d'intervenir par écrit ou dans le cadre d'une audition pour émettre ses observations ou avis ;
- 4° qu'il prévoit une prise en considération des résultats de la participation lors de la décision ;
- 5° qu'il prévoit une motivation de la décision et une information sur celle-ci ;
- 6° qu'il prévoit également une mise à jour de l'information.

- **I-1-2- La directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 modifiée par la directive 2003-35**

Le § 4 de l'article 6 de la directive du 27 juin 1985 dans la rédaction qu'en donne la directive 2003/35 prévoit également qu'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 ».

La section des travaux publics du Conseil d'État a, dans un avis de mai 2006 : « attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité de prendre l'initiative d'une disposition législative permettant d'assurer la transposition complète du § 4 de l'article 6 de la directive du 27 juin », soulignant, notamment, qu'il manquait une base législative suffisante pour mettre à la charge des pétitionnaires ou maîtres d'ouvrage privés ou des collectivités territoriales l'obligation d'organiser une procédure de « mise à disposition » permettant d'informer et de consulter le public.

I-2 - Simplifier le système des enquêtes publiques

* Un nombre excessif de catégories d'enquêtes publiques

Le principal problème que pose le droit des enquêtes publiques tient à la complexité des procédures en elles-mêmes dû pour une bonne part au fait que les diffé-

rents textes qui prévoient des enquêtes, au lieu de se limiter à un renvoi à des dispositions générales types régissant cette procédure, prévoient souvent un régime spécifique pour l'enquête qu'ils imposent.

Cette hétérogénéité est particulièrement marquée lorsque les enquêtes sont régies par des codes différents. Mais il en va également ainsi à l'intérieur d'un même code et pour des enquêtes d'une même catégorie. Ainsi, pour ne prendre que cet exemple, les dispositions relatives aux installations classées fixent des règles spécifiques pour l'enquête qu'elles prévoient alors qu'il s'agit d'une enquête Bouchardeau. Ce qui a conduit, la section des Travaux publics du Conseil d'État, dans un avis de mai 2006, à considérer que : « *tout en admettant la possibilité de transposer la directive du 27 juin 1985 par des dispositions propres à l'enquête publique préalable à l'autorisation d'ouverture des installations classées pour la protection de l'environnement régie par le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, la section attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité, à l'occasion de la codification de la partie réglementaire du Livre V du code de l'environnement, de mettre fin à cette spécificité et, sauf exception justifiée, de soumettre les enquêtes publiques prévues par l'article L 512-2 du code de l'environnement au droit commun du Livre I^{er}* ».

Il découle de ceci une multiplication des types d'enquêtes régies par des dispositions propres. Le recensement conduit en 2005 par le ministère de l'Écologie et du Développement Durable a pu ainsi recenser près de 180 sortes d'enquêtes sans, d'ailleurs, que l'on puisse garantir que ce plafond ne soit pas dépassé.

Les mesures spécifiques aux diverses enquêtes devraient donc, à notre sens, se limiter à la composition du dossier, à la désignation de l'autorité organisatrice de l'enquête et dans certains cas, à sa portée. Pour le reste les textes prévoyant le recours à une enquête publique devraient renvoyer systématiquement la définition des modalités de l'enquête à des dispositions type sauf s'il apparaît absolument nécessaire de définir d'autres mesures spécifiques.

*** L'instabilité du droit des enquêtes publiques**

La poursuite de l'objectif précédent se heurte à un autre problème qui est d'éviter qu'au gré des réformes partielles se recréent des procédures spécifiques d'enquête remettant en cause l'effort d'unification des enquêtes en catégories types.

Trop nombreux sont en effet les textes récents qui organisent des enquêtes en les dotant de règles spécifiques non justifiées par les impératifs de la composition du dossier ou de la désignation des autorités compétentes. **Le recensement complémentaire conduit dans le cadre de cette étude d'impact et portant sur la période 2005 à mai 2007 relève une quarantaine de textes nouveaux² qui instaurent des formes nouvelles d'enquêtes plus ou moins spécifiques, alors même que le législateur, en 2004, avait formulé l'exigence de simplification et d'unification des enquêtes.**

Une simplification n'aura donc de sens que si le législateur instaure des dispositions freinant la prolifération de ces procédures particulières qui détruirait en quelques années, l'unification à laquelle procéderait une réforme d'ensemble.

Ce problème est enfin accru par le fait que, du fait de l'indépendance des législations et de procédures, une même opération peut être soumise à plusieurs enquêtes (jusqu'à 8 dans le cadre d'opérations complexes) souvent soumises à des régimes différents voire à des textes qui prévoient le recours à une : « enquête publique » sans autre référence, ce qui pose la question de la nature de l'enquête requise.

I-3 - Concilier la simplification des procédures avec la qualité de l'information et de la participation

*** Le risque de contradiction entre les objectifs poursuivis**

L'article 7 de la Charte de l'environnement adoptée par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 dispose que toute : « *personne a le droit, dans les conditions et les 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* ».

On peut considérer que cette disposition constitutionnelle - qui va, d'ailleurs, dans le même sens que textes internationaux et communautaires - invite le législateur et le pouvoir réglementaire à développer les procédures d'information et de participation dans le domaine de l'environnement.

² Voir les fiches annexées à la présente étude d'impact (NDLR : non reproduites dans le présent bulletin).

Mais l'amélioration de l'information et de la participation du public s'est souvent faite au prix d'une plus grande complexité de la procédure et donc aux dépens de la simplification. **La recherche du compromis entre simplification et approfondissement de la participation rend donc difficile voire impossible l'unification des procédures d'enquête publique en un seul modèle.** Ce compromis nécessaire ne peut être atteint qu'au prix d'une meilleure hiérarchisation des procédures. Les 15 000 enquêtes publiques qui sont organisées en France chaque année ont des enjeux qui sont fondamentalement différents. Pour certaines opérations, l'enquête classique est une procédure excessivement lourde. Pour d'autres, elle est insuffisante. La réforme de l'enquête publique passe donc non par l'unification en une seule procédure ; elle implique, au contraire, une distinction selon l'importance des projets.

Cette hiérarchisation est d'ailleurs admise indirectement par l'article 7 de la Charte en se référant aux « conditions et limites définies par la loi » : il renvoie notamment à l'article L110-1 du code de l'environnement qui, dans la rédaction qu'en donne l'article 32 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 définit le principe de participation comme celui : « *selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ». Ce qui a deux conséquences qui doivent être prises en considération pour traiter du champ de l'enquête publique. La première est que la loi de 2002 déborde la question de l'environnement pour englober l'information relative aux décisions relatives à l'aménagement du territoire et plus largement au développement durable avec évidemment toutes les imprécisions qui s'attachent à cette notion. La seconde est que le principe de participation ne vise que les projets « ayant une incidence importante » ce que le Titre IV de la loi dans lequel est inséré la disposition qualifie indirectement de : « grand projet ». L'institution de la procédure du débat public vas dans le même sens : cette procédure lourde doit être réservée aux grandes opérations ayant des effets notables sur l'environnement.

*** Hiérarchiser les procédures de participation du public**

La nécessité de hiérarchiser les processus en fonction des enjeux est également

l'une des conclusions mises en avant tant par le Rapport du Conseil d'État « L'utilité publique aujourd'hui » de novembre 1999 que par le rapport relatif à la « simplification des enquêtes publiques » élaboré en novembre 2005 par l'Inspection générale de l'environnement, le Conseil général des Ponts et chaussées et le ministère de la réforme de l'État.

À notre sens, la réforme doit comporter à la fois une réduction significative du nombre de procédures d'enquête et leur organisation selon des modalités variables selon l'importance du projet. **Une hiérarchisation des enquêtes apparaît comme la condition nécessaire de leur simplification.**

Dans le même sens, la simplification passe également par une redéfinition du champ de l'enquête, la raison d'être d'un certain nombre de ces procédures n'apparaissant pas très clairement. Cette redéfinition peut d'ailleurs prendre la forme de procédures qui bien que simplifiées obéiraient aux exigences d'information et de participation qu'il convient de respecter. Ce peut être l'objet d'une procédure dite de « mise à disposition » qui a déjà une place notable dans le droit positif.

II - L'ÉTAT DES LIEUX - LES GRANDES CATEGORIES D'ENQUÊTES ET LEURS FONCTIONS

Avant de définir l'économie générale de ce que pourrait être une réforme des procédures d'enquête publique, il est nécessaire, préalablement, d'établir une typologie aussi claire que possible des différentes catégories d'enquête existant en droit français à partir des fonctions qu'exercent ces procédures.

II-1- Les enquêtes s'inscrivant dans le cadre des articles L 123-1 et suivants actuels du code de l'environnement

Il s'agit des enquêtes régies par la loi du 12 juillet 1983 « relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement ». Ces procédures sont les plus formalistes dans la mesure où elles sont conduites par un commissaire-enquêteur nommé par le président du Tribunal administratif et investi de pouvoirs élargis. La portée de l'enquête est également accrue ; elle a, notamment, des incidences sur le contentieux des décisions administratives prises au terme de l'enquête. Il faut surtout souligner que ces enquêtes ont une double fonction, d'ailleurs sou-

lignée par le titre de la loi du 12 juillet 1983 « relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement » : une fonction d'information et de participation du public d'une part, mais aussi, à travers le processus mis en place, une fonction de garantie de l'environnement. On peut considérer que ce sont ces procédures qui mettent en oeuvre le principe de participation et d'information au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2005. Ce sont également celles que vise la Convention d'Aarhus et la Directive de 1985 modifiée. Elles concernent les projets lourds pour lesquels doivent ou, tout au moins, peuvent être utilisées les procédures les plus sophistiquées.

Ces enquêtes sont les plus nombreuses puisque, selon les statistiques fournies par la CNCE, sur les 15 000 enquêtes publiques réalisées chaque année, près de 90 % sont réalisées selon cette procédure, enquêtes liées aux documents d'urbanisme (50 %), aux installations classées (20 %), à l'eau et à l'assainissement (20 %).

II-2- Les enquêtes préalables à la DUP régies par le code de l'expropriation

Depuis la loi du 12 juillet 1983 coexistaient dans le code de l'expropriation deux catégories d'enquêtes. Les premières sont celles qui portent sur des projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement et qui sont régies par le Code de l'environnement, pour une part, par le Code de l'expropriation pour une autre part. Les secondes sont les enquêtes dites : « de droit commun », concernant, notamment, l'enquête préalable à la DUP définie par les articles R11-4 et suivants du Code de l'expropriation. Le Conseil d'État a considéré que non seulement, la procédure de droit commun ne pouvait être utilisée s'agissant de projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement, ce qui correspond bien à l'esprit de la loi du 12 juillet 1983. Mais, solution moins compréhensible, il a également jugé que la procédure était viciée si le commissaire-enquêteur était désigné par le président du Tribunal administratif dans l'hypothèse où il aurait dû l'être par le préfet (*CE 8 mars 1991, Ville de Maisons-Laffite, AJDA 1991, p. 572, note G. Teboul*). Répondant, apparemment à cette difficulté, l'article 139 de la loi du 27 février 2002 dispose que l'enquête préalable à la DUP est conduite par un commissaire-enquêteur : « dont les modalités de désignation et les pouvoirs sont définis par les dispositions du chapitre 3 du Titre II du Livre I du Code de l'environnement ». Ceci aboutissait apparemment

à unifier les régimes des deux enquêtes : la désignation du commissaire-enquêteur est toujours de la compétence du président du tribunal administratif et dispose des pouvoirs accordés par le Code de l'environnement.

En fait, cette unification s'est révélée impossible : le décret du 5 novembre 2002 n'a pu faire disparaître du Code l'ancienne procédure dite d'enquête préalable de droit commun dans la mesure où de nombreux textes extérieurs au Code de l'expropriation s'y réfèrent (cf. § 2-3).

Par ailleurs, si le régime de l'enquête Bouchardeau et celui de l'enquête préalable à la DUP ont été rapprochés, les deux régimes d'enquête n'ont pas été fusionnés puisque l'article 139 de la loi du 27 février 2002 disposant que « les modalités de désignation et les pouvoirs » des commissaires-enquêteurs sont désormais les mêmes, cela signifie à contrario que les autres dispositions spécifiques à chacune de ces enquêtes demeurent. Ainsi leur durée n'est pas régie par des règles identiques. Surtout, la portée de l'avis défavorable du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête n'est pas la même selon les enquêtes : c'est seulement dans l'hypothèse des enquêtes soumises au Code de l'environnement que l'avis défavorable facilite l'obtention du référé-suspension dans les conditions prévues par l'article 20 de la loi n° 2000-597 du 13 juin 2000.

La section des travaux publics du Conseil d'État a eu l'occasion, lors de l'examen du décret du 5 novembre 2002, de souligner la nécessité d'opérer assez rapidement à un toilettage en profondeur des dispositions du Code de l'expropriation relatives à l'enquête puisque, du fait de la loi de 2002, celui-ci comprend non plus deux mais trois enquêtes (4 avec l'enquête parcellaire) (cf. § 2-5).

II-3- Les enquêtes dites de « droit commun » du code de l'expropriation

Il s'agit là d'une procédure-mère contenue dans les actuels articles R11-4 et suivants du code de l'expropriation qui sert principalement aux nombreuses enquêtes figurant dans des textes multiples qui ne sont pas régies par des dispositions spécifiques. Ont été recensées ainsi environ 40 procédures éparpillées dans le Code rural, le Code minier, le Code du domaine, etc. qui prévoient : « une enquête publique dans les formes prévues par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique » sous réserve de dispositions spécifiques. La loi du 27 février 2002 ne visant pas ces enquêtes, elles continuent à se faire selon

les dispositions anciennes, désignation du commissaire-enquêteur par le préfet, commissaire-enquêteur ne disposant que de prérogatives limitées, etc. De ce fait, ont été maintenues dans le Code de l'expropriation des dispositions anciennes figurant, désormais, aux articles R11-4 et suivants. (Cela s'imposait sous peine de rendre illisibles ou illégales un certain nombre de procédures existantes).

II-4- Les enquêtes régies par des dispositions spécifiques

Certaines enquêtes, peu nombreuses au vu d'un premier recensement, ne renvoient à aucune procédure type ou sont régies par des dispositions spécifiques. Celles-ci se trouvent particulièrement dans le code rural (Code rural L 151-5, L151-37, L651-10 etc.).

II-5- Les enquêtes parcellaires

Il s'agit de l'enquête qui a pour objet de recenser les titulaires de droits touchés par une procédure et de délimiter les fonds concernés.

Outre l'enquête prévue par le code de l'expropriation, on trouve dans cette catégorie diverses enquêtes prévues par le droit domanial, le droit rural, etc.

III - LES PROJETS DE RÉFORME

Dans le cadre de l'habilitation donnée par la loi de 2004, le ministère de l'Écologie et du Développement Durable a conduit un important travail de préparation d'un projet de réforme de l'enquête publique élaboré au terme d'une analyse des problèmes posés par le régime actuel des enquêtes publiques et d'une concertation avec les administrations et les commissaires-enquêteurs. Ce projet n'a pu aboutir dans les délais de l'habilitation, les accords interministériels requis n'ayant pu être obtenus.

Parallèlement, le ministère de la Justice a engagé une réforme du code de l'expropriation qui comporte diverses dispositions sur l'enquête publique.

Une réunion avec les représentants du ministère de la Justice a permis de constater que les deux réformes pouvaient être menées de concert dès lors que le champ d'application des enquêtes était redéfini clairement.

III-1- Les projets du ministère de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD)

Le MEDD a établi deux projets d'ordonnances d'ambition variable. Ces projets – *examinés ici au vu de la version du 4 septembre 2006* – envisagent (option 1) une réforme qui se limiterait à établir un tronc commun aux différentes catégories d'enquêtes ou (option 2) une réforme qui ne toucherait que la seule enquête Bouchardeau. On notera que la rédaction de ces projets était contrainte par les termes restrictifs de l'habilitation législative.

• III-1-1- La première option étudiée par le MEDD

* Présentation

Dans l'option 1 est prévu un tronc commun pour toutes les enquêtes publiques. Ce tronc commun serait contenu dans une section 2 du chapitre 3 du titre 2 du livre premier du code de l'environnement. Il porte sur le déroulement de l'enquête à savoir l'ouverture (§1), la publicité (§2), la désignation du commissaire-enquêteur (§ 3), la définition de ses pouvoirs et missions (§4), la durée et la validité de l'enquête (§ 5), les nouvelles enquêtes en cas de modification du projet (§6), les frais de l'enquête (§ 7), les regroupements d'enquêtes (§ 9) et la communication du dossier de l'enquête (§ 10).

Selon les termes mêmes du projet, cette option recouvrait donc l'ensemble des procédures dénommées par le texte « *enquêtes publiques* » (art. L 123-2 du projet) dès lors que celle-ci ont pour objet : « *l'information du public* » (art. L123-1 du projet) ce qui est l'objet même de l'enquête publique.

Cette disposition avait ainsi pour effet d'étendre les modalités de l'enquête Bouchardeau à toutes les enquêtes publiques sans distinguer selon qu'elles concernent ou non des projets ayant des effets sur l'environnement au sens de l'actuel article L123-1. C'est seulement la section 3 du projet, qui prévoyait un régime particulier pour les : « *projets ayant un impact sur l'environnement* », c'est à dire, pour l'essentiel, ceux qui doivent être accompagnés d'une étude d'impact : ces enquêtes devaient être régies à la fois par la section 2 (dispositions communes) et par les dispositions spéciales de la section 3.

* Appréciation

Ce projet est indiscutablement simplificateur. Il supprime, par exemple, la distinction peu justifiable que la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité établit entre certaines modalités de l'enquête préalable à la DUP selon

qu'elles concernent un projet ayant des effets sur l'environnement.

Mais le projet du MEDD pose le problème de son champ d'application. Quelles sont ces : « *enquêtes publiques* » qui seraient désormais régies par les dispositions communes du Code de l'environnement ? Doit-on seulement se fonder sur les termes « *enquête publique* », alors que la terminologie utilisée par les textes est très hétérogène (enquête préalable, enquête, enquête publique, etc.) et que derrière les mêmes termes peuvent exister des procédures d'une portée très différente.

Si on admet cette interprétation, cela veut dire qu'à côté de la nouvelle enquête publique soumise à des dispositions communes - *limitées certes aux modalités de l'enquête* - ne subsisteraient plus que des enquêtes dont l'objet sera exclusivement de préciser les droits réels et personnels touchés par les projets (enquêtes parcellaires), certaines enquêtes innommées et les simples consultations ou « *mises à disposition* ».

En construisant le tronc commun des enquêtes à partir du régime de la loi Bouchardeau, le projet a enfin comme conséquence d'étendre la procédure lourde de la loi de 1983 à toutes les enquêtes publiques sans distinction alors que leur enjeu n'implique pas toujours le recours à un commissaire-enquêteur désigné par le président du Tribunal administratif, à l'organisation de réunions publiques, etc. Le projet n'évalue pas le nombre d'enquêtes publiques mentionnées par les divers codes et textes qui se trouvaient ainsi soumises à la procédure lourde de l'enquête publique. Il ne précise pas le coût de cette extension en termes de délais, de charge pour les TA ni de financement. On notera, à cet égard, que la mise en œuvre de la loi du 27 février 2002 qui étendait le champ d'application de l'enquête Bouchardeau à l'ensemble des enquêtes préalables à la DUP avait suscité les plus extrêmes réserves du Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel qui avait noté qu'aux 10 000 enquêtes régies par le Code de l'environnement s'ajoutaient ainsi environ 5 000 enquêtes préalables à la DUP.

• III-1-2 La seconde option retenue par le MEDD

L'option 2 se borne à modifier l'actuelle procédure d'enquête publique régie par le Code de l'environnement.

III-2- Les options retenues par le ministère de la Justice

Le ministère de la Justice travaille depuis 2006 à un projet de nouveau code de l'expropriation dont la partie législative devrait être prochainement soumise à la commission supérieure de codification.

Ce projet, dans la version de fin 2006 – *et bien qu'il soit spécifié que le texte est établi à droit constant* – semble remettre en cause l'application à l'ensemble des enquêtes préalables à la DUP de la loi du 27 février 2002 puisqu'il ne reprend plus l'actuel article L11-1 du code de l'expropriation selon lequel : « *l'enquête préalable à la DUP est menée par le commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête dont les modalités de désignation et les pouvoirs sont définis par les dispositions du chapitre III du Titre II du Livre 1^{er} du code de l'environnement* ». Le projet revient ainsi sur la réforme opérée par la loi dite de démocratie de proximité. Cette rédaction semble toutefois devoir être abandonnée dans les versions nouvelles.

Par ailleurs, le projet insère dans le code de l'expropriation non seulement les dispositions relatives à l'enquête de droit commun, mais aussi celles qui concernent l'enquête visant les opérations susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Il reprend en cela la rédaction actuelle du code de l'expropriation. Or, on ne voit aucune raison qui justifie que figurent dans le code de l'expropriation toutes les dispositions - *exception faite des dispositions relatives au dossier* - relatives aux enquêtes Bouchardeau dès lors qu'elles reprennent le plus souvent in extenso les dispositions du code de l'environnement. Il faut éviter cette confusion sauf à insérer les dispositions relatives à l'enquête Bouchardeau dans le code de l'expropriation comme code suiveur.

La présente étude d'impact propose donc de distinguer plus nettement le champ d'application des enquêtes ce qui permet alors de rendre compatibles les différents textes établis par le ministère de la Justice avec ceux que projette le ministère de l'Écologie et du développement durable.

IV - LES GRANDES OPTIONS D'UNE REFORME DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

L'élaboration d'une proposition détaillée de réforme de l'enquête publique impose que soient préalablement tranchées deux questions préalables.

La première est celle du champ de la réforme et notamment de la question de savoir s'il faut opérer une réforme d'ensemble des procédures d'information et de participation du public ou une réforme limitée à l'enquête publique.

La seconde est de savoir s'il faut faire une réforme limitée à l'enquête régie par le code de l'environnement ou une réforme englobant toutes les enquêtes.

IV-1- Le choix entre une réforme d'ensemble des procédures d'information et de participation du public ou une réforme limitée à l'enquête publique

Compte tenu des dispositions internationales et communautaires qui font de l'information du public et de sa participation à l'élaboration des décisions, un processus continu, la réforme de l'enquête publique doit s'insérer dans une réforme plus globale des procédures d'information et de participation prévues par le code de l'environnement mais aussi les autres codes et, notamment, le code de l'urbanisme. Une articulation entre les procédures d'information et de participation du public prévues en amont de la décision (*débat public, concertation de l'article L300-2 du code de l'urbanisme, etc.*) et les procédures placées en aval (*enquête publique, mise à disposition, etc.*) est un des moyens de concilier la mise en œuvre des obligations internationales de la France avec l'objectif de simplification des procédures. Et c'est à juste raison que le rapport précité sur la simplification des enquêtes publiques de novembre 2005 insiste sur ce point (cf. page 19).

Bien que cette question n'entre pas dans le champ du cahier des charges établi par le ministère de l'Écologie et du Développement Durable, il semble nécessaire de l'évoquer car elle a certaines implications sur la réforme de l'enquête.

Un examen des procédures en vigueur conduit à penser que les obligations issues du droit international et, notamment, de la convention d'Aarhus, et du droit communautaire, sont satisfaites dans toutes les hypothèses où la décision est précédée (ou peut l'être) dès le début du processus par :

- une procédure de débat public au sens des articles L 121-1 et suivants du code de l'environnement ;
- une concertation organisée dans les conditions définies par l'article L300-2 et suivants du code de l'urbanisme. Cette hypothèse, depuis la loi SRU

du 13 décembre 2000 qui a anticipé la réforme opérée par la directive de 2003, englobe la plupart des procédures d'urbanisme et, notamment, l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme.

En effet, dans ces deux hypothèses est assuré le respect tant de la convention d'Aarhus que du § 4 de l'article 6 de la directive du 27 juin 1985 qui exigent que le public puisse participer au processus de décision à : « *un stade précoce* » du « *processus décisionnel en matière d'environnement* ». Et cela d'autant plus que le recours à ces deux procédures n'exclut pas que puisse intervenir en aval une enquête publique.

Il n'est pas certain qu'il en aille de même pour les décisions qui entreraient dans le champ d'application de la convention d'Aarhus et de la directive du 27 juin 1985 modifiée et pour lesquelles la seule procédure d'information et de participation du public prévue est l'enquête publique. En effet, l'article 6-4 de la directive vise le processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2 § 2 de la directive, c'est à dire les procédures existantes d'autorisation des projets dans les États membres qui doivent donc intégrer à la fois le processus d'évaluation et celui de l'information et de la participation du public. Il résulte à notre sens de la combinaison des articles 6-4, 2-2 et 4-1 que ces projets sont ceux qui dépassent les seuils fixés à l'annexe I de la directive. Si bon nombre des projets listés à l'annexe 1 de la directive entrent bien dans le champ d'application de la procédure de débat public telle qu'elle résulte des articles R121-1 et R121-2 du code de l'environnement, il n'est pas évident qu'ils le soient tous. Par exemple, des ouvrages côtiers pour combattre l'érosion (point k du 10 de l'annexe 1 de la directive). Il n'est pas certain non plus que les seuils correspondent.

Dans ce cas, il ne semble pas inutile d'aménager l'enquête publique de telle manière que, de façon résiduelle et supplétive, elle permette d'assurer l'intervention du public en amont de l'enquête publique dès lors qu'aucune autre procédure correspondant aux exigences de l'article 6-4 de la directive n'aurait pu être mise en œuvre.

Différentes solutions peuvent être apportées à ce problème. Sans en rechercher de plus ambitieuse, il semble possible d'en trouver dans le cadre de l'aménagement de l'enquête publique dans sa forme actuelle. En effet, il convient de rappeler que la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 avait, en ce sens, ajouté un article 8 bis à la loi du

12 juillet 1983 disposant que : « pour les opérations visées au deuxième alinéa de l'article L11-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (il s'agit des opérations devant être précédées d'une DUP), le commissaire-enquêteur ou les membres des commissions d'enquête sont désignés dès le début de l'élaboration du projet ». Cette disposition n'a jamais joué car le décret d'application requis n'a pas été pris alors qu'il conditionnait la mise en œuvre de la réforme ; il était effectivement nécessaire de définir le rôle du commissaire-enquêteur avant l'ouverture de l'enquête puisque les dispositions actuelles ne concernent que l'intervention du commissaire-enquêteur dans la période de l'enquête ou dans la phase qui suit. Depuis, l'article 8 bis a été abrogé par la loi du 2 février 1995 dans la mesure où le législateur a considéré que la participation du public à un stade amont du processus décisionnel était désormais assurée par l'extension du champ d'application du débat public et de la concertation de l'article L300-2 du code de l'urbanisme.

À notre sens, il serait nécessaire de rétablir cette possibilité et de l'organiser dans les cas où il n'existe aucun autre moyen de respecter les obligations internationales souscrites par la France. Une proposition sera faite en ce sens.

À l'exception de celle-ci, l'option d'une réforme limitée la seule procédure d'enquête publique sera ici retenue, compte tenu du cahier des charges que la présente étude d'impact doit mettre en œuvre.

Par contre, dans l'hypothèse d'une réforme plus profonde et plus emblématique du dispositif de participation du public au processus de décision dans le domaine du développement durable, ces questions devraient être prises en compte.

IV-2- Le choix entre une réforme limitée à l'enquête régie par le code de l'environnement ou une réforme englobant toutes les enquêtes

Si on se borne à étudier la réforme de la seule enquête publique, deux grandes options s'ouvrent. La première est de se limiter à définir les grandes catégories d'enquêtes, à préciser leur champ d'application et à définir les modalités de l'enquête régie par le code de l'environnement. La seconde, plus ambitieuse serait d'opérer une réforme de toutes les enquêtes publiques en dépit de l'hétérogénéité de celles-ci.

• IV-2-1- Première option - Une réforme limitée à l'enquête régie par le code de l'environnement

Cette option est la plus simple. Elle correspond à l'option 2 du projet établi par le MEDD. Elle part du principe que l'on renonce à unifier les enquêtes publiques en une seule procédure, mais que l'on vise à les regrouper en deux catégories principales, l'enquête à finalité principalement environnementale régie par le code de l'environnement et l'enquête d'utilité publique classique régie par le code de l'expropriation et conçue principalement comme garantie du droit de propriété. Les enquêtes parcellaires sont mises à part car leur fonction est clairement délimitée et elles ne posent actuellement que des problèmes techniques.

La réforme opérée doit donc viser principalement :

1°) À distinguer clairement le champ d'application des deux enquêtes, ce qui constitue en soi une simplification primordiale ;

2°) Au sein de chaque catégorie, à regrouper les dispositions relatives aux diverses enquêtes ;

3°) À simplifier les modalités d'enquête tout en améliorant l'information et la participation du public conformément aux exigences du droit international et communautaire.

1° Mieux distinguer le champ d'application des différentes enquêtes.

Le champ d'application de l'enquête régie par le code de l'environnement doit être simplifié. L'enquête régie par le code de l'environnement ne devrait viser en principe que les projets qui sont présumés avoir des effets notables sur l'environnement. Compte tenu de la présomption établie par la loi du 10 juillet 1976 doivent être considérées comme telles les opérations qui doivent être accompagnées d'une étude d'impact et les décisions, plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale.

L'objectif serait de faire correspondre très exactement le champ d'application de l'enquête Bouchardeau avec celui des deux procédures auxquelles sont actuellement assujetties les opérations et décisions ayant des effets notables pour l'environnement à savoir l'étude d'impact pour les opérations et l'évaluation environnementale pour les décisions (plans et programmes).

*** S'agissant des opérations**

Il faut rappeler que l'objectif fixé par la loi du 12 juillet 1983 était initialement de faire correspondre les deux procédures. L'enquête publique Bouchardeau comme l'étude d'impact étaient nécessaires pour tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement. Mais le risque qui existait à ne pas préciser ce qu'il fallait entendre par : « atteinte à l'environnement » a conduit le législateur à renvoyer le soin de le faire à des listes fixées par décret en Conseil d'État. Cela a conduit à dissocier le champ d'application des deux procédures : actuellement, la définition du champ d'application résulte pour l'« étude d'impact » des articles R122-5 et suivants et des listes annexées et pour l'enquête publique de la liste annexée à l'article R123-1 du code de l'environnement.

Cette dissociation implique à la fois une gestion coordonnée des deux listes et a conduit à des différences dans le champ d'application des deux procédures dont on ne voit pas toujours la justification. **La proposition qui est faite serait de considérer que par principe, une opération qui doit être accompagnée d'une étude d'impact est toujours soumise à l'enquête publique régie par le code de l'environnement.**

Dans la pratique, cela ne devrait pas avoir des conséquences fondamentales car les deux champs d'application sont actuellement très proches sans toutefois se superposer exactement. Cela ne devrait donc pas générer un accroissement du nombre d'enquêtes publiques. L'avantage représenté par la définition d'un même champ d'application pour l'étude d'impact et l'enquête publique sera de simplifier leur application et de mieux gérer leur adaptation aux évolutions du droit communautaire de l'environnement qui articule très étroitement les deux procédures. Pour ménager l'hypothèse (*nous n'en voyons pas a priori*) où une enquête publique serait nécessaire pour des opérations qui ne seraient pas soumises à étude d'impact, la possibilité peut être ouverte de prévoir une liste complémentaire fixée par décret en Conseil d'État d'opérations qui seraient expressément soumises à enquête publique en raison de leur nature. Ce décret n'interviendrait que si nécessaire.

*** S'agissant des décisions**

La même volonté de faire de l'enquête régie par le code de l'environnement l'une des procédures permettant de garantir l'objectif de la prise en compte de l'environnement pourrait conduire à **faire coïncider le champ d'application de l'enquête avec celui de la nouvelle procédure de l'évaluation**

environnementale des articles L122-4 à L122-11 du code de l'environnement issus de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004. Entreraient ainsi automatiquement dans le champ d'application de l'enquête publique les plans et programmes qui doivent faire l'objet de cette évaluation. Cette articulation est d'ailleurs déjà prévue par l'article L122-8 du code de l'environnement.

Toutefois, le champ d'application de l'évaluation environnementale est appelé à se réduire lorsque seront mis en place les SCOT ayant fait l'objet d'une telle évaluation (cf. l'article R121-14 du code de l'urbanisme). Le SCOT élaboré dans ces conditions vaudra dispense d'étude d'impact. C'est ainsi qu'à terme un grand nombre de PLU ne seront plus assujettis à la procédure d'évaluation alors qu'ils sont actuellement soumis à l'enquête publique du code de l'environnement et qu'il est souhaitable qu'ils le restent. Le texte définissant le champ d'application de l'enquête doit donc réserver la possibilité pour les lois et règlements en vigueur de maintenir les enquêtes publiques accompagnant l'élaboration, la révision ou la modification des documents d'urbanisme. L'actuel article L123-2 du code de l'environnement réservant cette hypothèse est donc particulièrement important.

La question peut, en sens inverse, se poser de savoir s'il faut maintenir dans le champ de l'enquête régie par le code de l'environnement toutes les enquêtes prévues pour les documents d'urbanisme. Dans la logique de la réforme proposée, cela n'est pas évident. Ainsi, pour ne prendre que cet exemple, on pourrait considérer que la procédure de modification du PLU prévue par l'article L123-13 du code de l'urbanisme, ne soit plus soumise à l'enquête régie par le code de l'environnement puisqu'elle n'est utilisable qu'en l'absence de risques graves de nuisances, d'atteintes portées protections instituées en raison de risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ou d'atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable du PLU. La logique serait de ne soumettre la modification des PLU qu'à l'enquête de droit commun puisque, contrairement à la révision, elle n'est pas susceptible de porter par nature atteinte à l'environnement.

En sens inverse, certains plans et programmes ayant des effets sur l'environnement et soumis en tant que tels à une évaluation environnementale ne sont pas soumis par le droit positif à l'enquête publique. Tel est le cas, par exemple, des SDAGE, compte tenu de l'étendue des

territoires qu'ils couvrent et qui, à ce titre, peuvent difficilement faire l'objet d'une enquête publique. L'article L122-8 du code de l'environnement a prévu que pour ces plans et programmes qui ne font pas l'objet d'une enquête publique était organisée une procédure simplifiée dite de : « **mise à disposition du public** » régie par le II de l'article R122-21. Il conviendrait de consacrer cette hypothèse et d'exclure du champ d'application de l'enquête ce type de décisions tout en prenant garde à bien prendre en considération les impératifs du droit communautaire.

2° Rechercher une meilleure articulation avec le code de l'expropriation.

La loi du 27 février 2002, comme cela a été exposé plus haut (cf. 2-2) dispose que pour toutes les enquêtes préalables à la DUP, le mode de désignation et les pouvoirs du commissaire-enquêteur sont régis par le code de l'environnement. Cette solution n'était pas en réalité celle qu'envisageaient les auteurs du projet de loi : comme le démontre la note annexée de P. Abadie et F. Bertoincini, le projet du gouvernement visait seulement les « grands projets » et non pas toute opération nécessitant l'expropriation. C'est donc au terme d'un débat un peu confus que l'on est arrivé à l'actuelle rédaction de l'article L11-1 du code de l'expropriation. Le texte actuel a pour conséquence de compliquer le droit des enquêtes puisqu'il faut désormais distinguer quatre enquêtes :

- **L'enquête régie exclusivement par le code de l'environnement** qui concerne les opérations qui n'impliquent pas d'expropriation ;
- **L'enquête préalable à la DUP visant des opérations ayant des effets sur l'environnement.** Elles sont régies par les dispositions législatives du code de l'environnement complétées, pour ce qui est de la partie réglementaire, par les articles R11-14-1 à R11-14-15 dispositions qui sont souvent un simple décalque des articles R122 du code de l'environnement. Pour le surplus (dossier, etc.), elles sont régies par le seul code de l'expropriation ;
- **L'enquête préalable à la DUP pour les opérations sans effet sur l'environnement.** Celles-ci sont régies par le code de l'environnement pour ce qui est de la désignation du commissaire-enquêteur et ses pouvoirs (avec à nouveau des articles du code de l'expropriation qui tantôt renvoient au code de l'environnement, tantôt doublonnent celui-ci). Pour le

reste, ces enquêtes sont régies exclusivement par les dispositions du code de l'expropriation relatives à l'enquête dite de droit commun ;

- **L'enquête de droit commun** régie exclusivement par le code de l'expropriation. Paradoxalement, celle-ci a été construite pour donner un cadre aux enquêtes publiques prévues par des textes autres que le code de l'expropriation mais qui renvoient à celui-ci (« *l'enquête publique est organisée comme en matière d'expropriation* »).

La complexité de ce dispositif et l'absence de raisons apparentes le justifiant suffiraient à le condamner. C'est d'ailleurs en ce sens qu'avait conclu la section des Travaux Publics du Conseil d'État en 2002 lors de l'examen du décret d'application de la loi relative à la démocratie de proximité : le gouvernement avait été alors invité à rechercher une simplification du dispositif. Ceci d'autant plus que l'examen des débats de 2002 montre que l'on est arrivé à cette solution pour une raison qui tient principalement à la volonté de faire échec à une jurisprudence, à vrai dire peu justifiée, du Conseil d'État concluant à l'illégalité d'enquêtes conduites par un commissaire-enquêteur désigné par le président du TA au lieu et place du préfet. (*CE 8 mars 1991, Ville de Maisons-Laffite, AJDA 1991, p. 572, note G. Teboul*). C'est principalement pour éviter tout risque en ce domaine que le législateur a considéré que la désignation et les pouvoirs du commissaire-enquêteur seraient désormais régis par les dispositions du code de l'environnement pour toutes les enquêtes préalables à la DUP et non plus seulement pour celles qui concernaient les grands projets.

Il paraît nécessaire de revenir sur ce choix et de proposer une modification des dispositions législatives qui conduirait à ne soumettre à l'enquête publique au sens du code de l'environnement que les DUP portant sur des projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement (sans qu'il soit nécessaire de mentionner les « grands projets » définis par référence à l'alinéa 2 de l'article L11-2, c'est à dire les opérations qui en : « *raison de leur nature ou de leur importance* » nécessitent un décret en Conseil d'État ; en effet, ces projets nécessitent tous une étude d'impact). A contrario, toutes les autres enquêtes préalables à la DUP portant sur une opération de faible importance ou sans effet sur l'environnement seraient soumises exclusivement au code de l'expropriation. Une exception pourrait toutefois être faite pour les seules dispositions relatives à la rémunération des commissaires-enquêteurs, ceux-ci

semblant très attachés à ce système. Mais c'est là une question d'opportunité.

Pour éviter le problème que posent les DUP prises au terme d'une enquête lourde alors qu'une enquête de droit commun suffit, il est proposé d'introduire dans le code de l'expropriation une disposition anti-contentieux du type de celle que l'on a utilisé pour la concertation de l'article L300-2 du code de l'urbanisme. Celle-ci pourrait être la suivante : « *La déclaration d'utilité publique prise au terme d'une enquête publique organisée dans les conditions définies par le code de l'environnement n'est pas illégale du seul fait qu'elle aurait dû l'être dans les conditions du code de l'expropriation.* »

3° Mieux hiérarchiser les procédures de consultation du public.

Si on adoptait la proposition faite dans le 1°) ci-dessus n'existeraient plus que deux enquêtes et une procédure simplifiée de mise à disposition :

a) L'enquête régie par le code de l'environnement. Elle serait applicable aux opérations comportant une étude d'impact, aux décisions comportant une évaluation environnementale et aux grands projets faisant l'objet d'une DUP (en notant que la plupart de ceux-ci doivent déjà comporter une étude d'impact). La loi pourrait exceptionnellement assujettir à cette enquête publique telle ou telle catégorie d'opérations ou de décisions (notamment les documents d'urbanisme) s'il s'avère qu'elle comporte des effets sur l'environnement bien que n'étant assujettie ni à l'étude d'impact ni à l'évaluation environnementales. Cette enquête serait régie par le seul code de l'environnement. Il y aurait donc lieu de supprimer dans les autres codes toutes les dispositions spécifiques se rapportant à ce type d'enquête à l'exception des cas – ceci est déjà prévu par l'actuel article L123-2 du code de l'environnement – où elles sont rendues absolument nécessaires (composition du dossier, désignation de l'autorité organisatrice) du fait de la spécificité de la procédure visée. Cela devrait conduire, notamment, à supprimer les articles R11-14-14 et suivants du code de l'expropriation qui reprennent sous une autre forme les dispositions du code de l'environnement.

- Les principes régissant cette enquête seraient la désignation du commissaire-enquêteur par le président du TA, des pouvoirs étendus reconnus à celui-ci, etc. (Voir sur ce point le 5).

- **Il est proposé pour clarifier les choses de dénommer cette enquête « enquête publique » par opposition à l'enquête de droit commun régie par le code de**

l'expropriation qui pourrait être dénommée « enquête d'utilité publique » (ou encore enquête préalable). Cette distinction terminologique est d'ailleurs justifiée par le fait que l'enquête publique ayant comme finalité principale de protéger l'environnement ne porte pas exclusivement sur des opérations d'utilité publique (exemple des installations classées) alors que c'est l'objet de la seconde enquête.

b) L'enquête d'utilité publique remplirait uniquement une fonction d'information du public dans des domaines où l'absence d'enjeux environnementaux significatifs n'implique pas le recours aux procédures lourdes que nécessitent nos obligations internationales. Cette enquête serait régie exclusivement par le code de l'expropriation exception faite, peut-être du régime de rémunération des commissaires-enquêteurs (cf. observations précédentes).

Entreraient dans le champ de cette enquête :

- les enquêtes préalables à la DUP d'opérations de faible importance ou sans effet sur l'environnement.

- les enquêtes publiques régies par des textes extérieurs au code de l'expropriation mais renvoyant, pour ce qui est de l'enquête, à la procédure type du code de l'expropriation. La procédure serait ici simplifiée et accélérée.

c) La mise à disposition. Il s'agirait d'une procédure d'information du public réservée en principe aux décisions publiques qui doivent comporter une évaluation environnementale et qui, à ce titre, sont soumises aux obligations d'information et de participation du public mais qui concernent des territoires tellement étendus qu'il est difficile ou impossible d'organiser une enquête publique.

Résumé des propositions.

- 1) **Regrouper les procédures d'enquête autour de deux enquêtes, l'enquête publique visant à la protection de l'environnement et l'enquête d'utilité publique appelée à jouer un rôle d'information, notamment, dans les procédures conduisant à remettre en cause les droits réels ;**
- 2) **L'enquête publique visant à la protection de l'environnement serait requise :**

a) pour toutes les opérations assujetties à étude d'impact,

b) les plans et programmes assujettis à une évaluation environnementale et

c) les opérations ou décisions qui, bien que non accompagnées d'une étude d'impact ou d'une évaluation environnementale, sont considérées comme pouvant avoir des incidences sur l'environnement et à ce titre inscrites sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat (on y retrouverait principalement certains documents d'urbanisme).

3) **Seraient exceptionnellement dispensées d'enquête publique les décisions publiques qui doivent comporter une évaluation environnementale à ce titre, sont soumises aux obligations d'information et de participation du public mais qui concernent des territoires tellement étendus qu'il est difficile d'organiser une enquête publique. Le respect des obligations en matière d'information et de participation serait assuré par une procédure simplifiée de mise à disposition ;**

4) **Les enquêtes visant à la protection de l'environnement seraient régies exclusivement par le code de l'environnement. Il conviendrait donc de supprimer dans les divers codes toutes les dispositions spécifiques relatives à cette enquête à l'exception des dispositions concernant la composition du dossier, la désignation de l'autorité organisatrice de l'enquête et les consultations complémentaires. Il serait procédé un simple renvoi au code de l'environnement. Cette enquête serait l'instrument par lequel le droit français met en oeuvre toutes les obligations résultant du droit communautaire et international de l'environnement dans le domaine de l'information et de la participation du public ;**

5) **L'enquête d'utilité publique serait régie exclusivement par le code de l'expropriation et organisée selon des modalités simplifiées.**

Ces principes sont repris dans la proposition de rédaction exposée dans le point 5.

• IV-2- 2- Seconde option - Regrouper les enquêtes en une procédure unique comportant un tronc commun et des options

* La seconde option étudiée par le MEDD (option 1), consiste à regrouper les différentes enquêtes existant en droit français en une seule, quitte à distinguer des modalités différentes pour certaines catégories.

Cette solution a le mérite de la simplicité, tout au moins apparente. Par ailleurs, elle recueillerait certainement l'assentiment des commissaires-enquêteurs dès lors que l'unification des procédures se ferait autour de l'enquête régie par le code de l'environnement, une nette préférence se manifestant chez eux en faveur de la formule qui fait du président du Tribunal administratif l'autorité qui désigne le commissaire-enquêteur et gère sa rémunération.

Cette unification pose toutefois plusieurs problèmes.

* Le premier est existentiel. **Est-il possible de regrouper dans une même procédure les différentes enquêtes actuellement recensées ?** De l'examen auquel il a été procédé plus haut résulte clairement qu'il existe une différence de nature très importante entre les deux principales catégories d'enquêtes.

L'enquête régie par le code de l'environnement répond au principe d'information et de participation du public tel que défini par la Charte de l'environnement et les normes internationales ou communautaires, mais aussi à l'objectif de prise en compte de l'environnement dans les décisions publiques. Cette enquête est très liée à l'évaluation environnementale ; elle est conçue comme son complément sur le terrain de l'information et de la participation du public.

L'enquête d'utilité publique classique, issue de la loi de 1841, a une autre vocation. Elle vise à assurer la protection des droits réels en faisant en sorte qu'il ne puisse y être porté atteinte qu'au terme d'une procédure contradictoire. L'enquête doit permettre de procéder au constat public qu'il existe bien un intérêt général qui justifie qu'il soit porté atteinte par l'expropriation ou par des restrictions administratives (*servitudes d'utilité publique, servitudes d'urbanisme*), soit au droit de propriété soit aux droits des usagers sur le domaine public (*procédures prévues par le code de la voirie routière, pour le DPM, etc.*). Ces enquêtes ne sont

pas régies par les obligations internationales et communautaires concernant le droit de l'environnement.

Certes, une certaine unification s'est opérée entre ces deux catégories d'enquêtes dans la mesure où, très souvent, des restrictions administratives au droit de propriété comportent également des risques pour l'environnement. Il n'en demeure pas moins que les objectifs recherchés sont sensiblement différents.

Ajoutons enfin qu'il existe à côté de ces deux catégories quelques enquêtes qui n'ont aucune des deux finalités énumérées ci-dessus. Il s'agit d'enquêtes qui n'ont d'effets ni sur l'environnement, ni sur les droits réels mais qui jouent seulement un rôle d'information et de participation des administrés lors de l'élaboration de décisions ou d'opérations qui les concernent (*extension d'accords en matière agricole, etc.*).

Un même texte peut-il répondre à des préoccupations si diverses ? Cela paraît incertain.

* En admettant que puisse être résolue cette difficulté de fond, **se pose ensuite la question du code qui accueillera ce régime unifié de l'enquête publique.** Il est naturel que le Titre 2 du Livre 1 code de l'environnement intitulé : « *Information et participation des citoyens* » soit le réceptacle des dispositions régissant l'enquête Bouchardeau puisqu'il s'agit d'une procédure garantissant la prise en compte de l'environnement. Mais le code de l'expropriation a lui-même vocation à régir les enquêtes prévues comme garanties du droit de propriété et des autres droits réels. A été évoquée la solution consistant à regrouper les enquêtes dans un code administratif regroupant toutes les procédures concernant les relations entre les administrations et les administrés, mais ce projet semble abandonné. Et, si même existait un code administratif, le problème resterait posé s'agissant de l'enquête liée à la protection de l'environnement qui a une autre portée.

* Un dernier problème se pose, celui du **coût de cette réforme.** Si, elle se réalise, l'unification des procédures tendra naturellement à se faire autour de l'enquête qui offre le plus de garanties au public, à savoir l'enquête régie par le code de l'environnement. En particulier, l'unification des enquêtes conduira sans doute, comme cela a été déjà souligné, à transférer au président du TA la désignation et la gestion des commissaires-enquêteurs. Ce sont approximativement plus de 3 000 enquêtes nouvelles qui seraient transférées du préfet au juge administratif. Elles s'ajouteront à celles qui

ont déjà été transférées en 2002. Ce qui représente un alourdissement considérable des missions du juge administratif. Il y a là un arbitrage à opérer.

* Si une solution peut être trouvée aux divers problèmes précédents, il faudra, de toute manière, structurer l'enquête unique autour d'un tronc commun qui semble devoir être plus limité que celui qui était projeté le ministère de l'Écologie et du Développement Durable, et de deux régimes dont l'un, celui de l'enquête publique liée à la protection de l'environnement, doit être beaucoup plus développé que l'autre. Des consultations auxquelles nous avons opéré, résulte un constat unanime : l'enquête de droit commun est trop lourde pour des milliers d'opérations qui ne présentent aucun enjeu alors que la procédure régie par le code de l'environnement semble souvent trop étreinte dans des hypothèses conflictuelles ou concernant les grands projets.

Ces interrogations et ces remarques, sans oublier celles qui ont été présentées au point précédent, sont illustrées par la simulation de rédaction d'un texte qui tente d'organiser une enquête unique. Cela permet d'en mesurer la difficulté.

Simulation de rédaction de textes instaurant une enquête unique.

Code de l'environnement

Chapitre 3 – Enquêtes publiques

Section première – Objet et champ d'application

« Art. L123-1 - L'enquête publique a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et propositions afin de permettre à l'autorité administrative compétente de disposer de tous les éléments pouvant éclairer sa décision.

L'enquête régie par l'article L123-2 doit également permettre au public de participer à l'élaboration des projets de travaux ou de décisions ayant une incidence sur l'environnement et d'accéder aux informations qui les concernent.

Art. L123-2 - I - Doivent être précédés d'une enquête publique soumise aux prescriptions des sections 1, 2 et 4 du présent chapitre :

1° La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact soumise aux dispositions des articles L122-1 et suivants ;

2° les plans, schémas, programmes et autres documents de planification faisant l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions définies par les articles L122-4 ;

3° Lorsqu'ils ont été classés sur une liste arrêtée par décret en Conseil d'État en raison de la nature de leurs effets sur l'environnement ou de la sensibilité des zones concernées l'élaboration, la révision [et la modification] des plans et programmes, la réalisation des aménagements ouvrages ou travaux exécutés par des personnes publiques ou privées.

II – Lorsque l'étendue des territoires concernés le justifie les plans, schémas, programmes et autres documents de planification entrant dans les catégories fixées par décret en Conseil d'État sont soumis à la procédure de mise à disposition du public définie à l'article L122-8.

III – Les travaux qui sont exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application du présent chapitre.

IV – La décision prise au terme d'une enquête publique organisée dans les conditions de la section 4 du présent chapitre n'est pas illégale du seul fait qu'elle aurait dû être dans les conditions définies par le code de l'expropriation.

Art. L123-3 - Les enquêtes publiques de droit commun autres que celles qui sont mentionnées à l'article L123-2 et qui sont instituées par les lois et règlements sont soumises aux prescriptions des sections 1, 2 et 3 du présent chapitre. Les règles qui les régissent ne demeurent applicables que si elles sont rendues nécessaires par la spécificité de la procédure dont elles font partie. »

Section 2 – Modalités d'organisation communes à toutes les enquêtes

Voir infra

Section 3 – Modalités d'organisation des enquêtes publiques de droit commun

Voir infra

Section 4 – Modalités d'organisation propres aux enquêtes portant sur des projets ayant des incidences sur l'environnement

Voir infra

Code de l'expropriation

« Art. L11- 1- I - L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droit 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 publique et qu'il aura été procédé contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier, ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés.

II - L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux constituant une opération mentionnée à l'article L123-2 du code de l'environnement est régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre 1^{er} du code de l'environnement à l'exception des dispositions relatives à la composition du dossier et des avis qui doivent être recueillis.

III - L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des opérations autres que celles qui sont mentionnées à l'alinéa précédent est régie par l'article L123-3 du code de l'environnement sauf lorsque le présent code, pour des motifs spécifiques à la procédure d'expropriation prévoit expressément d'y déroger.

IV – La déclaration d'utilité publique prise au terme d'une enquête publique organisée dans les conditions définies par le II ci-dessus n'est pas illégale du seul fait qu'elle aurait dû être dans les conditions définies par le III. »

Art. L11-2 alinéa 3

Remplacer l'alinéa 3 par l'alinéa suivant :

« Les conclusions du commissaires-enquêteur ou de la commission d'enquête rédigées au terme de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique mentionnée à l'alinéa 3 de l'article L11-1 doivent être communiquées à leur demande aux personnes physiques ou morales concernées ».

« Art. L11-9 – Les commissaires-enquêteurs et les membres de la commission d'enquête sont indemnisés dans les conditions définies à l'article L123-14 du code de l'environnement »

Supprimer les sous-sections 1 et 2 de la section 1 du chapitre 1 du titre I de la partie II du code de l'expropriation (art. R11-14-1 à R11-14-2).

Si cette solution est retenue, il conviendra de passer en revue tous les textes particuliers qui prévoient une enquête publique réalisée « comme en matière d'expropriation » pour substituer un renvoi au code de l'environnement aux dispositions actuelles.

V- PROPOSITIONS COMMENTÉES DE DISPOSITIONS LÉGISLATIVES VISANT EXCLUSIVEMENT À REDÉFINIR LE CHAMP D'APPLICATION DES PROCÉDURES D'ENQUÊTE PUBLIQUE ET À MODIFIER LE RÉGIME DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE RÉGIE PAR LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Compte tenu des analyses précédentes, est présentée ci-dessous une proposition de texte législatif motivée qui présentera sur certains points des rédactions alternatives mais retient comme base la réorganisation des enquêtes autour de deux modèles. La proposition vise à titre principal la redéfinition du champ d'application des différentes enquêtes et à modifier le régime de l'enquête régie par le code de l'environnement. Sa mise en oeuvre impliquera toutefois la modification d'un certain nombre de dispositions législatives sans lesquelles cette réforme serait difficilement applicable.

Proposition de rédaction.

Code de l'environnement

Chapitre III - Enquêtes publiques relatives aux opérations et décisions susceptibles d'affecter l'environnement.

Commentaire de l'intitulé – L'intitulé de l'actuel chapitre 3 du Titre II du Livre 1 du code est repris ; il ne se limite pas aux opérations mais s'étend aux décisions, une unification des enquêtes étant impossible sans cela.

Section 1^{ère} – Objet et champ d'application

Commentaire – L'intitulé de l'actuelle section est repris mais en inversant l'ordre des mots. Il nous semble que préciser

l'objet, c'est à dire la finalité de l'enquête, doit précéder la définition de son champ d'application.

Question – Convient-il d'organiser le texte en sections ? Si la première section peut facilement recevoir ce titre, il n'en va pas de même pour la seconde qui regroupe en fait des dispositions relatives aux modalités de l'enquête et d'autres concernant ses effets. Le titre proposé par le projet du ministère (« Déroulement de l'enquête ») est donc incomplet puisqu'il englobe des dispositions relatives aux suites de l'enquête.

« Art. L123-1 – L'enquête publique a pour objet d'assurer la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant des incidences sur l'environnement et son accès à l'information requise pour les apprécier au regard de l'objectif du développement durable. Elle doit permettre à l'autorité compétente et au maître d'ouvrage de disposer de tous les éléments nécessaires à son information. »

Commentaire – Cet article a une importance pratique mais aussi symbolique majeure. Il vise à définir la raison d'être de l'enquête publique, expression qui serait réservée aux enquêtes du code de l'environnement. Il s'inspire de l'actuel article L123-3 mais en l'élargissant au regard des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement dont il reprend d'ailleurs certains termes.

L'enquête publique est donc au vu de cette définition :

1°) Un instrument d'information du public qui constitue un des outils requis par la reconnaissance du droit d'accès à l'information environnementale proclamé par la charte, mais également par le droit international. L'information accessible ne serait ici que celle qui concerne le projet et qui a pour objet d'éclairer le public et de lui permettre d'apprécier sa compatibilité avec l'objectif du développement durable, cette formulation faisant indirectement référence à la théorie du bilan coût avantages. Par ailleurs, la formulation retenue ici permet de limiter le droit d'accès à l'information environnementale et ceci sous réserve des restrictions liées à la protection des libertés et de certains secrets.

2°) Un instrument d'information de l'autorité administrative prenant la décision (*c'est la formule actuelle*), mais aussi du maître d'ouvrage lorsqu'il s'agit de deux personnes différentes. Cette nécessité de concevoir l'enquête comme une information du maître d'ouvrage lui permettant de mieux peser les incidences

de son projet et, éventuellement, de le corriger, s'inscrit dans la même conception que celle de l'étude d'impact.

3°) un instrument de participation aux seules décisions publiques prises dans le domaine de l'environnement (*c'est la reprise mot pour mot de l'article 7 de la charte*). Bien évidemment, l'enquête n'est pas le seul instrument de la participation. Il conviendrait peut-être de le préciser en tête du Titre 2 du Livre 1 : « Information et participation des citoyens ». Ce serait d'ailleurs l'occasion de corriger cet intitulé, car les droits ici reconnus concernent non les citoyens mais le public sans distinction d'âge, de nationalité, etc.

Des discussions qui ont eu lieu avec les différents interlocuteurs, il résulte qu'une autre rédaction pourrait être proposée pour l'article L123-1 :

« Art. L123-1 – L'enquête publique a pour objet d'assurer la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant des incidences sur l'environnement et son accès à l'information requise pour en apprécier le respect au regard de l'objectif du développement durable. Elle doit permettre à l'autorité compétente et au maître d'ouvrage de disposer de tous les éléments nécessaires à son information et à une meilleure insertion du projet dans l'environnement. »

La rédaction précédente accentue la finalité environnementaliste de l'enquête tant en ce qui concerne le public que le maître d'ouvrage.

« Art. L123-2 I - Doivent être précédés d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre :

1° La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact soumise aux dispositions des articles L122-1 et suivants ;

2° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification faisant l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions définies par les articles L122-4 ;

3° Lorsque ces opérations ou ces décisions ont été classés sur une liste arrêtée par décret en Conseil d'État en raison de la nature de leurs effets sur l'environnement ou de la sensibilité des zones concernées l'élaboration, la révision [et la modification] des plans et program-

mes et la réalisation des aménagements ouvrages ou travaux exécutés par des personnes publiques ou privées.

II – Lorsque l'étendue des territoires concernés le justifie les plans, schémas, programmes et autres documents de planification entrant dans les catégories fixées par décret en Conseil d'État sont soumis à la procédure de mise à disposition du public définie à l'article L122-8.

III – Les travaux qui sont exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application du présent chapitre.

IV – La décision prise au terme d'une enquête publique organisée dans les conditions du présent chapitre n'est pas illégale du seul fait qu'elle aurait dû l'être dans les conditions définies par le code de l'expropriation. »

Commentaire – Cette disposition définit le champ d'application de l'enquête publique code de l'environnement. Sa motivation a été détaillée plus haut (cf. point 4-2-1).

I - Le principe est que sont soumises à enquête publique les opérations comportant une étude d'impact et les plans et programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale. Il y a là une mesure de simplification certaine (*étude d'impact ou évaluation environnementale = enquête publique*) et qui doit mettre le droit français à l'abri de toute contradiction au regard des obligations communautaires dès lors que le champ d'application de l'enquête publique est « collé » à celui de l'étude d'impact et de l'évaluation environnementale. Cette simplification a pour effet de simplifier mais aussi de réduire le champ d'application de l'enquête publique puisque l'enquête simplifiée d'utilité publique serait la règle pour toute DUP portant sur un projet qui ne comporte pas une étude d'impact.

La mention des grands projets mentionnés à l'article L11-2 du code de l'expropriation qui pourrait être faite par référence à la loi du 27 février 2002 n'a pas grande portée car, a priori, ces opérations dont la liste figure à l'article R11-2 entrent toutes dans le champ d'application de l'étude d'impact. Il est proposé de la supprimer.

Le 3°) prévoit, une liste complémentaires d'opérations et de décisions qui n'entreraient pas dans le champ d'application de l'enquête publique du fait du seul jeu des principes, mais pour lesquelles cela

s'avère néanmoins nécessaire. Cette disposition vise en fait à étendre le champ d'application de l'enquête publique en prévoyant qu'en dehors des opérations et décisions qui font l'objet d'une étude d'impact ou d'une évaluation environnementale doivent également faire l'objet d'une enquête publique les opérations ou les décisions qui sont classés sur une liste arrêtée de manière limitative par décret en Conseils d'État et établie sur la base de critères environnementaux définis par la loi.

Cette liste peut comporter des opérations dont les effets sur l'environnement ne sont pas suffisants pour nécessiter une étude d'impact mais ayant néanmoins des effets sur l'environnement (par exemple, les opérations nécessitant une notice d'impact).

Cette liste complémentaire aura surtout des effets au regard des documents d'urbanisme. En effet, la définition de principe retenue du champ d'application de l'enquête publique conduit, à réduire assez nettement le nombre d'enquêtes publiques. Cette réduction sera encore plus grande lorsqu'auront été élaborés de nouveaux SCOT accompagnés d'une évaluation environnementale puisque ce SCOT dispense alors les PLU du périmètre d'une seconde évaluation environnementale. Il convient donc de définir une liste de décisions d'urbanisme pour lesquelles on maintient l'exigence d'une enquête publique. À droit constant, cela reviendrait à inscrire sur cette liste :

- l'élaboration et la révision [la modification] du PLU ;
- l'élaboration et la révision des plans de sauvegarde et de mise en valeur ;
- l'élaboration et la révision des cartes communales ;
- l'élaboration et la révision des plans de prévention du bruit.

Cette rédaction laisse en l'état le champ d'application actuel de l'enquête publique pour les documents d'urbanisme. La seule question est celle de la procédure de « modification » des documents d'urbanisme qui, logiquement, ne devrait être assujettie qu'à l'enquête simplifiée d'utilité publique puisqu'elle n'a pas en principe, d'effet sur l'environnement (*cf. supra 4-2-1 1°*). Des choix sont ici à faire en termes d'opportunité.

II – Le II introduit une exception aux principes posés au I, exception jouant, cette fois dans un sens restrictif. Elle concerne les plans et programmes énumérés de manière limitative sur une seconde liste. Y figureraient les décisions qui entrent dans le champ d'application de l'évaluation environnementale mais

qui concernent des territoires trop étendus pour que l'on puisse procéder raisonnablement à une enquête publique. Il est proposé de maintenir la solution actuelle les soumettant à une procédure simplifiée de mise à disposition du public.

Cette procédure est déjà organisée par l'article L122-8 et le II de l'article R122-21 résultant du décret n° 2005-613 du 27 mai 2005.

III – Maintien de l'exception actuelle pour les travaux d'urgence.

IV – Il s'agit de la disposition visant à mieux garantir la sécurité juridique des enquêtes publiques lorsque celles-ci sont utilisées au lieu et place de la procédure simplifiée de l'enquête d'utilité publique. (*voir pour une motivation plus détaillée le 2° du point 4-2-1*).

« Art. L123-3 – L'organisation, les modalités et la portée de l'enquête publique sont régis exclusivement par les dispositions du présent chapitre, exception faite des dispositions régissant la composition du dossier d'enquête et les avis qui doivent être recueillis pendant la procédure en application des législations et réglementations en vigueur. »

Commentaire – Il s'agit d'une disposition visant à maintenir l'unité du régime de l'enquête publique et à prévenir la prolifération des régimes particuliers à laquelle on assiste actuellement.

L'actuel article L123-2 dispose que : « *lorsque les lois et règlements soumettent l'approbation de documents d'urbanisme ou les opérations mentionnées à l'article L123-1 à une procédure particulière d'enquête publique, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent chapitre.* » Ce texte, s'il assure une certaine unification, laisse subsister toutes les règles particulières dans la mesure où elles ne sont pas directement en contradiction avec les dispositions du code de l'environnement.

Le texte proposé va plus loin puisqu'il exclut l'application de toutes les règles spécifiques en dehors de celles qui sont strictement nécessaires à la mise en œuvre des procédures particulières, ce qui est évident pour la composition du dossier et se justifie pour les avis requis. Par contre, les autres règles peuvent être mises en facteur commun. Evidemment, cette disposition n'a qu'une valeur législative et une autre loi peut l'écartier et permettre à nouveau la renaissance de régimes spécifiques.

Par ailleurs, il faudra expertiser de manière plus approfondie ce texte pour savoir si des dispositions spécifiques autres que celles concernant le dossier et les avis ne se révèlent pas indispensables.

Code de l'expropriation

« Art. L 11- 1- I - L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droit réels immobiliers ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite soit d'une enquête publique, soit d'une enquête d'utilité publique et qu'il aura été procédé contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier, ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés.

II - L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux constituant une opération mentionnée à l'article L123-1 du code de l'environnement est régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre 1^{er} du code de l'environnement.

III - L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des opérations autres que celles qui sont mentionnées à l'alinéa précédent est menée par un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête. Elle a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations suggestions et contre-propositions afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information. Un décret en Conseil d'État en définira les modalités. »

Commentaire – Ces dispositions visent à harmoniser le code de l'expropriation et le code de l'environnement

En résumé, la DUP doit être précédée d'une enquête publique régie par le code de l'environnement si elle porte sur une opération assujettie à une étude d'impact. S'appliquent alors toutes les règles du code de l'environnement à l'exception de celles qui concernent la composition du dossier et les avis. Il faudra alors supprimer la sous-section 2 de la section 1 du chapitre 1 du titre I de la partie II du code de l'expropriation (art. R11-14-1 à R11-14-2). Dans les autres cas, l'enquête préalable est régie exclusivement par le code de l'expropriation. Elle a une fonction qui est seulement d'information et de vérification du caractère d'utilité publique de l'expropriation ou de l'institution de la servitude ou de la restriction au

droit de propriété ou au droits de l'usager qu'elle a pour objet d'instaurer.

Il n'est pas ici proposé de rédaction pour cette enquête mais il semble assez évident qu'elle doit être allégée considérablement par rapport à l'enquête publique régie par le code de l'environnement. À notre sens, cet allègement pourrait porter :

1°) Sur le mode de désignation du commissaire-enquêteur. Le principe peut être la désignation par le préfet. Mais, le mode de désignation et le mode de fixation des indemnités par le président du TA peuvent être maintenus, la principale question étant celle de l'attribution des moyens en personnel soit aux préfetures, soit aux TA. La question de la garantie de l'indépendance du commissaire-enquêteur, qui résulte de la désignation par le TA, est ici moins cruciale puisque l'enjeu est principalement la protection du droit de propriété qui est placée sous la garantie du juge judiciaire ;

2°) Les délais qui devraient être raccourcis ;

3°) Les pouvoirs du commissaire-enquêteur qui devront être obligatoirement plus limités dans cette hypothèse ;

4°) La portée de l'enquête ;

5°) La jonction avec l'enquête parcellaire qui pourrait être le principe pour les enquêtes préalables à la DUP, la disjonction des deux enquêtes n'étant admise que de manière exceptionnelle.

Par ailleurs, il est évident que le code de l'expropriation devrait organiser cette procédure de telle manière qu'elle soit utilisable pour toutes les enquêtes qui n'entrent pas dans le champ de l'enquête publique.

Section II – Modalités de l'enquête publique

Commentaire : voir nos observations sous le titre de la section I.

« Art. L123-4 - I - L'enquête publique est ouverte et organisée par l'autorité administrative compétente pour prendre la décision ou autoriser l'opération qui en est l'objet. Lorsque l'enquête publique porte sur le projet d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération ou d'un des établissements publics qui lui sont rattachés, elle est ouverte et par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement.

II - Avant l'ouverture de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci, l'autorité organisatrice informe le public par tous moyens appropriés,

selon l'importance et la nature du projet :

- de l'objet de l'enquête ;

- de la nature de la décision pouvant être adoptée au terme de l'enquête et de l'autorité compétente ;

- du nom du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête ;

- de la date d'ouverture, du lieu de l'enquête et de sa durée ;

- de l'existence d'une évaluation environnementale ou d'une étude d'impact et des informations environnementales dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'État.

III - Les conditions dans lesquelles se fera cette information seront définies par décret en Conseil d'État. »

Commentaire - I - L'autorité organisatrice de l'enquête publique.

Il résulte du dernier alinéa de l'article L123-1, dans la rédaction qu'en a donnée la loi du 27 février 2002, que l'autorité organisatrice de l'enquête publique est :

- soit la personne publique maître d'ouvrage du projet s'il s'agit d'une collectivité territoriale, d'un EPCI ou d'un établissement public rattaché ;
- soit le préfet lorsque le projet fait l'objet d'une DUP ;
- soit l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation lorsqu'il s'agit d'opérations dont la maîtrise d'ouvrage appartient à une personne privée.

Interviennent donc dans l'enquête trois personnages :

1°) La personne responsable du projet qui établit le dossier et finance l'enquête ;

2°) L'autorité organisatrice de l'enquête qui ouvre l'enquête et l'organise. C'est le maire s'agissant des plans locaux d'urbanisme. Cette personne est parfois la même que celle qui est responsable du projet et que celle qui prend la décision finale (*exemple de l'enquête préalable à la construction d'un stade municipal faisant l'objet d'un permis de construire délivré par le maire*) ;

3°) L'autorité qui prend la décision finale qui se différencie toujours de la personne responsable du projet s'agissant des projets de personnes privée mais peut également s'en différencier s'agissant des personnes publiques. C'est ainsi que le préfet est à la fois l'autorité organisatrice de l'enquête et l'autorité compétente pour prendre la DUP d'un projet communal. Mais, en dehors de la DUP, on peut se trouver également devant des

situations plus complexes. C'est ainsi que la CAA de Lyon dans un arrêt du 28 décembre 2006, M. Jacques Wegner autres (*req. n° 05LY01535*) a annulé le permis de construire délivré par le maire de Grenoble à la Communauté d'agglomération de Grenoble pour le motif qu'il avait organisé l'enquête publique alors que, s'agissant d'un équipement public dont la maîtrise d'ouvrage appartenait à un groupement de collectivités, c'est ce groupement qui était l'autorité organisatrice. L'enquête avait donc été organisée par une autorité incompétente (*le maire*) ayant confondu l'autorité organisatrice de l'enquête (*la communauté*) qui devait être ici le maître d'ouvrage public et l'autorité compétente pour prendre la décision à l'issue de l'enquête.

Il convient donc de clarifier ce point dans la rédaction proposée.

Par ailleurs, s'agissant de la désignation de l'autorité organisatrice, deux options sont possibles.

La première - *qui a notre préférence* - s'inscrit dans une logique nouvelle. Dans la mesure où l'enquête publique est une procédure de participation aux décisions concernant l'environnement, elle doit - *comme l'étude d'impact* - être par principe de la responsabilité de l'auteur du projet qui, à l'occasion de l'enquête, à la fois l'évalue, informe le public, recueille ses réactions et, éventuellement, modifie en ce sens le projet. Le responsable du projet devrait donc être l'autorité organisatrice de l'enquête dès lors qu'il s'agit d'une personne publique, État, collectivités territoriales, établissements publics. Il ne devrait en être autrement que pour les projets privés puisque les maîtres d'ouvrage privés n'ont pas les prérogatives nécessaires et les moyens d'organiser l'enquête publique.

Ce principe devrait s'appliquer même en ce qui concerne les projets faisant l'objet d'une DUP. En effet, l'argument traditionnellement utilisé est que la DUP doit, pour des raisons constitutionnelles, rester de la compétence de l'État puisqu'elle porte atteinte au droit de propriété. Mais, de la même manière que la mobilisation n'est pas la guerre, l'enquête publique n'est pas l'expropriation. Il est donc possible de confier l'organisation de l'enquête publique à une collectivité responsable du projet tout en laissant à l'autorité de l'État la compétence pour prendre la DUP. Certes, on ne peut faire abstraction d'une certaine pratique qui consiste pour les préfets à refuser d'ouvrir l'enquête publique lorsqu'ils sont opposés à un projet d'une autre collectivité publique, pratique non sanctionnée par le juge qui n'opère qu'un contrôle minimum sur la

décision de refuser l'ouverture de l'enquête (*CE 4 mai 1984, min. Intérieur c. Cne des Aubiers, Gaz. Pal. 1984.2, p. 410, note Moderne*). Mais, précisément, cette pratique est en contradiction avec une véritable réforme de l'enquête publique.

Si cette option est rejetée, il y aurait lieu de maintenir une rédaction proche du texte actuel et d'ajouter au I de l'article L123-4 la phrase suivante : « **Toutefois, lorsque l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique, la décision est prise par l'autorité compétente de l'État** ».

II – Le II concerne la publicité donnée à l'enquête par l'autorité organisatrice. Le texte actuel est l'article L123-7 qui est plus précis sur ce point que le projet établi par le ministère de l'Écologie et du Développement Durable.

À notre avis, il est possible de reporter au décret certains détails (*par exemple les 15 jours précédant l'ouverture de l'enquête*) ce que permet également la formule selon laquelle il est fait le recours aux : « *moyens appropriés* » (*par exemple le recours aux sites internet administratifs*). Il est également important de prévoir une information proportionnelle à l'importance des projets.

La rédaction du ministère de l'Écologie et du Développement Durable convient donc avec toutefois trois questions :

1°) Ne convient-il pas de préciser qu'il s'agit là de compétences de l'autorité organisatrice ?

2°) Ne faut-il pas préciser dans la loi elle-même que ces procédés peuvent inclure un affichage sur les lieux dans l'hypothèse où cet affichage sur le terrain pourrait conduire à des atteintes au droit de propriété ? Cet affichage est en effet le meilleur moyen d'information du public et il serait dommage qu'on le prive de base légale.

3°) À notre avis, il convient d'allonger la liste des informations données lors de l'ouverture de l'enquête pour satisfaire aux obligations figurant à l'article 6 de la convention d'Aarhus.

« Art. L123-5- I - Dans chaque département, une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le membre du tribunal qu'il délègue établit une liste d'aptitude des commissaires enquêteurs compétents. Cette liste est rendue publique. Peut être radié de cette liste tout commissaire-enquêteur manquant aux obligations que lui impose l'article L123-9.

L'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête choisi(e) par le président du tribunal administratif ou le membre du tribunal délégué par lui à cette fin parmi les personnes figurant sur les listes d'aptitude constituées dans l'ensemble des départements. Des suppléants peuvent être nommés au commissaire-enquêteur ou aux membres de la commission d'enquête.

II - Lorsque la décision ou l'opération sur laquelle porte l'enquête publique figure au nombre de celles qui sont énumérées à l'annexe 1 de la directive du conseil n° 85/837/CEE du 27 juin 1985 mais n'entre pas dans le champ de procédure de débat public organisée dans les conditions définies aux articles L121-8 et suivants ou de toute autre procédure permettant au public de participer effectivement au processus de décision, l'autorité organisatrice demande au président du Tribunal administratif la désignation d'un commissaire-enquêteur ou d'une commission d'enquête à un stade précoce de la procédure. »

Commentaire – I - Le texte est celui du ministère de l'Écologie et du Développement Durable avec trois modifications :

- La première est rédactionnelle : elle porte sur la possibilité de recourir à des commissaires figurant sur d'autres listes départementales que celles du ressort du TA ;
- La seconde consiste à désigner des suppléants intervenant en cas de vacance ou de carence du commissaires-enquêteur, notamment, lors de la rédaction du rapport (cf. L123-9) ;
- La troisième vise à inscrire dans cet article la sanction pouvant être prononcée contre un commissaire-enquêteur ne respectant pas les délais prévus pour rendre son rapport. S'agissant d'une sanction, une procédure contradictoire doit être prévue dans le décret.

S'agissant de la désignation du commissaire-enquêteur, la proposition reprend le texte du ministère de l'Écologie et du Développement Durable. L'ampleur des missions imposées au président du TA ne devrait pas s'accroître dans la mesure où la redéfinition proposée du champ d'application de l'enquête publique devrait plutôt conduire à limiter le nombre d'enquêtes. Ceci ne préjuge pas du système qui sera retenu pour la désignation du commissaire-enquêteur pour les enquêtes

tes d'utilité publique prévues par le code de l'expropriation (cf. *observations faites au 2*) du 4-2-1.

II – La disposition proposée pour le II a été justifiée au point 4-1. Il est rappelé, en effet, que la convention d'Aarhus et le § 4 de l'article 6 de la directive du 27 juin 1985 exigent, pour les opérations et décisions mentionnées à l'annexe 1 de la directive du conseil n° 85/837/CEE du 27 juin 1985, que le public puisse participer au processus de décision à : « *un stade précoce* » du « *processus décisionnel en matière d'environnement* ». Or, si cette obligation est satisfaite lorsqu'en amont de l'enquête ont eu lieu un débat public, une concertation au sens de l'article L300-2 du code de l'urbanisme ou une procédure équivalente, il n'en va pas de même pour les procédures où n'est prévue que la seule enquête publique. Il est proposé de solutionner cette difficulté par un aménagement de l'enquête publique conduisant, comme l'avait fait la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993, à nommer le commissaire-enquêteur ou les membres des commissions d'enquête dès le début de l'élaboration du projet. La rédaction proposée reprend les termes de la directive. Elle ne vise expressément que le débat public mais concerne également de manière implicite la concertation de l'article L300-2 ou toute autre procédure équivalente. Il appartiendrait à l'autorité organisatrice de veiller au respect des obligations communautaires et internationales et de saisir à cet effet le président du TA afin qu'il désigne dans les délais nécessaires un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête dont le rôle est défini au I de l'article L123-7 ci-dessous.

« Art. L.123-6 - Ne peuvent être désignées comme commissaire-enquêteur ou comme membre de la commission d'enquête les personnes intéressées au projet à titre personnel ou en raison de leurs fonctions actuelles ou passées notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui a la responsabilité d'approuver la décision ou exerce la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'oeuvre ou le contrôle du projet adopté au terme de l'enquête publique. »

Commentaire – Cette rédaction reprend le projet du ministère de l'Écologie et du Développement Durable mais en l'élargissant de manière à englober toutes les décisions précédées d'une enquête publique telles que, par exemple, les documents d'urbanisme.

« Art. L.123-7 - I - Le commissaire-enquêteur ou la commission d'en-

quête conduit l'enquête de manière à permettre au public d'avoir une information complète sur le projet et de participer effectivement au processus de décision. Dans l'hypothèse visée au II de l'article L123-5, l'autorité organisatrice définit en concertation avec le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête les modalités permettant d'associer le public à l'élaboration du projet avant l'ouverture de l'enquête.

La durée de l'enquête ne peut être inférieure à trente jours. Par décision motivée, le commissaire-enquêteur, le président de la commission d'enquête ou le membre de la commission que son président aura délégué à cet effet peut prolonger l'enquête dans des conditions fixées par décret.

II- Le dossier d'enquête doit comprendre, outre les pièces qui doivent y figurer en application de la législation et de la réglementation en vigueur, un résumé non technique accessible au public présentant l'objet de l'opération, ses principaux avantages, son coût et ses incidences sur l'environnement. En outre, si le projet a fait l'objet d'une procédure de débat public organisée dans les conditions définies aux articles L121-8 et suivants ou de toute autre procédure permettant au public de participer effectivement au processus de décision, le dossier doit comporter un bilan de cette procédure.

III - Pendant l'enquête, le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête :

- Peut recevoir toute information et, s'il estime que des documents sont utiles à la bonne information du public, et sous réserve du respect des dispositions de l'article L123-15 demander au responsable du projet de lui communiquer ces documents ;

- Visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après en avoir informé au préalable les propriétaires et les occupants, convoquer ou entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile, notamment le responsable du projet et les autorités administratives intéressées ou leurs représentants ;

- Entendre toutes les personnes concernées par le projet qui en font la demande et toutes les personnes dont il juge l'audition utile ;

- Organiser, sous sa présidence, toute réunion d'information et d'échange avec le public en présence du responsable du projet.

À la demande du commissaire-enquêteur ou du président de la commission d'enquête et lorsque les spécificités de l'enquête l'exigent, le président du tribunal administratif ou le membre du tribunal administratif qu'il délègue peut désigner un expert chargé d'assister le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête. Le coût de cette expertise est à la charge du responsable du projet. »

Commentaire – I - Le I reprend le projet du ministère de l'Écologie et du Développement Durable. Il est complété par une disposition réglant la question du rôle du commissaire-enquêteur qui serait désigné avant l'ouverture de l'enquête lorsque la participation du public doit se faire en amont et qu'il n'existe pas une procédure de débat public organisée dans les conditions définies aux articles L121-8 et suivants ou une autre procédure permettant au public de participer effectivement au processus de décision. Il est proposé que le rôle du commissaire-enquêteur (*et donc le coût prévisionnel de son intervention*) soit défini par l'autorité organisatrice en concertation avec lui de manière à associer le public à l'élaboration du projet avant l'ouverture de l'enquête. Il ne semble pas indiqué d'aller au delà de la simple précision de l'objet de cette procédure et de la responsabilité de son organisation. La méthode très souple de l'article L300-2 du code de l'urbanisme semble ici celle dont il faut s'inspirer.

II - Le dossier est régi par les textes propres à chacune des procédures comportant une enquête publique. Le tronc commun des enquêtes devra donc prévoir expressément un renvoi aux dispositions particulières à chacune des enquêtes. Toutefois, une disposition commune pourrait être inscrite dans les textes généraux : elle consisterait à imposer à l'auteur du dossier qu'il établisse un résumé non technique du dossier d'enquête facilitant la compréhension par le public des enjeux de l'enquête. Cette disposition serait d'autant plus nécessaire que les dossiers ont eu tendance à se techniciser et à se complexifier (*étude d'impact, étude socio-économique, études de danger, etc.*). Il y a là, nous semble-t-il une réforme qui améliorerait la lisibilité de la procédure et s'inscrirait dans le courant qu'a initié le droit international (*cf. convention d'Aarhus du 25 juin 1998, article 5-2*) et communautaire (*Directive n° 2003/4/CE*

concernant l'accès du public à l'information), visant à améliorer la communication administrative (*voir par analogie l'étude d'impact*).

En outre, il est proposé, afin d'assurer une meilleure articulation entre la phase amont et la phase aval de la participation du public, que le dossier soit complété, dès lors qu'une procédure de participation du public à l'élaboration du projet a été conduite antérieurement à l'enquête publique, par le bilan tiré au terme de cette procédure (ceci est d'ailleurs actuellement prévu à l'article R121-12 du code de l'environnement mais il ne semble pas inutile de donner une base législative à cette obligation faite aux collectivités territoriales). Aucune charge nouvelle n'est donc imposée aux responsables des projets puisque ce bilan est prévu par l'article L121-13 et l'article L302-1 du code de l'urbanisme.

III – Reprise du texte actuel et du projet du ministère de l'Écologie et du Développement Durable avec quelques modifications rédactionnelles.

« Art. L.123-8 - I - Pendant l'enquête, la personne responsable du projet peut, si elle estime nécessaire d'apporter au projet des modifications qui en modifient l'économie générale, demander à l'autorité organisatrice qu'après avoir entendu le commissaire-enquêteur, elle suspende l'enquête pendant une durée maximale de 3 mois. À l'issue de ce délai et après que le public ait été informé des modifications apportées dans les conditions définies à l'article L123-4, l'enquête est prolongée d'une durée d'au moins 30 jours.

II – Lorsque des modifications substantielles sont apportées à un projet d'infrastructure linéaire, la nouvelle enquête peut être organisée dans les seules communes concernées par la modification. »

Commentaire – I - Il s'agit là d'une proposition de modification particulièrement importante en notant toutefois qu'elle ne crée qu'une faculté et non une obligation.

L'idée directrice est de prévoir une procédure de suspension de l'enquête en cas de modification substantielle du projet envisagée par le responsable du projet.

Ceci devrait permettre de résoudre une des difficultés de l'actuel système. En effet, dans l'état actuel du droit, si le responsable du projet, en cours d'enquête, souhaite modifier le projet soit de manière spontanée, soit au vu des observations du public, on se trouve devant deux hy-

pothèses. Soit il s'agit de modifications mineures et elles peuvent être introduites au terme de l'enquête et approuvées ou autorisées par l'autorité compétente pour prendre la décision. Soit il s'agit de modifications substantielles portant atteinte à l'économie générale du projet et il faut attendre la clôture de l'enquête, la rédaction du rapport du commissaire-enquêteur et renoncer à les apporter ou demander l'ouverture d'une seconde enquête. Ceci résulte d'une jurisprudence constante applicable à toutes les enquêtes et qui s'inscrit tout à fait dans la logique de la procédure consultative (*CE 22 avril 1977, Premoli et FDSEA des Alpes maritimes, AJDA 1977, 512, chron. Nauwelaers et Dutheillet de Lamothe*). Le public a été consulté sur un projet qui, dès lors qu'il est substantiellement modifié, doit faire l'objet d'une nouvelle consultation alors même que les modifications seraient souhaitées par le public ou/et recommandées par le commissaire-enquêteur.

Si cette jurisprudence est logique, elle se traduit par un allongement considérable des procédures et des risques contentieux quant à la désignation du nouveau commissaire-enquêteur, etc. Il est donc proposé d'ouvrir l'option qui permettrait au maître d'ouvrage de demander à l'autorité organisatrice (d'exiger ?) une suspension de l'enquête pendant laquelle il modifierait le dossier et demanderait à l'autorité organisatrice d'en informer le public dans les mêmes conditions que pour l'ouverture de l'enquête. Le commissaire-enquêteur devrait évidemment être consulté dans ce cas puisqu'il lui faudra prolonger son travail. Au terme de cette période de suspension qui ne pourrait excéder une durée donnée (2, 3 mois par exemple), l'enquête serait rouverte pour une période ne pouvant être inférieure à 30 jours (?). Il n'y aurait donc qu'une seule enquête prolongée mais unique sur un projet modifié en cours d'enquête. Cette réforme a été suggérée par plusieurs maîtres d'ouvrage et semble répondre parfaitement aux exigences de la jurisprudence en matière de consultation. En pratique, elle ne serait utilisée que pour les modifications pouvant faire l'objet d'études complémentaires assez rapides. Le gain de temps peut être estimé à cinq à six mois au moins.

II – S'il n'a pas été fait usage de la faculté prévue au I du présent article, une nouvelle enquête doit être organisée dès lors qu'il s'agit de modifications substantielles. Ceci résulte de la jurisprudence générale sur la consultation. Dès lors, est-il besoin de le spécifier comme le fait le projet du ministère de l'Écologie et du Développement Durable ? Par contre, la possibilité de n'ouvrir l'enquête que dans

les communes concernées par un ouvrage linéaire est utilement mentionnée.

« Art. L123-9- Le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête doit rendre son rapport et ses conclusions motivées soit dans un délai fixé en fonction de l'importance du projet par l'autorité organisatrice avec son accord, soit, dans le silence de l'autorité organisatrice, dans un délai de 45 jours à compter de la date de clôture de l'enquête. »

Le rapport du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête comporte la synthèse des observations du public, le résumé des propositions produites durant l'enquête et, s'il y a lieu, les réponses du responsable du projet, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées. Celui-ci doit se voir communiquer le projet de rapport et pouvoir présenter ses observations avant la remise du rapport

Le rapport et les conclusions motivées sont rendus publics.

Si, à l'expiration du délai de 45 jours, le commissaire-enquêteur n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées, ni justifié d'un motif pour le dépassement du délai, l'autorité organisatrice avec, s'il y a lieu, l'accord du responsable du projet, peut demander au président du tribunal administratif de dessaisir le commissaire-enquêteur et de lui substituer son suppléant ou un nouveau commissaire-enquêteur qui doit, à partir des résultats de l'enquête, remettre le rapport et les conclusions motivées dans un délai de 45 jours. »

Commentaire – Cette disposition, tout d'abord, concerne les obligations des commissaires-enquêteurs au terme de l'enquête. Ceux-ci doivent rendre leur rapport et leurs conclusions motivées dans un délai de 45 jours à compter de la date de clôture de l'enquête. Or, il apparaît que ce délai n'est pas toujours respecté. Consultée, la CNCE avance que la raison de ces retards tient à la complexité de certains dossiers et de certaines enquêtes. Il pourrait être porté remède à cette difficulté en disposant que le délai de droit commun reste de 45 jours, mais qu'un délai plus court ou plus long peut être négocié avec l'autorité organisatrice en fonction de la difficulté de la procédure. À défaut d'accord, le délai de droit commun s'impose.

L'alinéa 2 répond aux exigences de la convention d'Aarhus dont l'article 4-7

prévoit que les refus opposés à des demandes d'information doivent être motivés par écrit. Ces réponses écrites figureraient dans le rapport ainsi que les demandes du responsable du projet.

Toujours dans le but de favoriser un dialogue entre le commissaire-enquêteur et le responsable du projet, il est proposé de rendre obligatoire la consultation du maître d'ouvrage sur le projet de rapport (*procédure existant en matière d'installations classées*).

Cette proposition comporte toutefois le risque d'allonger la procédure. Il ne faut toutefois pas surestimer ce risque dans la mesure où le maître d'ouvrage n'a aucun intérêt à ralentir une procédure dont il est le principal bénéficiaire.

Le dernier alinéa vise l'hypothèse d'une carence injustifiée du commissaire-enquêteur dans la remise de son rapport. Une procédure de substitution lui est appliquée dans des conditions qui sont reprises du projet du ministère de l'Écologie et du Développement Durable avec quelques modifications rédactionnelles et la proposition de donner ce rôle en priorité à un suppléant.

« Art. L123-10 -Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. »

Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent également lorsqu'une décision a été prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ait eu lieu.

Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement concerné. »

Commentaire : reprise du texte actuel.

Question : est-ce volontairement qu'a été supprimé l'article L123-11 actuel excluant une décision tacite au terme d'une enquête publique ? Elle est reprise par l'article R424-2 du code de l'urbanisme s'agissant des autorisations d'urbanisme mais 1°) c'est une disposition qui n'a pas de caractère général 2°) qui n'a qu'une portée réglementaire. La question reste posée.

« Art. L123-11 - Lorsque les projets qui ont fait l'objet d'une enquête publique n'ont pas été entrepris dans un délai de cinq ans à compter de la décision, une nouvelle enquête doit être conduite, à moins qu'une prorogation de cinq ans au plus ne soit décidée avant l'expiration de ce délai dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Le présent article ne fait pas obstacle à l'application de dispositions plus contraignantes prévues par la réglementation propre à chaque opération. »

Commentaire – Reprise du texte ancien. Question : est-il opportun d'écrire que : « Le présent article ne fait pas obstacle à l'application de dispositions plus contraignantes prévues par la réglementation propre à chaque opération », alors que le projet vise à unifier les règles ? Si ces dispositions sont législatives, elles prévaudront car les règles spéciales prévalent sur les règles générales. Sinon, elles ne sont pas opportunes.

« Art. L123-12 - Le responsable du projet prend en charge les frais de l'enquête, notamment l'indemnisation du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête ainsi que les frais et indemnités engagés, s'il y a lieu, avant l'ouverture de l'enquête dans les conditions prévues par le II de l'article L123-5.

Si le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête en fait la demande auprès du président du tribunal administratif ou du membre du tribunal délégué à cet effet, le responsable du projet lui verse une provision, dont le montant est fixé par le président du tribunal administratif ou le membre du tribunal délégué à cet effet. L'enquête publique ne peut être ouverte qu'après le versement de cette provision.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles sont fixées les règles d'indemnisation des commissaires-enquêteurs et les modalités de versement par les responsables de projets des sommes correspondantes aux intéressés. »

Commentaire : Texte sur le financement de l'enquête reprenant les dispositions actuelles de l'article L123-14. Pas d'observations.

« Art. L123-13 – I - Lorsque plusieurs enquêtes publiques sont requises sur un même projet, soit en application de plusieurs réglementations, soit en raison de l'interven-

tion de plusieurs responsables de projet, il peut être procédé à une enquête unique regroupant tout ou partie des enquêtes publiques requises, dès lors que les personnes publiques concernées désignent d'un commun accord l'autorité organisatrice.

Le dossier soumis à enquête publique unique comporte les dossiers requis au titre de chacune des enquêtes initialement requises et un résumé non technique accessible au public présentant l'ensemble de l'opération, ses principaux avantages, son coût et ses incidences sur l'environnement.

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 – Les décisions prises au terme d'une enquête publique organisée dans les conditions du présent article ne sont pas illégales du seul fait des irrégularités affectant les dossiers ou les avis qui sont spécifiques à l'une des procédures regroupées ».

Commentaire – I - Ce texte vise à régler le problème délicat des enquêtes multiples et du regroupement. Ce problème est actuellement compliqué par le fait qu'il y a actuellement superposition d'enquêtes conduites par l'État (*dès qu'est prévue une DUP*) et d'enquêtes conduites par des collectivités territoriales et d'enquêtes décentralisées. Dès lors, l'existence d'une enquête de la compétence de l'État attire à lui la compétence pour toutes les autres enquêtes groupées. Ce qui est un frein à l'utilisation de cette procédure.

Ce problème peut être plus aisément résolu si l'autorité organisatrice est la personne publique responsable du projet et si on rattache l'enquête publique au projet et non à la décision l'approuvant (*voir nos propositions à l'article L123-4 I*). Il serait alors possible pour les différentes personnes publiques de désigner en commun accord l'autorité organisatrice des différentes enquêtes qui sont regroupées (ce pourrait d'ailleurs être l'État). En cas de désaccord, soit le regroupement d'enquêtes ne peut avoir lieu, soit l'État reprend sa compétence pour les enquêtes qui dépendent de lui.

Si la solution proposée de dissocier l'enquête de la décision qui la suit n'est pas adoptée, la rédaction proposée par le mi-

nistère de l'Écologie et du Développement Durable convient.

II – Disposition visant à limiter les conséquences de l'annulation pour vice de procédure d'une des enquêtes.

« Art. L123-14 Le déroulement de l'enquête doit s'effectuer dans le respect du secret de la défense nationale, du secret industriel et de tout secret protégé par la loi. »

Reprise du texte actuel

« Art. L123-15 - Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par un décret en Conseil d'État. »

Observations finales.

N'ont été traitées dans le projet que les questions qui nécessitent une disposition législative soit du fait qu'elles imposent des charges nouvelles aux personnes privées ou aux collectivités territoriales ou portent atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ou instituent des restrictions au droit de propriété. Un décret en Conseil d'État devra préciser certaines des dispositions proposées pour la partie réglementaire.

La simulation des incidences de cette réforme sur les textes en vigueur n'a pas été faite dans la présente étude dans la mesure où elle dépend des options qui seraient retenues. La simplification des procédures et le renvoi à deux procédures d'enquêtes de référence implique évidemment la modification d'un très grand nombre de textes codifiés ou non. Cette modification sera facilitée par le fait qu'un recensement très précis a été fait des différentes sortes d'enquêtes existantes et par la précision des critères retenus.

Ainsi, pour ne prendre que l'exemple des installations classées, une réforme du type de celle qui est proposée conduit à une modification mineure de l'article 512-2 du code de l'environnement telle que : « L'autorisation prévue à l'article L512-1 est accordée par le préfet après enquête publique dans les conditions prévues aux articles L123-1 à L123-16 du code de l'environnement » et à la suppression des articles 5, 6, 6 bis et 7 du décret du 21 septembre 1977, certaines dispositions de celui-ci pouvant être reprises de manière générale par le décret d'application prévu.

Le 20 juillet 2007 ■

Avis de la CNCE sur le rapport d'Yves Jegouzo

Le rapport : « Étude d'impact d'une réforme de l'enquête publique » a été remis par Yves Jegouzo en juillet 2007 au ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD), qui l'a envoyé au Secrétariat Général du Gouvernement pour diffusion à tous les ministères concernés.

Le MEDAD l'a transmis officiellement le 22 octobre 2007 à la CNCE ; qui a fait parvenir en retour au ministère l'avis reproduit ci-après à la mi janvier 2008.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le processus de réforme de l'enquête publique est officiellement engagé depuis la publication par le Conseil d'État du rapport Questiaux en 1999.

Ce qui pouvait relever d'une ambition forte à cette époque pour améliorer l'enquête dite Bouchardeau, votée en 1983, et mieux prendre en compte l'utilité publique, s'est transformé en impérieuse nécessité en raison de l'adoption par la France de nombreux textes internationaux, européens et de droit interne : le rapport Jegouzo les récapitule, avec leurs conséquences directes, en pages 5 à 9, où l'on se reportera si nécessaire.¹

Le débat ne porte donc plus sur la nécessité de faire participer le public mais sur l'organisation de sa mise en œuvre. Il convient simultanément de simplifier et de clarifier le rôle de l'enquête publique et de mieux la situer dans le déroulement de la concertation.

À cet égard, le rapport Jegouzo, à la différence du projet présenté en février 2006, constitue aux yeux de la CNCE, une proposition extrêmement positive pour la solution des problèmes posés.

Nous allons donc nous attacher à relever les avancées significatives que nous avons notées à la lecture du texte et faire état des observations et corrections qui nous paraîtraient opportunes.

OBSERVATIONS SUR LA PROPOSITION DE M. JEGOUZO

Par souci de clarté, nous reprenons ci-après la désignation issue du rapport dans

son point 4 qui débute à la page 14 : « 4- Les grandes options d'une réforme de l'enquête publique »².

IV-1- Le choix entre une réforme d'ensemble des procédures d'information et de participation du public ou une réforme limitée à l'enquête publique

Avant même la convention d'Aarhus et les textes subséquents, la CNCE a toujours déploré, tant en pratique qu'en théorie, que l'enquête publique intervienne trop tardivement, recueillant tout le cortège des difficultés accumulées depuis l'origine du projet.

Elle est donc du même avis que le Conseil Général des Ponts et Chaussées (*rapport de novembre 2005*) et le rapporteur Yves Jegouzo pour considérer que la mise en œuvre des obligations internationales de la France va de pair avec la réforme de l'enquête publique.

Après trois années d'études cette dernière est, à quelques corrections près, globalement bien ajustée. La CNCE souhaite donc une issue législative rapide, sans écarter l'hypothèse qu'une plus vaste réorganisation du débat public concourt aussi à cette réforme.

La CNCE fait sienne l'analyse du rapporteur (page 15)³ indiquant que la concertation exigée par la convention d'Aarhus n'est institutionnellement effective en France que dans le champ d'intervention de la Commission Nationale du Débat Public et au titre de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme.

Elle ne sous-estime pas les concertations spontanées, initiées généralement par

les collectivités territoriales, mais relève leur caractère aléatoire et s'interroge sur l'impartialité et l'indépendance des actions et débats mis en œuvre.

La CNCE approuve donc la proposition de M. Jegouzo (bas de la page 15 et 16)⁴, visant à assurer l'intervention du public en amont de l'enquête publique, par exemple en rétablissant et généralisant l'article 8 bis de la loi du 12 juillet 1983, introduit par la loi n° 93-24 du 6 juillet 1993 et abrogé en 1995⁵.

IV-2- Le choix entre une réforme limitée à l'enquête régie par le code de l'environnement ou une réforme englobant toutes les enquêtes (pages 16 à 26)⁶

Tant qu'à réformer et simplifier, la CNCE estime évidemment que **l'ensemble des procédures et des contenus d'enquêtes publiques doit faire l'objet d'une réorganisation cohérente**, couvrant un champ d'application le plus universel possible.

Le critère de distinction entre le domaine environnemental, le domaine de l'utilité publique et l'exception des enquêtes parcellaires, rapproché, partout où cela est possible, avec les similitudes spécifiques de l'étude d'impact, pourrait constituer une approche très positive de simplification et de lecture, donc de bonne généralisation de l'enquête publique.

⁴ NDLR : page 29 du présent bulletin (colonne de droite).

⁵ « Pour les opérations visées au deuxième alinéa de l'article L 11-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (il s'agit des opérations devant être précédées d'une DUP), le commissaire-enquêteur ou les membres des commissions d'enquête sont désignés dès le début de l'élaboration du projet ».

⁶ NDLR : pages 30 à 34 du présent bulletin.

¹ NDLR : chapitre I du rapport d'Yves Jegouzo : « Mots et objectifs d'une réforme de l'enquête publique », pages 25 à 27 du présent bulletin.

² NDLR : page 29 du présent bulletin.

³ NDLR : page 29 du présent bulletin.

Certains de nos membres font à cet égard observer que ce n'est pas parce qu'un projet ne rentre pas dans le champ d'application de la Loi Bourchardeau (*annexe article R.123-1 du code de l'environnement*) qu'il n'a pas un impact sur l'environnement.

Ainsi, les enquêtes prescrites au titre de la protection de l'eau et des milieux aquatiques, articles L.214-1 à L.214-6 du code de l'environnement, sont organisées selon le cas dans les conditions prévues aux articles R.11-14-1 du code de l'expropriation (*enquête type Bouchardeau, application du chapitre L123-1 et suivants du code de l'environnement*), tandis que d'autres sont organisées selon la procédure de droit commun (*article R.11-4 et suivants du code de l'expropriation*).

À titre d'exemple, certaines stations d'épuration, les schémas directeurs de gestion des eaux pluviales, certains plans d'épandage, relèvent de l'enquête de droit commun. Ces enquêtes sont plus nombreuses qu'on ne le pense.

Il n'est pas certain que la distinction étude d'impact / absence d'étude d'impact, évoquée par M. Jegouzo page 18⁷, suffise à délimiter le champ d'application des nouvelles catégories d'enquêtes proposées. En effet, nombre de dossiers d'enquête de droit commun comportent des notices d'impact.

Ces remarques ne remettent pas en cause les principes généraux, mais tendent seulement à porter une attention détaillée aux modes de classement, afin de ne pas générer des difficultés comparables à celles nées de la loi démocratie de proximité de 2002.

La CNCE se déclare, en substance, favorable au principe d'une meilleure articulation entre le code de l'environnement et le code de l'expropriation, y compris avec les textes récents sur la procédure de l'évaluation environnementale.

Sur le seul aspect de la **terminologie**, nous observons que le terme : « enquête d'utilité publique » est très restrictif et ne couvre pas la réalité des toutes les enquêtes de droit commun car, depuis 2002, la plupart des projets soumis à enquête de droit commun ne concernent pas des atteintes au droit de propriété mais par contre présentent un impact sur l'environnement.

À l'inverse, les deux types d'enquêtes (environnementale et d'utilité publique) peuvent être organisées préalablement à la DUP d'un projet.

Nous proposons l'alternative de la terminologie suivante : « enquête publique environnementale » / « enquête publique de droit commun ».

Sachant que ces deux catégories peuvent concerner des enquêtes préalables à la DUP, c'est la nature du projet et l'impact de ce projet sur l'environnement qui constituerait le seuil déclencheur.

Il suffirait de compléter l'annexe de l'article R.123-1 (« section 1 : liste des projets soumis à enquête environnementale ») par une : « section 2 : liste des opérations soumises à enquête de droit commun ».

Ces dispositions et cette distinction pourraient se retrouver de façon identique, à la fois dans le code de l'environnement et dans le code de l'expropriation.

La durée de cette enquête de droit commun pourrait être plus courte (15 jours) et le dossier d'enquête plus succinct. Mais la nomination du commissaire-enquêteur devrait être confiée au président du tribunal administratif, quelle que soit la catégorie de l'enquête.

Pour ce qui concerne la **hiérarchisation des procédures**, elle constitue effectivement une nécessité car il y a trop d'anomalies dans les situations actuelles.

Quant au choix de la **procédure simplifiée dite de « mise à disposition du public »** pour d'importants dossiers soumis à évaluation environnementale, la CNCE n'est pas favorable à cette orientation au double motif de son caractère d'exception et de la difficulté de fixer les seuils d'exclusion de la procédure d'enquête publique, avec des contentieux prévisibles.

Pour ce qui concerne la **procédure unique** (§ 4.2.2 page 22)⁸, la CNCE s'est, dès l'origine des débats, prononcée en sa faveur, mais sans en faire un point majeur de la réforme.

En résumé, la CNCE adhère au résumé des propositions de la première option (pages 21 et 22 points 1 à 5, hormis l'exception du point 3 concernant la mise à disposition du public)⁹.

Pour ce qui concerne la seconde option, la recherche d'une procédure unique, avec tronc commun et des options, elle convient aussi à la CNCE sous réserve de lever l'essentiel des difficultés mises en évidence par le rapporteur. L'objectif

à atteindre consiste en priorité à sortir de l'opacité du système actuel pour clarifier et faciliter l'intervention du public.

V - Propositions de nouvelles dispositions législatives (pages 26 à 41)¹⁰

Le projet actuel ne nous conduit heureusement pas, comme ce fut le cas pour le précédent en février 2006, à synthétiser par des tableaux comparatifs les versions anciennes et nouvelles et à les commenter, voire vivement les critiquer.

Nos remarques ne vont donc porter que sur les correctifs, d'importance variable d'ailleurs, que le projet de texte de M. Jegouzo mérite d'intégrer pour : soit améliorer le dispositif, soit éviter de suggérer des spécificités inappropriées.

Article L.123-2-II (page 28)¹¹

Nous confirmons notre désaccord sur cet article d'exception dont les limites d'appréciation sont difficiles à fixer et considérons que la constitution d'une commission d'enquête ou d'un vaste débat public devrait être toujours possible, même en raison d'une étendue importante des territoires concernés.

Article L.123-4 (page 31)¹² Modalités de l'enquête publique.

La rédaction de cet article L.123-4 proposée par le rapporteur est identique à celle de l'actuel article L.123-1 du code de l'environnement (loi du 27 février 2002), rédaction qui prête à interprétation.

En effet, il est dit dans cet article que l'enquête publique est ouverte et organisée par l'autorité administrative. Il est dit ensuite que lorsque l'enquête publique porte sur le projet d'une collectivité territoriale, elle est ouverte par le président de la collectivité, mais il n'est pas précisé : « organisée ».

Dans la partie législative du code de l'environnement, l'article L.123-1 est relatif aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement. Or, dans la partie réglementaire de ce même code, au chapitre : « Enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement », l'article R.123-7 dit que : « *L'enquête publique est, sous réserve de dispositions particulières prévues pour certaines catégories d'en-*

⁷ NDLR : page 30 du présent bulletin (colonne de droite, caractères gras soulignés).

⁸ NDLR : page 33 du présent bulletin.

⁹ NDLR : page 33 du présent bulletin.

¹⁰ NDLR : pages 34 à 41 du présent bulletin.

¹¹ NDLR : page 35 du présent bulletin (colonne de droite).

¹² NDLR : page 37 du présent bulletin.

quêtes (?) ouverte et organisée par le préfet ».

En complément, l'article R.123-13 indique que : « *Le préfet, après consultation du commissaire-enquêteur, précise par arrêté...* ».

Il y a donc bien une contradiction, ou au moins une imprécision, entre le législatif et le réglementaire, le mot « organisée » n'étant pas repris dans l'article L.123-1 pour les enquêtes portant sur un projet de collectivité territoriale.

Il semblerait qu'on puisse avancer l'interprétation suivante pour les enquêtes relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement :

1^{er} cas : l'opération concerne l'État. L'enquête est ouverte et organisée par le préfet.

2^{ème} cas : l'opération concerne une collectivité territoriale, mais est soumise à autorisation. L'enquête est ouverte par la collectivité et organisée par le préfet.

3^{ème} cas : l'opération concerne une collectivité territoriale, mais n'est pas soumise à autorisation.

L'enquête est ouverte et organisée par la collectivité.

Il faudrait donc s'entendre sur la terminologie des expressions : « ouverte » et : « organisée », et ce qu'il en est des : « dispositions particulières prévues pour certaines catégories d'enquêtes » de l'article L.123-1.

Article L.123-5-I (page 34)¹³

La radiation du commissaire-enquêteur, en cas de remise tardive, par référence au L.123-9, paraît excessive et doit être modulée (avertissement, blâme avant suspension ou radiation), d'autant que le tribunal administratif maîtrise ces désignations.

Article L.123-7-I (page 35)¹⁴

Il est fort bien de désigner un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête permettant d'associer le public à l'élaboration d'un projet avant l'ouverture de l'enquête, encore faudrait-il savoir quel est son rôle : simple témoin ? garant ? conseiller ? À qui doit-il rendre des comptes ? À ne rien préciser sur sa mission, il y a de gros risques, surtout si c'est le même commissaire-enquêteur qui doit ensuite conduire l'enquête portant sur le même projet.

¹³ NDLR : page 38 du présent bulletin.

¹⁴ NDLR : page 38 du présent bulletin.

Article L.123-7-II (page 35)¹⁵

Concernant le contenu du dossier, le terme : « *résumé non technique* » risque de faire double emploi et par suite confusion avec le : « *résumé non technique* » de l'étude d'impact. Il serait mieux de l'intituler : « *synthèse non technique* » ou : « *note de présentation du projet* » ou même : « *résumé du projet* ».

Sur l'ajout du bilan ou : « *de toute autre procédure* » au dossier, il faudrait profiter de l'occasion pour ajouter le mot : « *concertation* ». Ce serait plus précis que : « *toute autre procédure* ». Actuellement, le bilan d'une concertation (quand il y en a), n'est pas joint au dossier réglementairement, ce qui est une lacune sérieuse.

Article L.123-8 (page 37)¹⁶

Cette proposition est acceptable, mais elle pose le problème du rallongement inévitable de l'indemnisation du commissaire-enquêteur. Les délais sont déjà longs, or si on suspend l'enquête pendant trois mois plus un mois de durée d'enquête plus quarante-cinq jours de rapport, le commissaire-enquêteur risque de faire une avance importante. Il faudrait donc assortir cette procédure d'une formule du genre : « *Dans le cas de suspension de l'enquête dans les conditions de l'article L.123-8, le commissaire-enquêteur peut solliciter une allocation provisionnelle lui permettant de couvrir les frais avancés. Cette demande est de droit.* »

Il faut aussi ouvrir la possibilité d'une expertise demandée par le commissaire-enquêteur.

Article L.123-9 (page 38)¹⁷

Le second paragraphe de cet article comporte une erreur grave de conséquences, dont M. Jegouzo ne s'est peut-être pas rendu compte.

En effet, il est dit dans la dernière phrase : « *Celui-ci (le maître d'ouvrage) doit se voir communiquer le projet de rapport et pouvoir présenter ses observations avant la remise du rapport* ».

Il a dû confondre avec la procédure du « mémoire en réponse », dont nous avons demandé la généralisation à toutes les enquêtes afin que le maître d'ouvrage puisse répondre aux observations du public. Si par malheur le maître d'ouvrage devait

¹⁵ NDLR : page 39 du présent bulletin.

¹⁶ NDLR : page 39 du présent bulletin.

¹⁷ NDLR : page 40 du présent bulletin.

avoir connaissance du projet de rapport du commissaire-enquêteur, on imagine les pressions que ce dernier pourrait subir de la part du maître d'ouvrage pour produire un rapport final qui aille dans le sens souhaité. C'est tout simplement impensable car c'est l'indépendance du commissaire-enquêteur qui est en cause.

Au dernier alinéa de cet article, il faudrait ajouter à la fin de la dernière ligne : « *un délai de quarante-cinq jours à compter de sa désignation* », sinon on ne sait pas à partir de quand !

On trouve confirmation de l'erreur citée ci-dessus dans le dernier paragraphe des commentaires de M. Jegouzo, qui reprend : « *L'obligation de consultation du maître d'ouvrage sur le projet de rapport (procédure existant en matière d'installation classée)* ». Or la procédure pour les installations classées (ICPE) n'évoque absolument pas le projet de rapport. Elle oblige le commissaire-enquêteur à établir un procès-verbal des observations du public, à le communiquer au maître d'ouvrage et à demander à celui-ci un mémoire en réponse.

CONCLUSION

La CNCE estime que, en l'état actuel du projet de réforme, et si les adaptations qu'elle propose sont prises en compte, les perspectives de simplification, et surtout d'amélioration de la qualité et de l'ampleur de la participation du public, sont indéniables et escomptées d'urgence.

Elle souhaite simultanément que :

- 1) La prise en considération obligatoire de la Convention d'Aarhus et des textes subséquents soit décidée selon un processus législatif optimisant la tenue des objectifs attendus ;
- 2) Les textes législatifs soient conçus et discutés avec les partenaires nationaux dans le souci de contenir les contentieux ;
- 3) L'instabilité du droit soit évitée par des dispositifs ne permettant plus la prolifération des enquêtes publiques selon des procédures diversifiées ;
- 4) La classification entre les dispositions législatives et les dispositions réglementaires permette de réaliser, toujours en concertation avec les partenaires de l'enquête, un ensemble de décrets prenant en compte les nombreuses modifications à insérer à partir des constats d'application de la loi Bouchardeau de 1983 ;
- 5) Le rôle nouveau du commissaire-enquêteur soit décrit avec précision.

Le 15 janvier 2008 ■