

LA PARTICIPATION DU PUBLIC - EN AVAL DU DEPOT DE DOSSIER

Présentation

Plusieurs procédures sont mises en place pour permettre d'assurer la participation du public **après le dépôt de la demande d'autorisation** d'un projet et **avant la phase finale de l'adoption** ou de l'approbation d'un plan ou programme.

L'**enquête publique** est une procédure donnant l'occasion au public de livrer ses observations s'agissant d'un projet : **l'enquête aboutit à un avis motivé d'un tiers neutre, le commissaire-enquêteur**, qui est ensuite suivi ou non par le décideur public autorisant le projet.

Champ d'application

L'article L. 123-2 du Code de l'environnement précise que font l'objet d'une enquête publique :

- Les **projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements** devant comporter une **évaluation environnementale** ;
- Les **plans, schémas, programmes et d'autres documents de planification** faisant l'objet d'une évaluation environnementale ;
- Les projets de création d'un parc naturel régional, les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection ;
- Certains documents d'urbanisme non soumis à évaluation environnementale (PLU...).

Ne sont pas soumis à enquête publique au titre de l'article R.123-1 du Code de l'environnement les :

- Demandes d'autorisation **temporaire** mentionnées à l'article R. 214-23 du Code de l'environnement ;
- Demandes d'autorisations d'exploitation temporaire d'une ICPE (installation classée pour la protection de l'environnement) ;
- Les demandes d'autorisation de création de courte durée d'une installation nucléaire de base (INB) ;
- Défrichements et les premiers boisements soumis à autorisation, lorsqu'ils portent sur une superficie inférieure à 10 hectares ;
- Travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations.

Une même opération peut engendrer des aménagements, ouvrages ou travaux multiples. Ces travaux constituent les différentes phases d'une même opération, mais peuvent nécessiter chacun une enquête publique. Dans cette hypothèse, le regroupement d'enquêtes est possible lorsqu'une même opération doit normalement donner lieu à plusieurs enquêtes publiques dont l'une au moins en application de l'article L. 123-1 du Code de l'environnement. (L. 123-6)

Les 3 phases de l'enquête publique

1. Phase préalable

Désignation d'un **commissaire-enquêteur** par le Tribunal Administratif

Le commissaire-enquêteur « *conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète (...) et de participer effectivement au processus de décision en lui permettant de présenter ses observations et propositions* » (L.123-13).

Arrêté fixant les conditions de réalisation de l'enquête publique contient (L. 123-10, R.123-9) :

- L'objet de l'enquête ;
- La ou les décisions pouvant être adoptées / les autorités compétentes pour statuer;
- Le nom et les qualités du commissaire enquêteur
- La date d'ouverture de l'enquête, sa durée et ses modalités ;
- L'adresse du ou des sites internet sur lequel le dossier d'enquête peut être consulté
- Le (ou les) lieu (x) ainsi que les horaires où le dossier de l'enquête peut être consulté sur support papier ainsi que sur un poste informatique en l'absence du commissaire
- Les dates auxquelles le commissaire-enquêteur se tiendra à disposition du public pour recevoir ses observations (permanences)
- La date et le lieu des réunions d'information envisagées
- La ou les adresses auxquelles le public peut transmettre ses observations et propositions pendant le délai de l'enquête

Composition du dossier d'enquête publique (R.123-8)

- L'existence d'une évaluation environnementale, d'une étude d'impact ou, à défaut, d'un dossier comprenant les informations environnementales (étude d'incidence environnementale)
- Lorsqu'ils ont été émis, l'existence de l'avis de l'autorité environnementale et des avis des collectivités territoriales
- Une note de présentation précisant les coordonnées du porteur de projet, plan ou programme, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme, un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet soumis à enquête a été retenu
- Le cas échéant, le bilan de la procédure de participation mise en œuvre préalablement (débat public, concertation préalable etc.)
- La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet, plan ou programme

Les lieux où le public pourra consulter le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur à l'issue de l'enquête sont indiqués dans l'arrêté.

Publication et affichage (R.123-11)

- Avis publié au moins 15 jours avant le début de l'enquête publique
- Avis **rappelé dans les 8 premiers jours** de l'enquête dans deux journaux régionaux ou locaux
- Avis publié sur le **site internet de l'autorité compétente** pour ouvrir et organiser l'enquête
- Avis publié par **voie d'affiche au minimum dans les mairies concernées** (pour les projets) et les préfectures et sous-préfectures (pour les plans et programmes départementaux ou régionaux)
- **Affichage sur les lieux** prévus pour la réalisation du projet (sauf impossibilité matérielle justifiée)
- Le dossier est communicable à toute personne à ses frais avant le début de l'enquête publique

2. Phase d'enquête

Le public peut consigner ses observations, propositions et contre-propositions sur le **registre d'enquête**.

Le dossier est normalement consultable en ligne sur le site des préfectures. Pour les enquêtes publiques « locales » il est plus difficile d'accéder au dossier en ligne, il faut se renseigner auprès de la mairie siège de l'enquête publique.

À noter que : La durée de l'enquête publique doit être de **30 jours minimum**. Cette durée peut être réduite à **15 jours** pour les projets, plans et programmes ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale. (L. 123-9)

Pendant l'enquête publique, le commissaire-enquêteur peut (R. 123-14 et suivants, L. 123-9, L. 123-14) :

- Demander au porteur du projet, plan ou programme de compléter le dossier d'enquête publique
- Auditionner toute personne
- Organiser une réunion d'information et d'échange avec le public
- Procéder à une visite des lieux concernés par le projet, plan ou programme
- Se faire assister par un expert
- Demander une prorogation d'une durée de 15 jours maximum
- Suspendre en cours d'enquête (modifications substantielles)
- Demander une enquête publique complémentaire (changement économie générale du projet)

Prorogation de l'enquête publique :

Le commissaire enquêteur doit motiver sa décision de prorogation au plus tard 8 jours avant la fin initialement prévue pour l'enquête publique (Art. R.123-6 du Code de l'envt).

L'E.P peut aussi être suspendue par décision de l'autorité décisionnaire lorsque le porteur de projet entend apporter des **modifications substantielles** à son projet. A l'issue d'une durée maximale de 6 mois, le projet modifié et accompagné d'un nouvel avis de l'autorité environnementale est de nouveau soumis à EP pour une durée de 30 jours.(Art.L.123-14).

3. Phase de clôture

À la fin de l'enquête publique, un **procès-verbal de synthèse** est adressé au pétitionnaire par le commissaire-enquêteur. Le pétitionnaire dispose de **15 jours pour produire ses observations**.

Deux documents sont produits par le commissaire-enquêteur **sous 30 jours** :

- Le rapport d'enquête : document objectif (synthèse des observations du public, analyse des propositions résultant de l'enquête, observations du responsable du projet etc.)
- Les conclusions personnelles et motivées : document subjectif -> Avis favorable / Avis favorable avec réserves / Avis défavorable

Le rapport et les conclusions motivées sont **rendus publics par voie dématérialisée** sur le site internet de l'enquête publique et sur le lieu où ils peuvent être consultés sur support papier.

L'autorité compétente pour organiser l'enquête peut constater une insuffisance ou un défaut de motivation des conclusions du commissaire-enquêteur susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure. Dans ce cas, elle peut en informer le président du tribunal administratif dans un délai de 15 jours. Celui-ci peut alors demander au commissaire-enquêteur de **compléter ses conclusions** (R. 123-20).

À noter que le rapport du commissaire-enquêteur doit faire état des contre-propositions qui ont été produites pendant l'enquête publique (L. 123-15).

Le contentieux de l'enquête publique

L'enquête publique ne peut pas être directement contestée devant le juge. Il faut **contester la décision finale (qui fait grief) de l'administration** (ex : la délibération du conseil municipal).

La possibilité de contester la décision finale a néanmoins été restreinte par une jurisprudence du Conseil d'Etat du 12 novembre 2014. En effet, **les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier soumis à enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure, et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation, que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.**

Un avis défavorable du commissaire enquêteur emporte 2 conséquences :

- S'il s'agit d'une Collectivité, celle-ci doit délibérer à nouveau sur l'opportunité du projet ;
- Le juge des référés, saisi d'une demande de suspension, **n'examinera plus que le doute sérieux et considèrera la condition d'urgence comme remplie**. A noter toutefois que le Conseil d'Etat a jugé en 2012 que le juge peut écarter une demande de suspension alors même que le doute sérieux existe dès lors que la « *suspension de l'exécution de cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité* » (CE, sect, 16 avril 2012, Cne de Conflans-Ste-Honorine, n°355792).

Si les réserves ne sont pas levées par le porteur du projet, l'avis se transforme en avis défavorable. Attention à ne pas confondre avec les recommandations.

Dysfonctionnement lors de l'enquête publique (les possibilités d'action)

Absence d'organisation d'une enquête publique :
Suspension automatique devant le juge des référés

Étude d'impact/évaluation environnementale qui ne serait pas mise à la disposition du public :
Suspension automatique devant le juge des référés

Défaut de consultation des personnes à consulter :

- Valable pour la non prise en compte de la demande d'une association locale d'utilisateurs agréés (CE 20 mars 1985 n° 25193 50440)
- Irrégularité de la procédure si cela a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si cela a été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.
- Absence d'avis obligatoires (TA Poitiers, 15 février 2007, n°0600589).

L'absence d'impartialité du commissaire-enquêteur :

Ne doit pas être intéressé au projet à titre personnel sinon il y a irrégularité de l'enquête publique.

Absence/insuffisance de la publicité :

Appréciation de la gravité par le juge (application de la jurisprudence précédemment citée (CE, 12 novembre 2014 n° 373782, CAA Lyon 30 sept 2008, SCI domaine de Rivoire, n°07LY00043)

Incomplétude du dossier d'enquête publique :

Documents imposés par la loi (ex PLU : rapport de présentation, PADD, orientations d'aménagement et de programmation...). L'absence de ces documents est un vice de forme.

Etude environnementale ayant pour objet d'analyser l'état initial de l'environnement. Le juge se fonde sur plusieurs éléments d'appréciation :

- Le caractère sérieux de l'étude
- Le caractère complet de l'étude
- Le caractère précis de l'étude
- La prise en compte de la sensibilité du milieu

L'absence des contre-propositions produites :

Irrégularité substantielle.

Insuffisance et absence de motivation des conclusions du commissaire-enquêteur :

Les conclusions doivent être motivées même en l'absence d'observations du public.

De plus, la jurisprudence estime qu'il doit y avoir une argumentation personnelle du commissaire-enquêteur (CAA Lyon, 17 août 2010, n°09LY01496)

Cas particulier de la modification d'un projet de PLU après enquête publique

Selon l'article L. 153-21 du Code de l'urbanisme, l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme peut amender son projet postérieurement à l'enquête publique. La jurisprudence affirme cependant que cela n'est possible uniquement qu'à deux conditions :

- Les modifications envisagées doivent procéder de l'enquête publique,
- Elles ne doivent pas remettre en cause l'économie générale du projet.

Une modification qui ne respecterait pas ces deux conditions serait illégale, sauf à réitérer la procédure d'enquête publique.

En outre, plus généralement, l'article L. 123-14 du Code de l'environnement prévoit la possibilité pour la personne responsable d'un projet, plan ou programme d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale au vu des conclusions du commissaire enquêteur. Cependant, dans ce cas, il doit demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire.

Consultation publique par voie électronique

Le Code de l'environnement prévoit deux autres procédures selon la nature de la décision soumise à participation. Néanmoins, les deux procédures se ressemblent et se déroulent par voie électronique.

1. Participation du public pour les plans, programmes et projets non soumis à enquête publique (Article L. 123-19)

Objectifs : Assurer une participation du public en l'absence d'enquête publique. La procédure est beaucoup moins lourde.

Champ d'application : Projets, plans et programmes qui font l'objet d'une évaluation environnementale et pour lesquels une enquête publique n'est pas requise.

Déroulement et organisation : Cette procédure est organisée par l'autorité compétente pour autoriser ces projets ou approuver ces plans et programmes. Le dossier est mis à disposition du public par voie électronique. Sur demande, il peut être mis en consultation sur support papier dans plusieurs lieux selon le champ d'application du projet, plan ou programme.

Il est possible que le volume ou les caractéristiques du projet de décision ou du dossier de demande ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique. Dans ce cas, la note de présentation précise l'objet de la procédure de participation, les lieux et horaires où l'intégralité du projet ou du dossier de demande peut être consultée.

L'information du public est assurée par un avis mis en ligne et affiché en mairie ou sur les lieux concernés. Il peut aussi y avoir une publication par voie locale. Cet avis précise plusieurs éléments importants et **doit être publié quinze jours avant l'ouverture de la participation électronique**. Les formalités de publications sont beaucoup moins strictes que pour l'enquête publique, il faut donc être très attentifs aux consultations du public.

Durée : Minimum 30 jours.

Bilan : Le projet, le plan ou programme ne peut être définitivement adoptée qu'après un délai minimum de 4 jours suivant la clôture de la consultation. Ce délai doit permettre de prendre en considération les observations et propositions du public ainsi que d'en faire une synthèse.

Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de 3 mois, l'autorité administrative qui a pris la décision doit rendre publiques la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision.

2. Participation du public hors procédures particulières (Article L. 123-19-1 et suivants)

Objectifs : Assurer la participation du public en dehors des procédures particulières prévues par le Code de l'environnement notamment pour les décisions prises par les autorités publiques.

Champ d'application : Les décisions individuelles ou non individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

Attention, cette procédure de participation ne peut s'appliquer aux décisions individuelles pour lesquelles les autorités publiques ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation et aux décisions ayant le caractère d'une mise en demeure ou d'une sanction.

Déroulement et organisation : Le projet de décision accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet sont mis à disposition du public dans les mêmes conditions que pour les projets, plans ou programmes.

Durée : Minimum 21 jours pour les décisions non individuelles et minimum 15 jours pour les décisions individuelles.

Bilan : La clôture de ces consultations se déroule comme pour les projets, plans ou programmes sauf en ce qui concerne les décisions individuelles. En effet, pour ces dernières le délai minimum pour adopter définitivement la décision est de 3 jours.

Il est nécessaire de préciser que des adaptations particulières à cette procédure peuvent être autorisées dans les communes de moins de 10 000 habitants ainsi que dans les communes de moins de 2 000 habitants (cf. Article L. 123-19-1 III et IV).

→ Ainsi, l'autorité administrative n'est pas liée par ces procédures de participation du public par voie électronique mais cela l'oblige à justifier et motiver sa décision.

De plus, il est possible d'éviter la mise en place de ces procédures pour diverses raisons, notamment lorsqu'il y a une urgence de protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public.

Consultations locales des électeurs (Article L. 123-20 et suivants et R. 123-47 et suivants)

Objectifs (Article L. 123-20) : Recueillir l'avis des électeurs par un vote sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement et dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation de l'État.

Champ d'application : Tous les projets d'infrastructure ou d'équipement susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation relevant de la compétence de l'État, y compris après une déclaration d'utilité publique.

Il s'agit d'une consultation conduisant à un vote des électeurs. Ainsi, pour participer, il faut être électeur de nationalité française ou ressortissant de l'Union européenne, et être inscrit sur les listes électorales des communes dans lesquelles est organisée la consultation.

Déroulement et organisation : La consultation se déroule sur une aire territoriale déterminée par un décret. Ce décret précise aussi l'objet de la consultation ainsi que la question qui est posée. Il doit être publié au plus tard 2 mois avant la consultation.

Les maires des communes concernés assurent la mise à disposition des informations aux électeurs ainsi que l'organisation des opérations de la consultation dans les conditions prévues par la Code général des collectivités territoriales.

Un dossier d'information sur le projet qui fait l'objet de la consultation est élaboré par la Commission nationale du débat public.

Les électeurs font connaître par « OUI » ou par « NON » leur avis sur la question qui est posée (Article L. 123-28).

Bilan : Dès que le dépouillement est terminé, les résultats de la consultation sont consignés dans deux procès-verbaux qui sont signés des membres du bureau.

Une **commission de recensement** est mise en place. Elle a pour mission de :

- Recenser les résultats constatés dans chaque commune où a lieu la consultation ;
- De trancher les questions que peut poser le décompte des bulletins et de procéder aux rectifications nécessaires ;
- Proclamer les résultats de la consultation.

Il n'y a aucune disposition expresse dans le Code de l'environnement mentionnant la valeur de l'avis ainsi rendu par les électeurs. Il peut donc en être déduit qu'il s'agit d'un avis simple ne liant pas l'État quant à la décision de poursuivre ou non le projet.

CONTENTIEUX

Article L. 121-22 : L'illégalité pour vice de forme ou de procédure des décisions prises en application du présent chapitre ne peut être invoquée, par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de leur prise d'effet, à l'encontre de la décision d'autorisation du projet.

Retrouvez l'ensemble des fiches juridiques à cette adresse :

<https://www.lorrainenatureenvironnement.fr/juridique/fiches-juridiques>



Lorraine Nature Environnement

1 rue des Récollets 57000 Metz

Tel : 09 70 50 02 12

E-mail : contact@lorrainenatureenvironnement.fr

Site : <https://www.lorrainenatureenvironnement.fr/>