



**Le Vice-président du Conseil Général des  
Ponts et Chaussées**

**Le Chef de l'Inspection Générale  
de l'Environnement**

Paris, le 25 NOV. 2005

à

**Monsieur le Ministre des Transports,  
de l'Équipement, du Logement, du  
Tourisme  
et de la Mer**

**Madame la Ministre de l'Écologie  
et du Développement Durable**

**Monsieur le Ministre délégué au Budget  
et à la Réforme de l'État**

**Objet : Rapport sur la simplification des enquêtes publiques  
PJ : un rapport**

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport sur la simplification des enquêtes publiques cité en objet, présenté par François Barthélémy, Michel Burdeau et Jean-Loïc Nicolazo, membres de l'Inspection générale de l'Environnement et Michel Barbier, Jean Lafont, Alain Lhostis et Thierry Masnou, membres du Conseil général des Ponts et Chaussées.

L'article 60 de la loi du 9 décembre 2004 habilite le gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires pour simplifier les enquêtes publiques. A cette fin, vous nous avez demandé d'établir un rapport formulant des propositions d'amélioration du dispositif actuel.

Le rapport ci-joint répond précisément aux trois axes définis par la loi d'habilitation :

- regrouper les différentes enquêtes publiques et en simplifier et harmoniser les règles ;
- autoriser le recours à une procédure d'enquête unique ou conjointe en cas de pluralité de maîtres d'ouvrages ou de réglementations distinctes ;
- coordonner les procédures d'enquêtes publiques et de débat public.

La mise en place du groupe de travail que vous nous avez demandé d'animer a facilité l'élaboration parallèle du projet d'ordonnance, qui a bénéficié en outre du concours de membres du Conseil d'État.

Nous souhaitons attirer votre attention sur les points suivants :

- la nature du sujet a conduit la mission à souhaiter que soit mis en ligne un questionnaire destiné au grand public, afin de recueillir directement les attentes de celui-ci en matière d'amélioration de l'enquête publique. Nous tenons à remercier les services de la D4E, qui s'en sont chargés avec efficacité. La mission a pu, par ailleurs, présenter à deux reprises l'avancement de ses réflexions aux membres de la Commission consultative mise en place par Monsieur Serge Lepeltier.

- compte tenu de l'urgence qui s'attachait à la rédaction de l'ordonnance, la mission a eu le souci de rester dans son cadre. Néanmoins, toutes les propositions formulées ne relèvent pas du domaine de l'ordonnance, une bonne partie d'entre elles sont à caractère réglementaire, voire même procèdent de bonnes pratiques. A cet égard, le nombre de réglementations concernées par la réforme imposera un important travail réglementaire, mobilisant de nombreuses administrations.

- la mission ne s'est toutefois pas interdit de faire des propositions pour aménager le cadre actuellement fixé aux concertations préalables aux enquêtes publiques et en étendre le champ, tant il est vrai qu'une concertation bien conduite en amont est de nature à faciliter l'enquête publique ultérieure.

- enfin, le développement de la participation, sous l'influence souvent du droit communautaire, et la multiplicité de ses formes, aux frontières pas toujours très tranchées – débat public, concertation préalable, enquêtes publiques ou simples mises à disposition – conduisent la mission à souligner l'intérêt d'un réexamen plus large de l'ensemble de ces dispositifs et de leur articulation. Cette réflexion devrait être menée en analysant, de manière plus approfondie qu'il n'a été possible de le faire dans les limites du présent exercice, les pratiques en vigueur dans les autres pays.

Le présent rapport nous paraît devoir être diffusé largement. Nous envisageons, sauf objection de votre part, sa mise en ligne sur le site Internet de nos ministères dans un délai de deux mois à compter du présent envoi.

Claude MARTINAND



Vice président du CGPC

Jean-Luc LAURENT



Chef de PIGE

## Liste de diffusion

### *Destinataires:*

- Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer 1 ex
- Ministre de l'écologie et du développement durable 1 ex
- Ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat 1 ex

### *Copies:*

#### *Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer:*

- secrétariat général 2 ex
- direction générale des routes 2 ex
- direction générale de la mer et des transports 2 ex
- direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction 2 ex
- direction générale de l'aviation civile 2 ex
- direction générale du personnel et de l'administration 1 ex
  
- le vice-président du CGPC 1 ex
- les présidents de section du CGPC 7 ex
- MM. Barbier, Lafont, Lhostis, Masnou 4 ex

- archives 5 ex

#### *Ministère de l'Écologie et du Développement Durable:*

- secrétariat général 2 ex
- direction générale de l'administration 1 ex
- direction des études économiques et de l'évaluation environnementale 2 ex
- direction de l'eau 1 ex
- direction de la prévention des pollutions et des risques 1 ex
- direction de la nature et des paysages 1 ex
  
- DIREN 25 ex
- DRIRE 25 ex
- archives 5 ex

#### *Autres administrations associées au groupe de travail:*

- Conseil d'État 3 ex
  
- ministère de la justice 1 ex
- ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales 1 ex
- ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'aménagement rural 1 ex
- ministère de l'économie et des finances 1 ex

- Autres organismes membres de la commission consultative:* 15 ex

**Rapport  
sur la simplification des enquêtes publiques**

par

**Michel BURDEAU  
François BARTHELEMY  
Jean-Loïc NICOLAZO**

membres de l'inspection générale  
de l'environnement

**Jean LAFONT  
Michel BARBIER  
Alain LHOSTIS  
Thierry MASNOU**

membres du conseil général des ponts  
et chaussées

Novembre 2005



## SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>LA MISSION CONFIEE A L'IGE ET AU CGPC .....</b>	<b>13</b>
1.1	Ses origines et son contenu.....	13
1.2	Son champ .....	13
1.3	La méthode.....	14
1.4	Les limites de l'exercice.....	15
1.5	Les principaux résultats.....	15
<b>2</b>	<b>L'ENQUETE PUBLIQUE AUJOURD'HUI: SES ACQUIS, SES FAIBLESSES .....</b>	<b>17</b>
2.1	Une exigence accrue d'information et de participation du public aux décisions.....	17
2.2	Une réponse imparfaite à cette exigence: .....	17
2.2.1	Le foisonnement des types d'enquêtes:.....	17
2.2.2	Manque de transparence, faible participation du public et insécurité juridique:..	18
2.2.3	Une prise en compte insuffisante du contexte créé par la décentralisation:.....	19
2.2.4	Une articulation à améliorer entre le débat public, les autres formes de consultation du public en amont, et l'enquête publique:.....	19
<b>3</b>	<b>UNE LEGISLATION FOISSONNANTE, SOUVENT REDONDANTE, PARFOIS INCOHERENTE</b>	<b>21</b>
3.1	En droit interne : .....	21
3.2	Au plan communautaire : .....	22
<b>4</b>	<b>LA PROBLEMATIQUE RETENUE PAR LMA MISSION D'INSPECTION .....</b>	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>L'ENQUETE PUBLIQUE: SON CHAMP ET SON OBJET.....</b>	<b>27</b>
5.1	Qu'entend-on par enquête publique? .....	27
5.2	La difficile définition générale du champ des enquêtes publiques.....	28
5.3	Une formulation synthétique des objectifs des enquêtes publiques.....	29
<b>6</b>	<b>VERS UN TYPE D'ENQUETE UNIQUE, CONDUITE DE MANIERE PLUS ACTIVE</b>	<b>31</b>
6.1	Les critères formels de différenciation des enquêtes.....	31
6.2	La différenciation des enquêtes selon les enjeux en cause .....	32
6.3	Vers un type d'enquête unique:.....	32
6.3.1	Un ou plusieurs types d'enquêtes ?.....	32
6.3.2	Un cadre exhaustif ou un tronc commun ? .....	33
6.3.3	Les composantes du tronc commun : .....	34
6.3.4	Les nécessaires harmonisations d'ordre réglementaire ou relevant des bonnes pratiques .....	335

<b>6.4</b>	<b>Vers une enquête plus vivante .....</b>	<b>36</b>
6.4.1	Une implication plus forte du maître d'ouvrage .....	36
6.4.2	Une meilleure définition de ce qui est attendu du commissaire-enquêteur.....	36
6.4.3	Améliorer la formation et le mode de recrutement des commissaires enquêteurs	38
6.4.4	Une enquête positionnée de manière lisible dans l'ensemble de la procédure .....	39

## **7 FACILITER LE REGROUPEMENT D'ENQUETES EN UNE ENQUETE UNIQUE, EN CAS DE PLURALITE DE MAITRES D'OUVRAGES OU DE REGLEMENTATIONS DISTINCTES..... 41**

<b>7.1</b>	<b>Les dispositions existantes: .....</b>	<b>41</b>
<b>7.2</b>	<b>Les difficultés induites par la réglementation actuelle.....</b>	<b>42</b>
<b>7.3</b>	<b>Une proposition centrale: privilégier le projet plutôt que le procédure.....</b>	<b>43</b>
<b>7.4</b>	<b>Faciliter la prise en compte des observations du public à l'issue de l'enquête .....</b>	<b>44</b>

## **8 RENFORCER LE LIEN ENTRE LE DEBAT PUBLIC ET L'ENQUETE PUBLIQUE: 47**

<b>8.1</b>	<b>Améliorer la liaison entre le débat public CNDP et l'enquête publique .....</b>	<b>47</b>
<b>8.2</b>	<b>Préciser les modalités de la concertation s'appliquant aux opérations visées au R.300-1 du code de l'urbanisme .....</b>	<b>48</b>
<b>8.3</b>	<b>Élargir, pour les opérations se situant en-dessous des seuils CNDP les possibilités de concertation.....</b>	<b>49</b>
8.3.1	Une concertation préalable obligatoire ou volontaire?.....	52
8.3.2	De nouveaux seuils, ou une appréciation au cas par cas? .....	52
8.3.3	Quel degré d'encadrement de la concertation ? .....	52
<b>8.4</b>	<b>Poursuivre les réflexions sur le cas des projets d'importance modeste.....</b>	<b>53</b>

## **9 AU-DELA DES TEXTES, PROMOUVOIR UNE CULTURE DE D2BAT ET DE CONCERTATION 55**

<b>9.1</b>	<b>Les nécessaires mesures d'accompagnement .....</b>	<b>55</b>
<b>9.2</b>	<b>Promouvoir le débat public .....</b>	<b>56</b>
<b>9.3</b>	<b>Le rôle des nouvelles technologies dans la modernisation de l'enquête publique ....</b>	<b>57</b>
<b>9.4</b>	<b>Au-delà de l'enquête publique se pose la question de la simplification des procédures de décision elles-mêmes.....</b>	<b>57</b>

## **10 DES PISTES POUR UNE REFORME EN PROFONDEUR DES PROCEDURES DE CONSULTATION DU PUBLIC ..... 59**

<b>10.1</b>	<b>Simplifier et préciser la terminologie, progresser vers un cadre commun à toutes les formes de participation .....</b>	<b>59</b>
<b>10.2</b>	<b>Revoir l'équilibre entre l'amont et l'aval dans les processus de participation du public ? .....</b>	<b>61</b>

## RESUME ET RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS

L'article 60 de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004 habilite le gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires pour "regrouper les différentes enquêtes publiques et en simplifier et harmoniser les règles", pour "autoriser le recours à une procédure d'enquête unique ou conjointe en cas de pluralité de maîtres de l'ouvrage ou de réglementations distinctes" et pour "coordonner les procédures d'enquêtes publiques et de débat public".

Une mission réunissant des membres de l'Inspection Générale de l'Environnement et du Conseil Général des Ponts et Chaussées, à laquelle ont été associés des représentants des directions d'administration centrale concernées, a été mise en place à cet effet. Il a considéré que sa mission ne devait pas se borner à formuler des propositions d'amélioration à traduire ultérieurement en projet d'ordonnance élaboré avec le concours de membres du Conseil d'Etat, mais pouvait comporter des recommandations se situant au-delà des termes de la loi d'habilitation

Parallèlement à ce groupe a été mis en place, sous l'égide d'un membre de la direction concernée du ministère de l'écologie et du développement durable, un groupe de juristes. Ce dernier groupe a été régulièrement associé aux travaux de la mission d'inspection, et l'un de ses membres en a d'ailleurs assuré le secrétariat. Les juristes ont ainsi pu élaborer un avant-projet d'ordonnance en cohérence avec les propositions du groupe des inspections, nonobstant les adaptations auxquelles ce projet pourra donner lieu afin d'assurer sa mise en oeuvre juridique, avec le concours des membres du Conseil d'État désignés à cet effet.

Les 9 premiers chapitres du présent rapport portent sur les enquêtes publiques proprement dites, en n'abordant qu'à la marge les questions relatives aux autres formes de consultation et de participation du public, non visées explicitement par l'article 60 de la loi d'habilitation. Le dernier chapitre pose certaines questions qui demeurent ouvertes, et esquisse des pistes de recherche pour d'éventuels travaux ultérieurs englobant dans une même perspective concertation ou débat public préalables et enquêtes publiques, et pouvant donc conduire à une refonte en profondeur de notre dispositif actuel de consultation du public, au regard notamment de ce qui se pratique ailleurs en Europe et dans le monde, ainsi que des exigences du droit communautaire. Ce chapitre doit donc être considéré comme une contribution qui devra, s'il est décidé de prolonger en ce sens les travaux de la mission, être soumise à une large concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

Les principales propositions consistent en:

1). La définition d'un *modèle d'enquête unique* s'inspirant largement de l'actuelle enquête Bouchardeau, devant servir de référence pour toutes les enquêtes publiques. Le rapport énumère les caractéristiques de cette enquête de référence ayant une portée législative. Il s'agit en particulier des suivantes:

- Autorités compétentes pour ouvrir l'enquête et pour désigner le commissaire-enquêteur ou les membres de la commission d'enquête,
- Conditions à remplir pour exercer ces fonctions,
- Dispositions générales relatives à la publicité de l'enquête,
- Pouvoirs du commissaire-enquêteur, ses relations avec le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire,

- Durée minimum de l'enquête et conditions de sa prolongation, recours éventuel à une enquête complémentaire,
- Durée de validité de l'enquête et autorité chargée de la fixer.

Un décret d'application fixera les dispositions d'ordre réglementaire applicables à toutes les enquêtes publiques, ainsi que les points – définis de manière limitative – sur lesquels des ajustements pourront être considérés comme acceptables pour prendre en compte la spécificité de telle ou telle réglementation. Il appartiendra alors à cette réglementation de définir les caractéristiques qui ne pouvaient être précisées de manière générale, notamment:

- Le périmètre de l'enquête,
- La composition du dossier d'enquête,
- La durée de l'enquête, dans les limites définies de manière générale,

Au-delà des variantes limitées et dûment motivées pouvant figurer dans les différents codes, il sera fait mention des paramètres laissés à l'appréciation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête.

Enfin, il apparaît possible de diminuer le nombre d'enquêtes publiques lorsque cette procédure ne présente pas de véritable valeur ajoutée, ou qu'elle peut avantageusement être remplacée par une simple mise à disposition du public (ainsi que permettra de le préciser l'exploitation des résultats du recensement auquel il a été procédé). Dans le cas des installations classées, il est envisagé de créer un régime intermédiaire entre celui de l'autorisation et celui de la déclaration, afin de limiter les cas de recours au premier, et donc le nombre d'enquêtes.

[Propositions 1 et 2]

2). ***La meilleure prise en compte des résultats de l'enquête publique.*** Pour que l'enquête publique soit vivante, il faut que ceux qui y participent aient le sentiment qu'elle sert à quelque chose. Deux propositions sont faites en ce sens.

Tout d'abord qu'après la clôture de l'enquête, et à l'instar de ce qui se pratique pour les ICPE, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête convoque le maître d'ouvrage ou le demandeur, pour lui communiquer les observations faites au cours de l'enquête et l'inviter à produire un mémoire en réponse.

D'autre part, rendre plus facile la modification du projet pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, en prévoyant une possibilité d'allongement de la durée de validité de l'enquête initiale, afin de permettre l'engagement d'une enquête publique complémentaire portant sur les seules modifications du projet.

D'autres propositions tendent à animer l'enquête publique et à rendre plus fécond le travail du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête: il s'agit notamment de développer le recours aux NTIC pour la publicité de l'enquête, la mise en ligne d'informations sur le projet et le recueil des observations du public; de permettre une information complète du commissaire enquêteur plus en amont; de permettre au maître de l'ouvrage de répondre aux observations du public avant que le commissaire enquêteur remette son rapport et son avis motivé; de faciliter la prise en compte des observations du public.

[Propositions 3,4,5,6,7,8,13]

3). ***Le recours possible à une procédure d'enquête unique pour les réalisations soumises à plusieurs réglementations ou relevant de plusieurs maîtres d'ouvrage.*** Sur ce point, il est préconisé de rendre l'enquête plus lisible pour le public, en privilégiant le projet plutôt que la procédure. Si la possibilité de recourir à des enquêtes conjointes est d'ores et déjà assez largement ouverte, chaque enquête n'en poursuit pas moins sa vie propre, sur la base de

dossiers indépendants, qui souvent s'ignorent mutuellement et avec autant de registres que de chefs d'enquête.

Il est proposé de permettre l'organisation d'une enquête unique, en cas de pluralité de procédures et/ou de maîtres d'ouvrage. Dans cette hypothèse, le dossier mis à l'enquête est unique et doit comporter les éléments requis par les différentes procédures, il y a une seule commission d'enquête et un seul registre d'enquête; le rapport d'enquête fournit un avis global et un avis spécifique à chacune des procédures.

La mission propose en outre, à cet effet, d'autoriser les maîtres d'ouvrage partenaires d'un même projet ou de plusieurs projets distincts concourant à un ou des objectifs communs (couramment qualifiés "d'opération complexe") à déléguer à l'un d'entre eux, par convention une partie de leur maîtrise d'ouvrage concernant par exemple l'élaboration du dossier d'enquête, en prenant cependant toutes précautions pour que cela ne fragilise pas l'ensemble du dispositif.

[Propositions 9,10,11,12]

4). ***Une meilleure articulation entre le débat public et l'enquête publique.*** Ces deux stades de maturation d'un projet peuvent être séparés par de nombreuses années. Et, même lorsque ce n'est pas le cas, l'enquête démarre trop souvent en méconnaissance de ce qui l'a précédée. C'est afin de remédier à ce hiatus que différentes propositions sont émises dans le rapport, pour que le commissaire enquêteur soit bien informé des consultations qui ont pu être conduites en amont de l'enquête, et des initiatives prises par le maître de l'ouvrage après la clôture du débat.

[Propositions 14,15,16]

5 a). ***L'adaptation des procédures actuelles de concertation*** que les articles L.300-2 et R.300-1 du code de l'urbanisme rendent obligatoire pour les opérations d'aménagement concernant les parties urbanisées des communes au cas des opérations relevant d'autres maîtres d'ouvrage que la commune, et en particulier des grandes infrastructures linéaires, afin de lever les incertitudes existantes.

Il est proposé que les maîtres de l'ouvrage autres que les communes organisent cette concertation amont, la conduisent sous leur propre responsabilité, et en dressent le bilan.

[proposition 17]

5 b). ***L'extension progressive de la concertation préalable aux opérations importantes.*** La pratique récente du débat public conduit sous l'égide de la CNDP a montré tout le bénéfice que l'on pouvait tirer d'une concertation avec le public conduite suffisamment en amont et conduite par un tiers indépendant du maître de l'ouvrage. Elle ne concerne cependant qu'une quinzaine de projets par an. Son extension généralisée aux opérations importantes se situant en dessous des seuils de saisine de la CNDP est difficilement envisageable à court terme, en particulier faute d'institutions en mesure de jouer sur une large échelle le rôle actuellement dévolu à la CNDP. La mission s'est en conséquence bornée à formuler deux propositions.

- Tout d'abord, elle propose de définir les modalités d'une concertation organisée par le maître d'ouvrage, obligatoire au-delà d'un certain seuil, facultative en-deçà. Qu'en pareil cas, il soit tenu compte de ses résultats lors de l'enquête publique, ce qui peut conduire le commissaire-enquêteur à alléger les modalités pratiques de réalisation de celle-ci.

- En second lieu, que soit ouverte, pour ces concertations, la faculté de recourir à un tiers indépendant désigné par le président du Tribunal administratif.

[Propositions 18,19,20]

On trouvera à la fin de ce résumé la liste des propositions de la mission d'inspection.

Celle-ci a cependant considéré que, si les propositions faites dans le cadre de la loi d'habilitation constituaient une réelle avancée allant au-delà d'un simple "toiletage", les réflexions sur l'amélioration de notre dispositif actuel de consultation et de participation du public ne pouvaient être considérées comme entièrement abouties, et que certaines questions restaient posées, méritant sans doute qu'une nouvelle phase de ses travaux soit engagée. Celle-ci devrait porter non seulement sur les enquêtes publiques, mais aussi sur les autres formes de consultation et de participation du public.

Au-delà des dispositions de la future ordonnance il restera nécessaire de rendre plus lisible par le grand public le processus de consultation et de participation. L'économie générale de cette refonte serait de donner une plus large place à la concertation et au débat préalables, éventuellement conduits sous l'égide d'un tiers indépendant du maître d'ouvrage (un "garant"), afin de faciliter l'enquête ultérieure, voire dans certains cas extrêmes de la rendre inutile.

Certes, à la suite d'un amendement proposé par le gouvernement, toute référence à la concertation préalable a été exclue de l'article 60 de la loi d'habilitation. Mais il s'agissait, comme le montrent les débats, d'éviter d'encadrer la faculté offerte aux collectivités territoriales d'organiser librement la concertation sur les actions ou opérations d'aménagement dont elles ont la responsabilité. Cette restriction n'interdit pas de rechercher d'une manière plus générale une meilleure articulation entre concertation et enquête publique, et de clarifier ce que l'on attend de chacune d'entre elles. La qualité de cette dernière dépend en effet fortement de ce qui s'est passé en amont, en particulier pour permettre un débat "citoyen" sur l'intérêt et l'opportunité du projet.

A cet égard, il serait du plus haut intérêt d'avoir une meilleure connaissance des pratiques étrangères en la matière, et de procéder, avec le concours de juristes, à une analyse approfondie des exigences de la législation communautaire.

L'enquête publique, qui arrive en général trop tardivement pour prétendre à elle seule répondre à l'exigence d'une bonne participation de la population au processus décisionnel, doit en être considérée comme le point d'orgue. Elle a pour double fonction de rassembler les éléments permettant d'apprécier les finalités et l'opportunité d'un projet, et d'ouvrir à des intérêts particuliers susceptibles d'être affectés par un projet précis la possibilité de faire valoir leurs droits. Elle ne dispense pas d'une concertation préalable.

Le dernier chapitre du rapport propose donc, à titre d'hypothèses de travail, certaines pistes et interrogations en vue de définir, dans une étape ultérieure, l'architecture d'une forme renouvelée de consultation du public. Il prolonge les réflexions consacrées à la concertation préalable, telles qu'elles sont amorcées dans le chapitre 8 du rapport, qui sortent du cadre de la loi d'habilitation. Les principales questions abordées à ce titre portent sur:

- L'intérêt qu'il y aurait à englober dans une même démarche de simplification et d'harmonisation toutes les formes de consultation et de participation du public, pouvant aller jusqu'à leur inscription dans une codification unique;
- L'importance à accorder respectivement à la concertation préalable et à l'enquête publique;
- Les conséquences à tirer, pour l'enquête publique, de l'institution d'une concertation organisée en amont, notamment lorsqu'elle a porté sur un projet suffisamment défini.

Se trouvent ainsi esquissées, on le voit, de multiples pistes à préciser, portant à la fois sur le "tiers indépendant", l'évolution du rôle du commissaire enquêteur, la mission incombant au

représentant de l'État, les procédures d'autorisation des projets. Elles demandent à l'évidence une étude beaucoup plus approfondie que ce ne pouvait être le cas dans le cadre de ce rapport.

L'équation posée est difficile: il s'agit tout à la fois de favoriser l'information et la concertation sur un projet avant qu'il ne soit figé, et de ne pas alourdir des procédures déjà complexes. Les quelques pistes esquissées plus haut ne doivent être considérées que comme des hypothèses versées au débat.





## RECAPITULATIF DES DIFFERENTES PROPOSITIONS

Avertissement: Les propositions ou recommandations qui suivent doivent être comprises au bénéfice des observations liminaires suivantes:

1°. Elles ont en règle générale le caractère d'orientations politiques, laissant à la future ordonnance (ou à ses décrets d'application) le soin de les traduire, pour celles d'entre elles qui rentrent dans le cadre de la loi d'habilitation, de manière opérationnelle. On n'a pas cherché à ce stade à distinguer ce qui relève de cette ordonnance, de ses décrets d'application, ou de simples règles de bonne pratique.

2°. Les rapporteurs ont considéré que ceux qui les ont précédé dans ce genre d'exercice n'étaient pas nécessairement incompetents. Ils se sont donc attachés à suivre le précepte de Thomas More: "Quand il n'est pas nécessaire de changer, il est nécessaire de ne pas changer".

3°. Les rapporteurs se sont aussi efforcés de ne pas sacrifier trop à la magie des textes et de la réglementation. Les exigences de forme constituent trop souvent des nids à contentieux qui, loin de garantir les citoyens dans leurs droits, nuisent aux débats de fond et au climat de confiance réciproque qui doit prévaloir.

4°. Il est nécessaire de se méfier des fausses simplifications. Quand, à côté d'une procédure "normale", on instaure une procédure "simplifiée" (laquelle suppose la définition de seuils ou de dispositifs d'arbitrage entre les deux procédures), on a avec les meilleures intentions du monde rendu le système plus complexe encore.

5°. Au-delà des propositions récapitulées ci-dessous, le rapport dessine dans son chapitre 10 par ailleurs des perspectives tendant à mettre davantage l'accent sur la concertation préalable, qui conduiraient vraisemblablement à revoir en conséquence l'enquête publique.



- Proposition 1.** Retenir comme définition générale de l'objectif de toute enquête publique: L'enquête publique a pour objet d'informer le public et de recueillir ses observations et propositions, sur les plans, programmes, projets d'aménagement ou d'équipement susceptibles de porter atteinte à des intérêts collectifs ou particuliers, afin qu'elles puissent être prises en considération dans le processus de décision..... 30
- Proposition 2.** Décrire un modèle unique d'enquête publique (ce qui est l'un des objets principaux de la future ordonnance), s'inspirant largement de la loi du 12 juillet 1983, mais n'en reprenant que les dispositions d'ordre clairement législatif. Prévoir celles des modalités des enquêtes qui devront faire l'objet de mesures réglementaires, ainsi que les paramètres qui pourront être laissés à la discrétion de l'autorité organisatrice de l'enquête (notamment sa durée, dans le cadre fixé par le modèle unique) ou du commissaire enquêteur (tenue de réunions publiques, prolongation de l'enquête notamment)..... 35
- Proposition 3.** Afin que le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête disposent le plus tôt possible des informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission, faire en sorte que l'autorité compétente pour ouvrir l'enquête publique puisse faire procéder à leur désignation dès qu'elle estime que le dossier transmis par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire est suffisamment avancé. .... 36
- Proposition 4.** Étendre à l'ensemble des enquêtes publiques la procédure prévue pour les installations classées tendant à ce que, après la clôture de l'enquête, le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire soit entendu par le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête, pour lui communiquer les observations recueillies pendant l'enquête et l'inviter à produire un mémoire en réponse dans un délai déterminé. .... 37
- Proposition 5.** Revoir les exigences réglementaires de forme du rapport du commissaire-enquêteur en ne conservant que celles qui sont justifiées pour assurer la protection du droit des citoyens .....38
- Proposition 6.** Nonobstant les dispositions actuellement prévues, moderniser les formes de publicité par affichage ou insertion dans la presse des enquêtes, en mentionnant de manière claire les objectifs et les caractéristiques principales du projet, et en recourant largement aux NTIC, notamment grâce à la tenue sur le site Internet des préfectures d'une liste à jour des enquêtes en cours ou prévues et la mise en ligne des résumés non techniques . Élargir la possibilité pour le public de faire part de ses observations via Internet. .... 38
- Proposition 7.** Améliorer la formation des commissaires enquêteurs, tant sur un plan national que régional, et la rendre obligatoire..... 39
- Proposition 8.** Faire en sorte que la DUP soit accompagnée d'une liste non limitative des autorisations à la délivrance desquelles la réalisation des travaux sera subordonnée. Seraient également précisés les délais prévisionnels dans lesquels ces demandes devront être sollicitées, ainsi que, au moins à titre indicatif, les délais dans lesquels les administrations compétentes devront se déterminer par rapport au projet. .... 40
- Proposition 9.** L'autorité compétente (ou, le cas échéant, les autorités compétentes) peut, après consultation ou à la demande du maître d'ouvrage ou du pétitionnaire, décider d'ouvrir une enquête unique, au titre de différentes procédures..... 44
- Proposition 10.** lorsqu'une ou plusieurs opérations contribuant à un même objectif global relèvent de différents maîtres d'ouvrage, l'autorité compétente (ou, le cas échéant, les autorités compétentes) peut, après consultation ou à la demande de ceux-ci, décider d'organiser une enquête unique portant sur tout ou partie des éléments constitutifs de cette opération ou de ces opérations.....44

- Proposition 11.** Dans le cas défini dans la proposition précédente, les maîtres d’ouvrage peuvent confier par mandat à l’un d’entre eux une partie de leur maîtrise d’ouvrage (par exemple l’élaboration du dossier d’enquête publique) pour tout ou partie des opérations concernées.....44
- Proposition 12.** Le recours contre l’une des décisions ou autorisations pour lesquelles l’enquête unique est organisée ne doit pas, du seul fait de ce regroupement, entraîner l’annulation des autres décisions ou autorisations. .... 44
- Proposition 13.** Lorsqu’une enquête publique complémentaire est organisée, celle-ci peut ne porter que sur les seules modifications apportées au projet, et la durée de validité de l’enquête initiale est prolongée du délai nécessaire à l’organisation de cette enquête publique complémentaire.....45
- Proposition 14.** Lorsque le projet soumis à l’enquête a donné lieu, préalablement, à un débat organisé par la CNDP, le président du Tribunal administratif a la possibilité, pour l’opération concernée, de désigner parmi les membres de la commission d’enquête une personne ayant fait partie de la CPDP..... 48
- Proposition 15.** Au moment de l’enquête publique, le maître d’ouvrage transmet à la commission d’enquête, en plus du compte-rendu et du bilan du débat public, le compte-rendu de la concertation qu’il aura menée entre la clôture du débat public et l’ouverture de l’enquête, qui sera joint au dossier de cette enquête. La CNDP, également destinataire de ce compte-rendu, peut donner son avis, qui sera également joint au dossier d’enquête..... 48
- Proposition 16.** L’autorité compétente ainsi que la commission d’enquête peuvent tenir compte du bilan du débat public et de la concertation conduite ensuite dans l’organisation de l’enquête publique, notamment pour l’alléger en faisant jouer les paramètres qui sont à sa disposition (réunions publiques par exemple). .... 48
- Proposition 17.** Pour les opérations visées au R.300-1 du code de l’urbanisme, donner au maître d’ouvrage la responsabilité de définir les modalités de la concertation, qu’il devra, avant de les arrêter et de les porter à la connaissance du public et des communes concernées, soumettre pour avis à ces dernières. Préciser que le bilan de cette concertation est dressé par le maître d’ouvrage.....49
- Proposition 18.** Lorsque le responsable d’un projet d’aménagement ou d’équipement appartenant à des catégories visées par les textes relatifs au débat public, et se situant en-dessous des seuils de saisine obligatoire de la CNDP, conduit une concertation avec le public, il en définit les modalités après les avoir soumises pour avis aux communes concernées et en dresse le bilan. Cette concertation serait obligatoire au-delà de seuils à définir. .... 52
- Proposition 19.** Dans le cas des projets d’aménagement ou d’équipement visés à la proposition précédente, le président du Tribunal administratif désigne, à la demande du responsable du projet, pour l’organisation de la concertation préalable, un tiers indépendant de ce dernier.....53
- Proposition 20.** Afin d’aligner sur les autres équipements les centrales de déchets, et plus généralement les équipements collectifs importants (traitement de l’eau), intégrer le coût des équipements dans le calcul du coût du projet, pour juger de leur recevabilité au regard des seuils de saisine de la CNDP. ....53

# 1 LA MISSION CONFIEE A L'IGE ET AU CGPC

## 1.1 Ses origines et son contenu

Par lettre du 25 novembre 2004, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, le ministre de l'écologie et du développement durable et le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État ont confié au Vice-Président du Conseil général des ponts et chaussées et au chef du service de l'Inspection générale de l'environnement une mission sur la simplification des enquêtes publiques.

Cette mission a été confiée à Michel Barbier, Jean Lafont, Alain Lhostis et Thierry Masnou pour le Conseil général des Ponts et Chaussées, à François Barthélémy, Michel Burdeau et Jean-Loïc Nicolazo pour l'Inspection générale de l'Environnement.

Le cadre de la mission est défini par l'article 60 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires *"pour regrouper les différentes enquêtes publiques et en simplifier et harmoniser les règles"*, pour *"autoriser le recours à une procédure d'enquête unique ou conjointe en cas de pluralité de maîtres de l'ouvrage ou de réglementations distinctes"* et pour *"coordonner les procédures d'enquêtes publiques et de débat public"*.

C'est donc dans ce cadre, clairement délimité, que se situent les neuf premiers chapitres de ce rapport, le dixième ouvrant pour l'avenir des perspectives pour une réforme plus profonde.

## 1.2 Son champ

L'exercice confié à la mission se heurte à deux difficultés majeures. La première tient à l'étendue du champ couvert. Il n'est pas aisé d'englober dans une même approche les consultations auxquelles donnent lieu des projets pouvant avoir des incidences sur l'environnement, sur les droits de la propriété, sur l'urbanisme ou sur l'aménagement foncier rural, pour ne citer que les principaux motifs d'enquête. La problématique peut également fortement différer selon que l'on a affaire à un projet porté par une collectivité publique ou à un projet privé subordonné à une autorisation ou à une approbation.

On estime<sup>1</sup> à environ 15 000 le nombre d'enquêtes publiques conduites chaque année, ce chiffre se ventilant grosso modo entre les enquêtes du domaine de l'urbanisme pour un peu moins de 50%, celles qui ont trait aux installations classées pour près de 20%, celles qui portent sur les zonages assainissement et l'application de la loi sur l'eau, également pour un peu moins de 20%, le reste concernant d'autres procédures (enquêtes préalables à une DUP, remembrements, défrichements, PPR, etc.). Or, trop souvent, la réflexion s'oriente autour des enquêtes relatives à des projets d'aménagements ou des travaux conduits par une collectivité publique, ce qui est très loin d'être le cas le plus fréquent. Évoquant la complexité du dispositif actuel, on a également trop souvent en tête les très grands projets, pour lesquels il serait vain de rechercher une simplification drastique, alors que ce sont les "petits" projets qui posent problème à des maîtres d'ouvrage ou à des pétitionnaires mal armés pour s'y confronter.

---

<sup>1</sup> La recommandation faite dans ce rapport que la liste des enquêtes en cours ou prévues figure sur le site Internet des préfectures intéressées aurait permis d'être plus précis. Les chiffres approximatifs donnés ici résultent de données fournies par certains tribunaux administratifs, par la CNCE, par certains services déconcentrés de l'Etat.

La deuxième difficulté de fond tient à la délimitation du périmètre des travaux du groupe, et en particulier à l'imprécision de la frontière séparant le débat public, la concertation, l'enquête publique, la simple mise à disposition du public. Cette dernière est-elle autre chose qu'une enquête sans commissaire-enquêteur? Le débat public ne vise-t-il que le "grand public" et la concertation que les élus, les services administratifs ou les instances intermédiaires?

Pour des raisons que l'on évoque plus loin dans ce rapport, le mot de concertation ne figure plus dans l'ultime rédaction du 3<sup>ème</sup> § de l'article 60 de la loi d'habilitation. Il est pourtant difficile d'envisager une véritable rénovation de notre dispositif actuel de consultation du public en se limitant aux enquêtes publiques stricto sensu. Une telle rénovation n'entraîne sans doute pas dans le champ de l'habilitation, et surtout impliquait de bien en maîtriser les conséquences, après toutes les consultations nécessaires. Le groupe ne s'est cependant pas interdit d'ouvrir certaines pistes pour l'avenir.

### **1.3 La méthode**

Pour mener à bien sa tâche, la mission a constitué un groupe de travail associant les services centraux les plus concernés par le sujet<sup>2</sup>: la direction des routes, la direction des transports terrestres, la direction générale de l'urbanisme et de l'habitat, la direction générale de l'aviation civile, la direction des transports maritimes, des ports et du littoral, la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, la direction générale de l'administration et du développement, ainsi que la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, la direction des affaires civiles et du sceau et la direction générale des collectivités locales. La direction des études économiques et de l'évaluation environnementale a assuré le secrétariat du groupe de travail, avec une efficacité que la mission tient à souligner.

La mission a appuyé ses réflexions sur divers travaux et contributions :

- le rapport du Conseil d'État "L'utilité publique aujourd'hui", novembre 1999 ;
- un recensement des différents types de procédures réalisé par la D4E ;
- des éléments tirés des rapports d'activité des juridictions administratives ;
- une étude réalisée à la demande de l'Inspection générale de l'environnement par les missions économiques de Madrid, Berlin, La Haye, Rome et Londres sur les procédures d'enquêtes publiques et d'information du public en vigueur dans plusieurs pays d'Europe ;
- des enquêtes auprès des services de l'État (DDE, DIREN, DRIRE) ;
- les contributions produites par les membres de la Commission consultative de la réforme des enquêtes publiques, mise en place par le ministre de l'écologie et du développement durable ;
- un ensemble d'auditions.

Un questionnaire destiné à recueillir les observations du public a en outre été mis en ligne sur le site Internet du ministère de l'écologie et du développement durable.

Enfin, la mission a présenté l'état de ses réflexions et des propositions qu'elle envisageait de faire lors des réunions de la Commission consultative du 11 mai, puis du 5 octobre 2005.

L'ensemble des matériaux s'est révélé d'une grande richesse, et la mission est consciente de ne pas les avoir entièrement exploités. Il y a à cela plusieurs raisons.

---

<sup>2</sup> Certaines directions mentionnées ont changé de dénomination depuis la constitution du groupe de travail.

## 1.4 Les limites de l'exercice

La première tient au choix fait par la mission de cantonner ses réflexions et ses propositions aux questions qui lui étaient posées. Au vu de certaines contributions d'acteurs et des principes qui se dégagent des textes communautaires récents, la mission aurait pu être tentée d'envisager une refonte plus globale des processus de participation du public, faisant une plus large part à la concertation en amont. Cela concernait moins les grands projets, qui relèvent de la Commission nationale du débat public et pour lesquels l'expérience de débat est trop récente pour se prêter déjà à une évaluation, que la multitude de projets petits ou moyens. La mission n'a, cependant, pas voulu s'engager dans cette voie, qui l'aurait conduite trop loin et qui était de toutes façons incompatible avec le calendrier qui lui avait été fixé. Nous nous bornerons donc à évoquer, à la fin de ce rapport, quelques pistes qui pourraient être explorées, dans le cadre d'une réflexion ultérieure.

La seconde résulte de la difficulté qu'il y a à comprendre les autres dispositifs nationaux et à s'imprégner suffisamment des contextes institutionnel, administratif et culturel des autres pays pour pouvoir s'inspirer valablement de leur expérience. Pour ce faire, nous aurions dû aller au-delà du travail commandé aux missions économiques. Là encore, ce n'était envisageable que dans le cadre d'une commande plus vaste. Mais, une fois de plus, on est conduit à regretter que notre administration ne considère pas comme faisant partie de ses missions de base de connaître et de suivre les pratiques en vigueur dans les autres pays européens.

Inversement, si la mission est parvenue à recenser de manière pratiquement exhaustive les différentes procédures d'enquêtes publiques existantes<sup>3</sup>, elle n'a pu rassembler des données quantitatives globales sur ces enquêtes et sur leur répartition par objet et par type car il n'existe pas de dispositif de recensement général, bien que les données de base existent. En effet, les préfetures ont à connaître l'essentiel des décisions d'ouverture d'enquêtes publiques, soit que celles-ci relèvent de leur autorité, soit qu'elles en soient informées en tant que destinataires des délibérations des collectivités territoriales. Ces informations pourraient d'ailleurs être recoupées avec celles des tribunaux administratifs, qui sont chargés de désigner les commissaires-enquêteurs dans le cas des enquêtes Bouchardeau et d'une partie des enquêtes lancées au titre du code de l'expropriation. La mission est d'avis que ce travail de recensement devrait être entrepris.

## 1.5 Les principaux résultats

Le présent rapport constitue d'abord une synthèse des réflexions qui ont été conduites au sein de la mission conjointe CGPC – IGE, ainsi que du groupe de travail qu'il lui avait été demandé d'animer. Il a également bénéficié des contributions de la Commission consultative mise en place dès le début de la mission. La mise en ligne d'un questionnaire a permis de mieux connaître, dans les limites de ce genre d'exercice, les attentes du public en matière d'amélioration de l'enquête publique. Le recensement des différentes procédures d'enquête auquel il a été procédé, outre qu'il n'avait pas été fait auparavant de manière systématique, sera mis à profit pour identifier les éventuelles difficultés de mise en œuvre des réformes proposées.

Bien que les propositions de ce rapport ne relèvent pas toutes du domaine de l'ordonnance, une bonne partie d'entre elles étant à caractère réglementaire voire relevant de bonnes pratiques, la mission estime qu'elles ont facilité son élaboration parallèle. Un avant-projet de

---

<sup>3</sup> Le travail de recensement mené par des étudiants en droit sous la direction de responsables du MEDD a permis d'en dénombrer 181.

cette ordonnance a ainsi pu être rédigé grâce au concours actif des services des deux ministères, ainsi que des membres du Conseil d'État désignés à cet effet. Qu'ils en soient ici remerciés. Il convient au demeurant de souligner l'importance du travail réglementaire qu'il reste à accomplir, compte tenu du nombre des réglementations concernées par la réforme.

S'écartant du cadre fixé par l'article 60 de la loi d'habilitation du 9 décembre 2004, la mission ne s'est pas interdit de faire des propositions pour aménager le cadre actuellement fixé aux concertations préalables aux enquêtes publiques, tant il est vrai qu'une concertation bien conduite en amont est de nature à faciliter l'enquête publique ultérieure.

Poursuivant dans cette voie, elle considère que le développement de la participation, sous l'influence souvent du droit communautaire, et la multiplicité de ses formes, aux frontières pas toujours très tranchées – débat public, concertation préalable, enquêtes publiques ou simples mises à disposition – devrait conduire à un réexamen plus large de l'ensemble de ces dispositifs et de leur articulation. Cette réflexion devrait être menée en analysant de manière plus approfondie qu'il n'a été possible de le faire dans les limites du présent exercice, les pratiques en vigueur dans les autres pays.

## **2 L'ENQUETE PUBLIQUE AUJOURD'HUI: SES ACQUIS, SES FAIBLESSES**

### **2.1 Une exigence accrue d'information et de participation du public aux décisions**

Un large consensus est désormais établi pour considérer comme essentielles l'information, la consultation et la participation du public aux décisions qui le concernent dès lors que sont en cause des intérêts collectifs majeurs, telle la protection de l'environnement consacrée par la Charte récemment adoptée. Si cette exigence va bien au-delà, en amont comme en aval, de la consultation à laquelle donne lieu l'enquête publique, cette dernière n'en constitue pas moins un moment clé du processus qui conduit de la genèse du projet à sa concrétisation.

En dépit de ses défauts, dénoncés dans nombre de rapports et d'ouvrages qui lui sont consacrés, nul n'envisagerait de voir disparaître cet outil ni même d'en diminuer significativement le champ d'application. L'approfondissement de la démocratie participative doit au contraire, nonobstant le nécessaire développement des processus de concertation et de débat préalables, passer par le rajeunissement d'une procédure à laquelle la plupart de nos concitoyens restent fortement attachés, afin de la rendre plus lisible et plus active.

### **2.2 Une réponse imparfaite à cette exigence:**

De nombreux documents ont été consacrés au diagnostic, et il y aurait peu à modifier à celui qui figure dans le rapport de la mission diligentée par Mme Questiaux et approuvé le 29 novembre 1999 sur "l'utilité publique aujourd'hui". Dans le cadre de la présente mission, un questionnaire a été mis en ligne sur le site Internet du MEDD. Les observations ainsi recueillies ont permis de compléter le diagnostic sur certains points portant en particulier sur les conditions matérielles d'accès à l'enquête et sur le rôle du commissaire enquêteur. Pour notre part, nous le synthétiserons de la manière suivante:

- *complexité* née du foisonnement des types d'enquêtes ...
- engendrant *manque de transparence* et *faible participation du public* concerné, et *insécurité juridique*;
- insuffisante prise en compte du contexte nouveau créé par l'approfondissement de la *décentralisation*;
- *articulation trop lâche* entre les procédures liées à la CNDP et aux autres formes de consultation / participation des citoyens d'une part, et enquêtes publiques d'autre part;

#### **2.2.1 Le foisonnement des types d'enquêtes:**

Les textes d'ordre législatif ou réglementaire font fréquemment référence à différents modes d'information, de consultation, de concertation, de participation du public. Sous l'influence du droit communautaire, et aussi de l'aspiration croissante des citoyens à être au moins informés et, mieux, à participer au processus décisionnel, on assiste à une inflation qui ne laisse pas d'être préoccupante, car les termes utilisés sont souvent mal définis, et les consultations prévues parfois redondantes. Les enquêtes se différencient sur des points qui sont parfois mineurs, contribuant ainsi à une perte fâcheuse de lisibilité du dispositif considéré dans son ensemble. C'est ainsi que la note en date du 12 janvier 2005 (cf. annexes), élaborée conjointement par le président de la CNDP et par le président de la CNCE, fait état de 17

types d'enquêtes et 85 procédures. Plus récemment, le recensement auquel a procédé le MEDD a identifié 163 différentes procédures donnant lieu à enquête publique.

On ne s'attardera pas sur les causes de cette situation, dont les principales semblent être la défense par chaque service administratif de son "pré carré" et sa réticence à devoir se conformer à une norme plus globale d'une part, la stratification temporelle des textes aboutissant à une superposition de dispositions de nature voisine d'autre part. Il reste qu'au fil du temps, les objectifs assignés aux enquêtes publiques n'ont cessé de s'élargir, au risque de faire perdre de vue ce qui fait leur spécificité. On emploie indifféremment ce mot pour désigner des procédures visant à:

- Offrir toutes garanties aux propriétaires et titulaires de droits réels, lorsque le projet impliquera le recours à l'expropriation<sup>4</sup>, ou lorsque qu'il portera indirectement atteinte à la valeur d'un bien. A cet effet, l'enquête permet de procéder de manière contradictoire à l'établissement de certains faits (identification de parcelles et de leurs propriétaires, des titulaires de droits réels et de manière plus générale de tous les intéressés à une opération donnée).
- S'assurer du respect par le projet de réglementations spécifiques, notamment en matière de protection de l'environnement. Pour y contribuer, une enquête publique est organisée pour informer le public d'un projet de plan ou d'opération, et recueillir son avis, afin, le cas échéant, de l'améliorer ou d'en renforcer l'acceptabilité.

### ***2.2.2 Manque de transparence, faible participation du public et insécurité juridique:***

Le cas a été signalé d'une enquête qui a dû être annulée pour défaut de publicité au motif que personne ne s'était présenté sur les lieux d'enquête et que les registres mis à la disposition du public étaient demeurés vides de toute observation. Sans aller jusqu'à cette situation extrême, et sauf quelques exceptions notables, il est de fait que les enquêtes publiques sont souvent marquées par le désintérêt du public auquel elles s'adressent pourtant.

On peut bien sûr incriminer les conditions matérielles dans lesquelles elles se déroulent: avis d'enquêtes publiés d'une manière peu lisible et attractive dans des journaux de faible audience; dossiers volumineux et d'abord ardu; difficulté d'accès à certains documents; horaires d'ouverture des petites mairies peu favorables, entre autres.

Mais les causes de ce désintérêt relatif sont sans doute à rechercher ailleurs:

- Dans le sentiment que lorsque arrive l'enquête, tout est joué<sup>5</sup>; on a pu écrire à ce sujet que le public se trouvait partagé entre révolte et résignation; le questionnaire mentionné plus haut a pu confirmer que, pour le public, l'enquête arrive toujours trop tard;
- Dans la réticence de certains maîtres d'ouvrages à rendre l'enquête vivante, et à communiquer les documents préparatoires; dans leur volonté de passer en force<sup>6</sup>;
- Dans le flou qui entoure ce que l'on attend réellement de l'enquête, et aussi du commissaire-enquêteur, tour à tour vu comme un sage, un expert ou un pédagogue.

Les réponses faites au questionnaire en ligne sur Internet mettent également en avant les difficultés rencontrées pour participer activement à l'enquête: lieux et horaires d'ouverture des permanences, difficultés d'accès aux documents et complexité de ceux-ci, entre autres.

---

4 Ce dernier objectif était historiquement le premier. Il reste bien sûr présent, mais on aura à se demander dans quelle mesure il justifie qu'une procédure particulière lui soit affectée.

5 De plus, l'histoire du projet n'apparaît pas de manière explicite dans le dossier de l'enquête.

6 Cela étant moins vrai qu'il y a quelques années.

S'agissant du rôle attendu du commissaire enquêteur, une majorité s'est prononcée en faveur de son renforcement, et tout au moins de la formulation de sa part d'un avis motivé.

Au manque de transparence souvent dénoncé s'ajoute l'insécurité juridique dans laquelle la complexité et la multiplicité des textes applicables plonge le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire. Car si l'extension de l'obligation de concertation préalable répond bien à la volonté du législateur, elle offre autant d'occasions de recours juridictionnels. La jurisprudence a dû à cet égard trouver le meilleur équilibre entre la nécessité de respecter cette exigence et le risque de voir se multiplier un contentieux stérile. C'est ainsi qu'il a été considéré que les recours se fondant sur une insuffisance de concertation ne pouvaient être recevables qu'à l'encontre d'actes conduisant à la réalisation effective de l'opération.

### **2.2.3 Une prise en compte insuffisante du contexte créé par la décentralisation:**

Ce qui est souvent dénoncé à cet égard, c'est le cumul des fonctions exercées par l'État dans l'ouverture, le déroulement et la clôture de l'enquête publique. Il se trouve en effet à la fois autorité compétente pour décider de l'expropriation, même lorsqu'il n'en est pas le bénéficiaire direct, autorité en charge du respect des différentes réglementations en vigueur, et souvent aussi maître de l'ouvrage, et ayant donc à ce titre un intérêt direct à sa réalisation. Cette ambiguïté, qui ne date pas d'hier, se trouve accrue à mesure que l'on donne une importance croissante à la concertation préalable. De là l'idée d'un tiers garant de la qualité de la concertation que d'aucuns appellent de leurs vœux.

Pour les projets émanant des collectivités locales, un équilibre délicat reste à trouver entre leur rôle légitime dans la construction démocratique du projet, et celui qui incombe à l'État législateur pour que celle-ci s'inscrive dans un cadre offrant le maximum de garanties aux citoyens. Depuis la loi "démocratie de proximité", les collectivités territoriales se sont vu reconnaître<sup>7</sup> le pouvoir de décider de l'ouverture de l'enquête. Par ailleurs, les conséquences d'un avis négatif du commissaire enquêteur ont été sensiblement atténuées. Il reste que le commun des mortels ne saisit pas bien pourquoi une collectivité territoriale pourrait se prononcer sur l'intérêt général d'une opération, quand seul l'État serait habilité à le faire en ce qui concerne son utilité publique<sup>8</sup>.

La mission s'est interrogée sur l'opportunité d'aller au-delà de ce que la loi "démocratie de proximité" prévoit déjà en ce qui concerne la décentralisation de la décision d'ouvrir l'enquête. Elle ne recommande pas de le faire, car il lui est apparu que ce serait dans une large mesure une fausse simplification, compte tenu de l'implication inévitable des services de l'État dans l'ensemble de la procédure, notamment lorsqu'il s'agit d'autoriser la réalisation ou l'exploitation d'installations classées. Le débat sur les conditions dans lesquelles doit se construire l'intérêt général d'un projet, et sur le rôle incombant respectivement aux collectivités territoriales, à l'État et au commissaire enquêteur est loin d'être refermé.

### **2.2.4 Une articulation à améliorer entre le débat public, les autres formes de consultation du public en amont, et l'enquête publique:**

Depuis de nombreuses années, les départements ministériels ayant autorité sur les projets et ouvrages publics ainsi que sur les opérations d'aménagement mettent l'accent sur l'importance de la concertation conduite en amont. Cela prend la forme de directives, de circulaires, voire de simples recommandations. Les seules dispositions législatives résultent des textes relatifs à la CNDP pour les projets les plus importants, et de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme.

---

<sup>7</sup> Sauf lorsque l'enquête est préalable à une DUP.

<sup>8</sup> On ne propose bien sûr pas ici de décentraliser la procédure d'expropriation! Mais le distinguo entre intérêt général et utilité publique est une subtilité qui échappe à nombre de nos concitoyens, et est mal comprise par nos partenaires européens.

L'institution de la CNDP, puis son affirmation comme autorité indépendante, a, sans bien sûr éliminer tous les problèmes, constitué un réel progrès. Mais cela ne concerne guère qu'une quinzaine de projets par an. Pour l'immense majorité des projets, le processus de leur maturation n'assure que de manière très inégale la participation du public. Les concertations auxquelles se réfèrent plusieurs circulaires ministérielles concernent bien plus les élus et les corps consulaires que le grand public.

Comme cela a été dit à maintes reprises, l'enquête publique intervient trop tardivement pour autoriser un véritable débat sur l'opportunité et l'intérêt du projet, tout en étant souvent prématurée pour en apprécier toutes les incidences. Une telle équation est insoluble sans la mise en place d'un dispositif durable d'information et de participation du public qui fait actuellement défaut.

Faute de disposer pour chaque projet important d'un lieu et d'une instance propres à assurer cette continuité, il apparaît nécessaire de mieux articuler ce qui relève du débat d'une part, et de l'enquête proprement dite d'autre part. Ce sera le fil conducteur des propositions formulées à la fin de ce rapport.

### **3 UNE LEGISLATION FOISONNANTE, SOUVENT REDONDANTE, PARFOIS INCOHERENTE**

#### **3.1 En droit interne :**

Alors même que le champ de l'enquête publique se fait plus imprécis, la consultation du public est désormais prévue par de trop nombreux textes qui n'ont pas été harmonisés entre eux:

- La loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 a instauré l'obligation de concertation préalable, au niveau communal, pour les modifications de POS (devenus PLU), les créations de ZAC ainsi que les opérations importantes d'aménagement local.
- La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 en a fait autant, mais est restée sans application.
- La loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République a institué le "référé communal".
- La circulaire Bianco du 15 décembre 1992 a prévu des modalités d'association du public aux grandes décisions d'aménagement<sup>9</sup>.
- La loi Barnier du 2 février 1995 a créé la Commission nationale du débat public, institution qui devait être renforcée par la loi démocratie de proximité de février 2002.

S'y ajoutent les consultations prévues par les textes régissant des secteurs particuliers: loi sur l'eau du 3 janvier 1992, loi sur l'air 31 décembre 1993, dispositions relatives aux installations classées ou à la prévention des risques majeurs.

Pour autant, il n'existe pas de lien clair entre l'enquête "Bouchardeau" et la DUP: les champs prévus sont différents<sup>10</sup>, le contenu de l'étude d'impact s'est élargi et l'a fait sortir du champ pour lequel elle avait été conçue au départ<sup>11</sup>, les critères conduisant à soumettre ou non les projets à enquête ne sont pas harmonisés<sup>12</sup>. On constate en outre une superposition de procédures de concertation prévue dans le cadre de la DUP, de la CNDP<sup>13</sup>, des articles L 300 – 1 et 2 du Code de l'urbanisme (on parle alors "d'association" des citoyens aux décisions, sans qu'il s'agisse pour autant d'une procédure de concertation différente<sup>14</sup>). Dans ce dernier cas, le juge administratif, soucieux de voir respecter la volonté du législateur, n'en retient pas moins une acception assez large de ces obligations de concertation. Celle-ci doit intervenir

---

<sup>9</sup> Ce qu'a fait, pour les projets d'ouvrages électriques d'EDF, la circulaire Billardon du 13 janvier 1993.

<sup>10</sup> On citera à ce sujet ce qui est écrit dans le rapport précité du Conseil d'État: "la liste réalisée [dans le décret d'application de la loi Bouchardeau] est plus étendue que celle qui est concernée par l'acquisition de terrains. Un projet qui n'y figure pas peut être soumis à enquête, mais selon des règles différentes. Le champ de l'enquête prévue [par la loi Bouchardeau] ne correspond pas à celui de la DUP.

<sup>11</sup> Depuis la LOTI, l'étude d'impact doit être accompagnée d'analyses économiques et sociales, dont l'objet n'est plus la protection de l'environnement. Par ailleurs, il a été jugé (cf. CE 4 décembre 1995, district urbain de l'agglomération rennaise et ville de Rennes) qu'une étude d'impact ne comportant qu'une analyse très incomplète des coûts d'entretien et d'exploitation de l'infrastructure envisagée, pouvait constituer un motif d'annulation d'une DUP.

<sup>12</sup> Enquête préalable à la DUP, critères résultant de la loi du 10 juillet 1976 et de son décret modifié du 12 octobre 1977, enquête Bouchardeau, critères prévus par la LOTI du 30 décembre 1982 et son décret d'application du 17 juillet 1984, critères introduits par le décret d'octobre 2002 relatif à la CNDP

<sup>13</sup> Certes, s'agissant de la CNDP, il s'agit davantage de débat public que de concertation, mais la frontière entre ces deux modes de consultation est-elle si claire?

<sup>14</sup> Mais alors, pourquoi ne pas utiliser le même mot?

avant la définition des options essentielles du projet, sans pour autant que le manquement à cette règle puisse être invoqué à l'encontre d'autres actes que ceux qui portent sur les travaux proprement dits.

Ainsi, trois ou quatre chefs de consultation peuvent coexister pour un même projet, sans que l'autorité compétente soit pour autant contrainte de prendre en compte la teneur de l'avis recueilli<sup>15</sup>. Or la multiplication de procédures de consultation, de plus dépourvues d'effet, les discréditent, fragilise la sécurité juridique du maître d'ouvrage en accroissant les risques contentieux.

Se pose également la question de la définition des populations concernées par les différentes formes d'enquête et de consultation. Il est difficile d'y parvenir a priori, la population concernée se déterminant par la seule manifestation de son intérêt.

### **3.2 Au plan communautaire :**

Au plan européen, deux préoccupations parallèles et se recoupant assez largement inspirent les dispositions prises: le souci de soumettre à une évaluation préalable l'autorisation des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement; la volonté de progresser dans la participation du public au processus décisionnel, et de favoriser son accès à l'information en matière d'environnement. Le premier principe a conduit à la directive 85/337<sup>16</sup> relative à l'évaluation de l'incidence de certains projets publics ou privés sur l'environnement, et à la directive 2001/42 qui porte elle sur l'évaluation des plans et programmes. Le deuxième principe a abouti à la directive 2003/4 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, et à la directive 2003/35 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

Il est vrai que cette distinction est un peu réductrice, le processus d'évaluation environnementale ayant été conçu, en France comme dans l'Union européenne, comme comportant une consultation du public, avant la prise de décision. Il n'en demeure pas moins que les textes communautaires font un lien évident entre les préoccupations environnementales et l'information et la participation du public, quel que soit le domaine concerné. Cela n'est pas sans incidence sur la "localisation" future des dispositions correspondantes.

L'article 6.1 de la directive "projets" 85/337 modifié par la directive 97/11 stipule que *"les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation.. A cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas. Les modalités de cette consultation sont fixées par les États membres"*.

Cette première disposition, qui concerne les institutions et non le grand public est sans incidence directe sur le sujet des enquêtes publiques. Mais l'article 6.2 introduit par la directive 2003/35 va plus loin en ce qui concerne le public: *"A un stade précoce des procédures décisionnelles en matière d'environnement, et au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, sont communiquées au public par des*

---

<sup>15</sup> Il faudrait préciser, ainsi que l'exigent d'ailleurs les directives européennes, ce qu'on entend par "prendre en compte": un avis résultant d'une consultation peut ne pas être suivi (il ne s'agit pas d'organiser une co-décision), en revanche, il ne peut être ignoré.

<sup>16</sup> Modifiée par les directives 97/11 et 2003/35.

*avis ou d'autres moyens appropriés tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles"* toutes informations utiles, portant notamment sur l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement et sur les modalités précises de la participation<sup>17</sup> du public.

La directive 85/337 modifiée opère une distinction entre les projets soumis à une évaluation conforme à ses dispositions (le champ obligatoire), et ceux pour lesquels ce sont les États membres, au cas par cas ou sur la base de seuils ou de critères qu'ils fixent, qui déterminent s'il y a lieu ou non à une évaluation préalable (le champ facultatif).

L'article 6 de la directive plans et programmes 2001/42 introduit de son côté des dispositions analogues en ce qui concerne les consultations auxquelles il doit être procédé en ce qui concerne les plans et programmes: principalement, mise à disposition du public du projet de plan ou programme et possibilité réelle d'expression offerte au public avant adoption de celui-ci. La directive ne se prononce pas sur la forme que doit revêtir cette consultation, qui relève du principe de subsidiarité. Pour y répondre, la France a retenu, en règle générale, l'enquête publique. Cette position est-elle "durable"? Cette interrogation figurera dans le dernier chapitre de ce rapport.

La montée en puissance de la dimension communautaire, parfois ressentie comme une contrainte supplémentaire, offre l'occasion d'une clarification qui était de toutes façons nécessaire. Aux deux directives concernant l'évaluation de certains projets publics et privés – la directive 85-337 du 27 juin 1985 et celle 97-11 du 3 mars 1997 qui la modifie<sup>18</sup> – il convient désormais d'ajouter la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Ces dispositions sont complétées par des directives à caractère sectoriel, telles les directives "Seveso", "Oiseaux" ou "Habitat"<sup>19</sup>. Bien plus, la convention d'Aarhus, transposée en droit communautaire, est porteuse d'exigences particulièrement fortes en matière d'information et de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice pour les questions d'environnement.

---

<sup>17</sup> C'est à dire d'information (affichage, publication dans la presse locale), et de consultation (par écrit ou par enquête publique) du public.

<sup>18</sup> En obligeant à mentionner les variantes examinées et à indiquer les raisons pour lesquelles elles ont été rejetées; en renforçant les exigences en matière d'information transfrontalière; en exigeant que soient motivées les décisions prises et exposées les mesures destinées à en supprimer ou en atténuer les impacts négatifs.

<sup>19</sup> D'autres (relatives à l'eau, aux déchets,...) supposent également une consultation du public.



## **4 LA PROBLEMATIQUE RETENUE PAR LA MISSION D'INSPECTION**

Les membres de la mission d'inspection se sont interrogés sur l'étendue du travail qui leur était confié, certains estimant qu'il fallait s'en tenir strictement aux termes de l'article 60 de la loi d'habilitation qui parle effectivement d'harmonisation des règles relatives aux enquêtes publiques sans évoquer dans son intitulé la concertation préalable, d'autres pensant qu'il convenait d'aller au-delà, une véritable modernisation du dispositif actuel ne pouvant être atteinte qu'en considérant de manière globale l'ensemble des processus de consultation du public.

Les rapports adoptés par les commissions compétentes des Assemblées tendraient plutôt à faire prévaloir ce dernier point de vue. On lit en effet dans le rapport établi par le Sénateur Saugey au nom de la commission des lois du Sénat que "la simplification du régime des enquêtes publiques devrait assurer une meilleure prise en compte des observations du public et s'accompagner d'une amélioration de la concertation" et plus précisément encore que "afin de simplifier les procédures d'enquêtes publiques, l'ordonnance pourrait supprimer certaines d'entre elles, à condition de leur substituer une procédure de concertation avec le public".

Il est enfin relevé dans ce même texte "qu'en améliorant la concertation avec le public sur les projets, l'ordonnance rapprocherait notre droit des exigences du droit communautaire et de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, auxquelles l'étape formaliste de l'enquête publique ne répond que très partiellement". Et encore "la participation du public en France devrait être mieux répartie dans le temps, afin d'accompagner l'élaboration des projets, ce qui supposerait une redéfinition du rôle du commissaire enquêteur, celui-ci étant appelé à émettre, plutôt qu'un avis, une appréciation sur le déroulement de la concertation, dont il serait le garant".

Il est vrai qu'un amendement a été adopté, sur proposition du gouvernement, pour ne pas faire référence à la concertation dans la rédaction définitive de l'article 60. Mais sans doute s'agissait-il surtout de ne pas obérer la faculté laissée aux collectivités territoriales d'organiser librement cette concertation, sous leur propre responsabilité. Cette disposition n'interdisait donc pas de mener une réflexion plus large.

La mission a cependant estimé sage, pour respecter les délais prévus pour la rédaction du projet d'ordonnance, de scinder son travail en deux parties d'importance inégale, la première (chapitre 1 à 9) portant essentiellement sur les enquêtes publiques à proprement parler, la deuxième (chapitre 10) ouvrant des perspectives plus larges.

Au-delà en effet de l'objectif sur lequel chacun peut s'accorder de faire une plus large place à la concertation conduite en amont avec pour conséquence possible, dans certains cas, de rendre inutile une enquête ultérieure, ses modalités de mise en oeuvre pouvaient difficilement être complètement définies dans le délai imparti. En particulier, jusqu'à quel point encadrer cette concertation préalable, si l'on souhaite qu'elle ait une portée juridique? Une concertation trop encadrée ne peut-elle pas conduire à tuer le débat? Ne constituera-t-elle pas une nouvelle source de contentieux? Quelle autorité sera habilitée à accorder la dispense d'enquête ultérieure, et sur la base de quels critères?

Autant de questions qui méritent de sérieux approfondissements. La mission d'inspection ne s'est cependant pas interdit d'explorer cette voie au dernier chapitre de ce rapport.

Au stade actuel, le parti retenu a été:

- d'opérer un retour sur le champ et l'objet des enquêtes publiques afin d'en dégager, au-delà des contenus parfois différents qu'elles recouvrent, les caractéristiques communes,
- d'établir, sur chacun des trois thèmes de la commande, un rapide état des lieux, un énoncé des principaux dysfonctionnements, et des propositions concrètes,
- de définir des orientations pour l'avant-projet d'ordonnance, lequel devra bien sûr être examiné avec les membres du Conseil d'État désignés pour cette mission.

## 5 L'ENQUETE PUBLIQUE: SON CHAMP ET SON OBJET

### 5.1 Qu'entend-on par enquête publique?

Le mot "enquête" vient du latin populaire du XIII<sup>e</sup> siècle "inquisita", substantif féminin de "inquierere" qui signifie "rechercher". Il s'agit alors d'une procédure devant permettre d'établir l'exactitude de faits allégués, une sorte d'inquisition. Le sens de ce mot s'est progressivement élargi dans au moins deux directions: pour désigner une méthode d'étude de questions sociales, économiques ou politiques, par le rassemblement des avis et des témoignages des intéressés, débouchant sur les notions d'investigation et de sondage; d'autre part, s'agissant d'une *enquête administrative*, pour désigner une procédure par laquelle l'administration réunit des informations, vérifie certains faits, avant de prendre une décision. L'enquête parcellaire, conduite dans le cadre de la procédure d'expropriation, en fournit un exemple: il s'agit simplement d'établir les bases certaines de cette procédure.

Le pouvoir donné à l'État d'exproprier, et donc de porter atteinte à un droit reconnu "inviolable et sacré", a toujours été subordonné à la reconnaissance de l'utilité publique du projet. Ce qui a changé au fil des ans, c'est que la notion d'utilité publique s'est élargie, en prenant notamment en compte de nombreux aspects, positifs ou négatifs, constitutifs de l'intérêt général de ce projet. Avec l'enquête prévue en application de la loi du 12 juillet 1983, le cordon ombilical reliant l'appréciation de l'opportunité d'un projet, de sa légitimité, de son bien-fondé, avec la possibilité d'avoir recours à l'expropriation a été dans une large mesure rompu. L'institution d'enquêtes sectorielles, telle l'enquête loi sur l'eau a été dans le même sens. Avec la transposition, par l'ordonnance du 3 juin 2004, de la directive européenne du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement<sup>20</sup>, et stipulant que "lorsque le projet de plan ou document est soumis à enquête publique, celle-ci tient lieu de mise à disposition du public", le champ de l'enquête publique s'est encore élargi, et celle-ci s'est vu donner un sens plus large de concertation et de participation du public. Une clarification des notions s'avère donc nécessaire.

Cette clarification pourrait reposer sur une distinction nette entre:

- l'enquête administrative, qui vise à l'établissement, ou la vérification, de certains éléments factuels,
- la concertation, ou le débat, autour du projet, qui tend à une construction progressive de l'avis sur son opportunité et son intérêt général,
- l'enquête publique proprement dite, qui vise à informer le grand public et à recueillir son avis sur la base d'un projet suffisamment défini.

A cet égard, la mission s'est interrogée sur l'opportunité de faire une place à part à l'enquête préalable à la DUP, censée apporter une stricte protection du droit de propriété, ce qu'elle ne fait en réalité que très rarement. Au stade de l'enquête préalable à la DUP, le projet est souvent dans un état de définition insuffisant pour qu'il puisse être possible d'apprécier les atteintes à des droits réels. Ceux qui en sont chargés prennent d'ailleurs bien soin de préciser que tel n'est pas son objet. Lorsque arrive l'enquête parcellaire, qui intervient souvent des années plus tard, les personnes dont les droits sont atteints par l'opération s'entendent dire qu'il n'est plus possible de remettre en cause l'utilité publique de l'opération<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> En soulignant que la directive elle-même ne fait aucune référence aux "enquêtes publiques" au sens du droit administratif français, et qui d'ailleurs n'existent pas dans certains pays membres de l'Union.

<sup>21</sup> Sauf à soulever l'absence d'utilité publique à l'appui d'un recours contre l'arrêté de cessibilité.

Cela fait bien ressortir le caractère hybride de l'enquête publique, telle qu'elle fonctionne actuellement, à la fois permettant à chacun de s'exprimer de manière "citoyenne" sur l'intérêt et l'opportunité du projet, et lui offrant la possibilité, en tant qu'il est visé à titre particulier, de défendre ses légitimes intérêts. Il sera difficile de sortir de cette ambiguïté tant que l'on aura pas clarifié les liens entre concertation et enquête publique, sans que le contenu de cette dernière en soit pour autant restreint, au contraire.

## **5.2 La difficile définition générale du champ des enquêtes publiques**

Est-il possible de définir de manière générale les circonstances rendant obligatoire l'ouverture d'une enquête publique?

Le *code de l'environnement* expose que: "la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées est précédée d'une enquête publique ... lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement".

Le *code de l'urbanisme*, sans en expliciter les motifs, prévoit également que sont soumis à enquête publique, l'élaboration ainsi que la révision des documents de planification urbaine ou territoriale: directive territoriale d'aménagement (DTA) élaborée sous la responsabilité de l'Etat; projet de schéma de cohérence territoriale (SCOT) élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents; projet de plan local d'urbanisme (PLU) élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune; charte des parcs naturels régionaux; certaines opérations d'urbanisme ou d'aménagement.

Le *code de l'expropriation* stipule que l'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers, ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête 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.

Mais les différentes législations ou réglementations décèlent bien d'autres cas pour lesquels une enquête publique est exigée. Pour ne prendre que les principaux, il s'agit:

- de l'autorisation par l'autorité administrative des installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter atteinte gravement à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique;
- de l'exécution et l'exploitation par les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales et la communauté locale de l'eau, de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe;
- de l'autorisation des installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, pouvant présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments, ainsi que des éléments du patrimoine archéologique, dès lors que la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation le justifie;
- des documents de planification sectorielle: plan de prévention des risques naturels prévisibles; plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et

autres déchets assimilés; plan de déplacements urbains (PDU); plan de protection de l'atmosphère; plan d'exposition au bruit des terrains situés à proximité des aéroports;

- des décisions susceptibles d'affecter le statut juridique de certaines parties du territoire national: classement ou déclassement total ou partiel en réserve naturelle<sup>22</sup>; institution de servitudes ou suspension ou modification d'une servitude de passage grevant les propriétés riveraines du domaine public maritime.

Cette liste serait sans doute encore beaucoup plus longue si elle se voulait exhaustive. Il n'apparaît donc pas aisé de trouver une formulation générale du champ des enquêtes publiques. En revanche, un tel travail de synthèse devrait être possible pour ce qui concerne l'objet des enquêtes publiques.

### **5.3 Une formulation synthétique des objectifs des enquêtes publiques**

Les enquêtes publiques, quels que soient la nature du projet concerné, son ampleur et la personnalité juridique (publique ou privée) du porteur du projet, ont en commun l'objectif poursuivi: informer du projet le public concerné, lui permettre de formuler son avis et ses observations afin qu'il puisse, le cas échéant, en être tenu compte dans le déroulement des opérations. Il y a donc trois constituants essentiels de l'enquête publique: *l'information, la consultation, la participation* au processus décisionnel.

Plus précisément, une enquête peut avoir pour objet:

- de procéder de manière contradictoire à l'établissement de certains faits (identification de parcelles et de leurs propriétaires, des titulaires de droits réels et de manière plus générale de tous les intéressés à une opération donnée); une telle enquête relève plutôt de la catégorie des enquêtes administratives,
- d'informer le public d'un projet de plan ou d'opération, et de recueillir ses avis, afin, le cas échéant, de l'améliorer ou d'en renforcer l'acceptabilité,
- de s'assurer du respect par le projet de réglementations spécifiques, notamment en matière de protection de l'environnement,
- d'offrir toutes garanties aux propriétaires et titulaires de droits réels, lorsque le projet impliquera le recours à l'expropriation<sup>23</sup>, ou lorsqu'il portera indirectement atteinte à la valeur d'un bien.

Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique formule ainsi l'objet de l'enquête: "Procéder contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier, ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés, préalablement à la prononciation d'une DUP, laquelle permettra d'ouvrir la procédure d'expropriation".

Le code de l'environnement traduit ainsi l'objet de l'enquête: "Informer le public et recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information".

---

<sup>22</sup> Encore que, pour ce qui concerne le classement, l'article L. 332-2 du code de l'environnement ne parle pas d'une enquête publique, puisque l'enquête ne vise que les propriétaires fonciers concernés.

<sup>23</sup> Ce dernier objectif était historiquement le premier. Il reste bien sûr présent, mais il ne semble pas nécessaire de conserver une forme spécifique d'enquête pour la DUP, cette dernière s'étant d'ailleurs fortement rapprochée de l'enquête Bouchardeau. Que la première doive, à la différence de cette dernière, être déclenchée sans seuil ne justifie pas une forme spécifique d'enquête.

Une formulation générale de l'objet de l'enquête publique pourrait donc figurer en tête de la future ordonnance, ce qui est l'objet de la proposition qui suit:

**Proposition 1. Retenir comme définition générale de l'objectif de toute enquête publique: L'enquête publique a pour objet d'informer le public et de recueillir ses observations et propositions, sur les plans, programmes, projets d'aménagement ou d'équipement susceptibles de porter atteinte à des intérêts collectifs ou particuliers, afin qu'elles puissent être prises en considération dans le processus de décision.**

Il résulte logiquement de cette formulation que ne sont pas concernées les enquêtes dont le seul objet est d'identifier les parcelles concernées par un projet et de vérifier les titres de propriété. Peuvent donc subsister sans modification, dans le code de l'expropriation et dans le code rural, sans toucher à leurs dispositions propres, les enquêtes spécifiques, parcellaires et préalables à un aménagement foncier. Ces enquêtes ne devraient plus être dénommées comme des enquêtes publiques<sup>24</sup> ni recensées comme telles. Ce sont des enquêtes parcellaires<sup>25</sup>, qui ne sont donc pas concernées par le présent rapport.

---

<sup>24</sup> Au demeurant, l'article R 11-19 du code de l'expropriation relatif à l'enquête parcellaire ne la qualifie pas d'enquête publique.

<sup>25</sup> Ou administratives.

## **6 VERS UN TYPE D'ENQUETE UNIQUE, CONDUITE DE MANIERE PLUS ACTIVE**

### **6.1 Les critères formels de différenciation des enquêtes**

Il est devenu d'usage courant de faire état des n différents types d'enquêtes<sup>26</sup> existant actuellement dans notre dispositif législatif et réglementaire, n variant d'ailleurs au gré des rapports et études qui se sont efforcés de les dénombrer. Mais on chercherait en vain la typologie qui permettrait de les dénombrer de manière certaine. De nombreux facteurs peuvent en effet être pris en considération pour tenter d'y parvenir.

*La différenciation selon l'objectif (ou le motif) de l'enquête :*

Ce premier critère n'est pas très opérationnel, une même enquête pouvant en effet – et c'est même un cas très fréquent – poursuivre différents objectifs. On devra simplement se demander si le dispositif proposé après simplification est bien "robuste" au regard des différents objectifs rappelés plus haut, tous aussi légitimes.

*Selon le terme utilisé pour la désigner :*

Il est des cas où le mot "enquête" est effectivement utilisé dans le texte législatif ou réglementaire, et des cas où d'autres termes sont utilisés, mais avec un contenu très voisin sinon identique. Quelle différence en effet entre une enquête publique, sans autre précision, et une "mise à disposition" du public afin qu'il puisse faire part de ses observations, desquelles il pourra être tenu compte avant que soit "rendu public" le projet dans sa forme définitive? En fait, une "mise à disposition du public" peut être considérée comme une enquête publique sans commissaire enquêteur. On trouvera en fiche annexe une liste aussi exhaustive que possible des cas où de telles procédures, assimilables selon nous à de véritables enquêtes, sont prévues. On devra se demander s'il n'y aurait pas lieu d'harmoniser le vocabulaire employé.

*Selon le code auquel l'enquête se rattache :*

Ce critère est proche du précédent. Quand on parle d'enquête "Bouchardeau", ou d'enquête "loi sur l'eau", on se situe dans le cadre du code de l'environnement. S'il s'agit d'une enquête préalable à la mise en compatibilité des POS et des PLU, on se réfère au code de l'urbanisme. Si elle est préalable au défrichement de parcelles boisées, c'est le code rural qui est visé.

*Selon la sanction dont elle est assortie :*

Certaines, il est vrai peu nombreuses, ne sont sanctionnées par rien: en pareil cas, il s'agit seulement d'informer le public, sans obligation pour le pétitionnaire de prendre en considération ses éventuelles observations, et sans qu'une décision doive être formellement prise à l'issue de l'enquête. D'autres se concluent par un avis (en principe du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête), suivi en règle générale d'une décision en bonne et due forme, laquelle reprend ou non, le cas échéant, l'avis du commissaire enquêteur.

*Par référence aux seuils à partir desquels l'enquête est exigée :*

Pour une même opération, ces seuils peuvent différer selon le type de législation auquel l'enquête se réfère. Quoique source de complexité, cette variabilité des seuils n'affecte pas nécessairement les modalités mêmes des enquêtes, auxquelles cette note est consacrée.

---

<sup>26</sup> Le recensement auquel il a été procédé a permis de trouver 163 cas différents donnant lieu à enquête publique.

*En fonction de leurs modalités*<sup>27</sup>

C'est de ce point de vue qu'il faut, selon la mission, se situer pour en tenter l'harmonisation, laquelle doit porter sur les caractéristiques exposées au § 6.3.3. ci-dessous.

## **6.2 La différenciation des enquêtes selon les enjeux en cause**

Les différents entretiens auxquels la mission a pu procéder ont fait apparaître plusieurs clivages structurels liés aux enjeux en cause, pouvant éventuellement justifier le maintien de plusieurs types d'enquêtes. Les principaux sont les suivants:

*Selon la taille des projets :*

C'est ce qui ressort notamment d'une note établie conjointement par les présidents respectifs de la CNDP et de la CNCE, qui recommandait de distinguer les projets faisant l'objet d'un débat public conduit sous l'égide de la CNDP, les autres projets importants définis à partir de seuils physiques et financiers, les projets de moindre importance (en dessous de ces seuils).

*Selon le caractère public ou privé des projets*<sup>28</sup>:

Les enquêtes conduites pour un projet privé diffèrent sur de nombreux points de ceux qui le sont à l'initiative d'une collectivité publique: urgence en général plus marquée, absence de solutions alternatives, entre autres.

*Selon que le projet émane ou non d'une collectivité territoriale :*

Les débats auxquels l'article 42 (devenu l'article 60) du projet de loi d'habilitation ont donné lieu ont fait ressortir la volonté du gouvernement de laisser aux élus locaux le soin d'organiser la concertation prévue par le code de l'urbanisme sous leur seule responsabilité<sup>29</sup>. Nous verrons que même si cela conduit à faire un cas particulier de la concertation prévue par l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, cela ne règle pas le problème général de la concertation amont.

*Selon qu'il y a ou non atteinte au droit de propriété :*

On instaure souvent cette différenciation comme ligne rouge infranchissable, en arguant de la rigueur qui doit encadrer toute procédure d'expropriation. On aura l'occasion de dire à ce sujet que c'est moins l'enquête elle-même qui est en cause que l'ensemble de la procédure, laquelle offre toutes garanties en termes d'indemnisation et de prise de possession.

Selon que l'enquête publique est principalement motivée par des préoccupations d'*environnement* ou par d'autres enjeux.

Selon que le projet porte sur un *document de planification* (document d'urbanisme ou schémas sectoriels) ou concerne une *opération précisément définie*.

## **6.3 Vers un type d'enquête unique:**

### **6.3.1 Un ou plusieurs types d'enquêtes ?**

Au bénéfice de l'analyse qui vient d'être conduite, l'harmonisation des enquêtes publiques peut être recherchée de manière plus ou moins radicale. Les entretiens auxquels il a été procédé

---

<sup>27</sup> Définies le plus souvent par voie réglementaire, exceptionnellement par la loi.

<sup>28</sup> Sans que cela implique la nécessité de prévoir des modalités différentes.

<sup>29</sup> C'est pourquoi la rédaction initiale du 3<sup>ème</sup> § de cet article est devenue "coordonner les procédures d'enquête publique et de débat public", au lieu de celle initialement prévue: "coordonner les procédures d'enquête publique avec celles relatives à la concertation avec le public ou à la participation du public au processus de décision".

dans le cadre de la présente mission ont fait ressortir, selon les interlocuteurs, différents niveaux d'ambition que l'on peut résumer ainsi dans leur ordre décroissant:

- La définition d'un cadre unique d'enquête publique, décliné et complété en fonction de la taille des projets ou de la spécificité de l'opération concernée.
- L'élaboration de deux cadres, selon que le projet implique ou non le recours à l'expropriation.
- La définition de trois cadres applicables respectivement aux plans d'aménagement, aux projets précis, et aux opérations impliquant le recours à l'expropriation.
- Le regroupement des enquêtes publiques autour de quatre chefs principaux: expropriation, plan d'aménagement, opération précise, ICPE.

On notera que retenir l'avant-dernière ou la dernière option constituerait une régression par rapport à la situation actuelle, d'autant que l'on s'est employé ces dernières années à se rapprocher chaque fois que possible de l'enquête "Bouchardeau".

La mission a eu l'occasion d'entendre différents points de vue sur l'harmonisation des enquêtes publiques, les débats portant surtout sur l'autorité habilitée à ouvrir l'enquête, sur la publicité et la durée de celle-ci, ainsi que sur les pouvoirs du commissaire enquêteur. A titre d'exemple, le collège des DIREN s'est prononcé en faveur de deux types d'enquêtes, l'une allégée de quinze jours, l'autre de un à quatre mois sur décision du TA. La CNCE pencherait pour une durée type de un mois, prorogeable si nécessaire. S'agissant de l'ouverture de l'enquête, les "décentralisateurs" s'opposent aux "jacobins", alors qu'il ne s'agit pas d'un acte qui porte en lui-même à conséquence. Le commissaire enquêteur est vu par les uns comme un greffier, par d'autres comme un sage voire un médiateur. Rien de cela ne devrait créer un obstacle dirimant à la définition d'un modèle unique d'enquête.

Il a en définitive été considéré que rien ne justifiait que l'on ne retienne pas la première option, la plus ambitieuse et vers laquelle on tend d'ailleurs à s'acheminer depuis plusieurs années. Elle n'implique naturellement pas que les modalités concrètes des enquêtes ne puissent être adaptées aux divers cas d'espèce, notamment à travers les marges de manoeuvre laissées à l'autorité organisatrice et au commissaire-enquêteur. Ces dernières pourraient, en particulier, être utilisées pour alléger l'enquête, lorsque la qualité de la concertation préalable le permet (cf. infra), sans pour autant donner naissance à un nouveau type d'enquête.

### **6.3.2 Un cadre exhaustif ou un tronc commun ?**

L'harmonisation des différentes enquêtes publiques peut a priori être conçue de deux manières : soit à partir d'un cadre englobant toutes les enquêtes, quitte à ce que certaines rubriques non pertinentes pour le cas considéré ne soit pas renseigné<sup>30</sup>, c'est ce que l'on pourrait appeler la recherche du plus petit commun multiple; soit en homogénéisant le tronc commun à toutes les enquêtes publiques, ce qui revient à en chercher le plus grand commun dénominateur.

C'est cette dernière voie qui a été retenue par la mission, et qui devrait selon elle aboutir, sous la double condition que l'on réserve à la loi ce qui est de son domaine, et que soient prises toutes dispositions pour éviter l'apparition de nouvelles divergences non justifiées au niveau réglementaire.

Dans ces conditions, on serait amené à distinguer de la manière la plus nette les dispositions communes à toutes les enquêtes publiques, sans que soit encore tranchée la question de leur localisation, et celles qui seraient précisées dans les différents codes "sectoriels". On notera

---

<sup>30</sup> Par exemple l'exigence d'une étude de danger pour une enquête préalable à un déclassement de voie.

aussi que les dispositions communes peuvent être du domaine de la loi (donc de la future ordonnance) ou relever d'un décret de portée générale.

### **6.3.3 Les composantes du tronc commun :**

Comme le montrera le projet d'ordonnance, le futur cadre unique d'enquête définira pour sa conduite des modalités très proches de celles qui résultent de la loi du 12 juillet 1983. Il devra être épuré, dans l'ordonnance elle-même, des dispositions qui ne sont pas d'ordre législatif, réservant ces dernières aux décrets d'application.

Les caractéristiques qui devront être harmonisées pour toutes les enquêtes publiques, quel qu'en soit le motif, pouvant concerner soit le déroulement de l'enquête de son ouverture à sa clôture, soit les droits et obligations des différentes parties prenantes, soit enfin la durée de validité et la sanction de l'enquête, sont les suivantes:

- l'autorité compétente pour ouvrir l'enquête
- l'autorité compétente pour désigner le CE ou les membres de la commission
- les conditions à remplir pour exercer les fonctions de CE ou de membre d'une commission
- les dispositions générales relatives à la publicité de l'enquête
- la durée minimum de l'enquête et les conditions de sa prolongation
- les pouvoirs du commissaire enquêteur, ses relations avec le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire
- le rapport du commissaire enquêteur et le mémoire en réponse du maître d'ouvrage ou du pétitionnaire
- la prise en charge des frais d'enquête par le pétitionnaire
- le caractère communicable aux associations du dossier d'enquête publique
- les conditions de suspension d'une décision prise après avis défavorable du commissaire enquêteur
- la durée de validité de l'enquête
- la possibilité de recourir à une enquête complémentaire.

Seraient en revanche du niveau du décret les dispositions concernant:

- les modalités précises de publicité
- les modalités précises de recueil des observations du public (registres d'enquête, courrier, Internet)
- les modalités précises de clôture de l'enquête (signature des registres, archivage des documents, etc.)
- les conditions d'établissement des listes d'aptitude
- le délai de remise du rapport du commissaire enquêteur
- les conditions de forme de ce rapport
- la rémunération du commissaire enquêteur.

Seraient définies dans les différents codes auxquels se rattachent les enquêtes les dispositions concernant:

- le périmètre à enquêter

- la composition du dossier d'enquête
- la durée de l'enquête (dans les limites fixées de manière générale).

Au-delà de ces points qui semblent désormais acquis, certaines questions ont fait débat au sein du groupe de travail. Elles portent sur:

- La "localisation" du tronc commun: code de l'environnement ou autre code, et conséquences à en tirer pour les autres codes.
- La définition du champ auquel s'applique l'ordonnance: faut-il qu'elle liste de manière exhaustive le champ auquel elle s'applique, ou peut-on s'en remettre à une formulation telle que: "lorsqu'un processus d'élaboration ou de prise de décision relatif à un plan, programme, etc. nécessite une ou plusieurs enquêtes publiques, ces dernières sont organisées selon les principes ci-après"? Les membres de la mission penchent en faveur du dernier terme de cette alternative.
- Le rôle du commissaire-enquêteur: émettre un avis sur le projet ou se borner à rendre compte des observations du public ainsi que des conditions du déroulement de l'enquête? Les membres de la mission estiment nécessaire de maintenir le rôle actuel du commissaire enquêteur, position d'ailleurs confortée par les résultats de la consultation faite par Internet. Ils estiment toutefois qu'en cas de débat ou de concertation en amont, le rapport et l'avis motivé devraient prendre globalement en considération les observations formulées dans les phases amont et pendant l'enquête publique.

Par ailleurs, il y aura sans doute lieu de revoir la rédaction des autres codes, en fonction de la rédaction de l'ordonnance, et en particulier le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui devra être élagué de ce qui concerne l'enquête publique elle-même

En définitive, la proposition peut à ce stade, et en renvoyant au futur projet d'ordonnance, être formulée comme suit:

**Proposition 2.** Décrire un modèle unique d'enquête publique (ce qui est l'un des objets principaux de la future ordonnance), s'inspirant largement de la loi du 12 juillet 1983, mais n'en reprenant que les dispositions d'ordre clairement législatif. Prévoir celles des modalités des enquêtes qui devront faire l'objet de mesures réglementaires, ainsi que les paramètres qui pourront être laissés à la discrétion de l'autorité organisatrice de l'enquête (notamment sa durée, dans le cadre fixé par le modèle unique) ou du commissaire enquêteur (tenue de réunions publiques, prolongation de l'enquête notamment).

#### **6.3.4 Les nécessaires harmonisations d'ordre réglementaire ou relevant des bonnes pratiques**

Aussi complète soit-elle, la future ordonnance ne pourra à elle seule éviter que continuent de foisonner des modalités différentes pour la conduite des enquêtes. Il n'est d'ailleurs pas de son ressort de rentrer dans tous leurs détails. Ses décrets d'application apporteront une partie des précisions nécessaires, notamment en ce qui concerne les éventuelles possibilités de dérogation à telle ou telle disposition, qui devront être strictement encadrées.

Mais les consultations conduites auprès des DDE, des DIREN, des DRIRE, et d'une manière générale des services qui pratiquent les enquêtes publiques sur le terrain, ont fait ressortir combien il était nécessaire, au-delà des dispositions législatives et réglementaires, d'élaborer un corps de bonnes pratiques pour les modalités les plus terre à terre des enquêtes. Cela concerne aussi bien:

- la présentation des avis, la responsabilité de leur affichage et sa constatation,

- la présentation des dossiers et registres d'enquête,
- le choix des journaux dans lesquels l'avis est inséré,
- le choix de la période d'enquête, la tenue des permanences,
- la forme du rapport du commissaire enquêteur et sa publication,

cette liste étant bien loin d'être exhaustive. Un travail pourrait donc être entrepris complémentirement, avec le concours de la CNCE et des services en charge des enquêtes sur le terrain pour arrêter certaines dispositions relevant des bonnes pratiques.

## 6.4 Vers une enquête plus vivante

### 6.4.1 *Une implication plus forte du maître d'ouvrage*

L'enquête publique peut être faite "a minima" ou être un exercice réussi de "démocratie participative". Sa réussite est largement conditionnée par la manière dont elle est vécue par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire. L'enquête publique n'est pas passive par elle-même, elle est ce que l'on en fait.

Or, elle est trop souvent considérée comme un point de passage obligé, mais fragile, dans le parcours du combattant que constitue le processus qui va de l'initiative d'un projet à sa réalisation. Ceux qui la conduisent ont bien plus le souci de ne pas commettre de vice de forme que de faciliter un véritable débat. On peut d'ailleurs le comprendre car c'est le plus souvent pour des raisons de forme et non de fond que d'éventuels recours pourront aboutir.

Ce constat est cependant en train d'évoluer de manière assez sensible. Les maîtres d'ouvrage comprennent l'intérêt qu'ils peuvent trouver à ce que l'enquête soit aussi vivante que possible surtout lorsqu'elle a été précédée par une phase de concertation. Ils marquent moins de réticence à communiquer les éléments en leur possession. Ils seront d'autant plus enclins à prêter une attention soutenue au déroulement de l'enquête publique qu'une plus grande faculté leur sera donnée de modifier leur projet à l'issue de l'enquête afin de tenir compte de ses résultats (cf. proposition 12 énoncée plus bas).

Il est en tout cas une revendication tout à fait légitime des commissaires enquêteurs tendant à ce qu'ils soient informés le plus tôt possible du contenu du dossier, même si certains de ses éléments ne sont pas totalement finalisés. Cela suppose que le processus de désignation du commissaire-enquêteur soit engagé dès que l'autorité compétente estime que le dossier est suffisamment avancé.

**Proposition 3.** Afin que le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête disposent le plus tôt possible des informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission, faire en sorte que l'autorité compétente pour ouvrir l'enquête publique puisse faire procéder à leur désignation dès qu'elle estime que le dossier transmis par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire est suffisamment avancé.

### 6.4.2 *Une meilleure définition de ce qui est attendu du commissaire-enquêteur*

Dans le rapport qu'elle a rendu 10 ans après la loi qui porte son nom, Madame Huguette Bouchardeau s'interrogeait sur ce que l'on devait attendre du commissaire: d'être d'abord un sage, un expert, un pédagogue? Elle le voyait surtout comme un sage, un pédagogue apte à l'écoute, plus que comme un expert que les origines professionnelles situeraient souvent dans un environnement trop proche du maître d'ouvrage. Elle recommandait, pour les dossiers complexes, la mise en place d'une commission d'enquête au sein de laquelle il n'y aurait alors aucun inconvénient à ce qu'un expert trouve sa place.

Mais jusqu'où appartient-il au commissaire enquêteur de s'exprimer ? Son rôle a évolué à mesure qu'évoluaient également les objectifs assignés aux enquêtes publiques, et son avis motivé s'élargit désormais à une appréciation portée sur l'opportunité et l'utilité publique de l'ensemble du projet soumis à l'enquête. Le rapport Questiaux avait mis en évidence le risque qu'une telle évolution mette le commissaire enquêteur en porte à faux par rapport à des collectivités territoriales s'estimant au moins aussi légitimes pour en décider. Pour autant, les membres de la mission ont considéré qu'il était important de maintenir le rôle du commissaire enquêteur tel qu'il est actuellement compris, et d'ailleurs les avis recueillis dans le cadre de l'enquête Internet vont dans ce sens.

La proposition faite par ailleurs de mieux articuler enquête publique et débat ou concertation préalable doit permettre de clarifier la fonction attendue du commissaire enquêteur. S'il lui appartient de formuler son avis personnel, il doit avant tout fonder ce dernier sur les observations du public ainsi que sur les éléments de réponse du maître d'ouvrage.

S'agissant du profil du commissaire enquêteur, on ne peut que confirmer ce qu'indiquait le rapport du Conseil d'État de 1999 sur l'utilité publique aujourd'hui: il ne doit pas devenir un professionnel à temps plein de l'enquête; il doit être indépendant, ce que garantit son mode de désignation; son recrutement doit être diversifié et sa formation sensiblement améliorée.

Il est enfin un point sur lequel la mission souhaite mettre l'accent: la nécessité de renforcer les liens entre le commissaire enquêteur et le maître d'ouvrage, en amont comme en aval de l'enquête. En amont, afin que le commissaire enquêteur soit bien informé des engagements pris, le cas échéant, dans les phases amont, par le maître d'ouvrage, et en mesure de s'assurer de leur respect<sup>31</sup>. En aval, afin qu'il puisse être procédé à un examen commun des suites à donner aux observations formulées lors de l'enquête.

On pourrait à cet égard utilement s'inspirer de ce qui est mis en oeuvre pour les installations classées. Pour ces dernières, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête convoque, après la clôture de l'enquête, le demandeur et lui communique les observations écrites ou orales du public, en l'invitant à produire un mémoire en réponse. Cette procédure pourrait être érigée en règle générale.

**Proposition 4. Étendre à l'ensemble des enquêtes publiques la procédure prévue pour les installations classées tendant à ce que, après la clôture de l'enquête, le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire soit entendu par le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête, pour lui communiquer les observations recueillies pendant l'enquête et l'inviter à produire un mémoire en réponse dans un délai déterminé.**

Il est d'autre part regrettable que certaines enquêtes soient fragilisées par l'impropriété ou par le non respect d'exigences de forme du rapport du CE, telles qu'elles résultent du L. 123-10 du Code de l'environnement<sup>32</sup>. Les textes actuels ne demandent bien sûr pas qu'il soit répondu à chacune des observations formulées lors de l'enquête, mais ils peuvent conduire à multiplier les contentieux<sup>33</sup>. Il paraît donc souhaitable d'aménager cette dernière disposition afin de

<sup>31</sup> Il ne saurait, à ce stade, s'agir des engagements tels qu'ils sont compris dans la circulaire Bianco, lesquels concernent des projets définis de manière suffisamment précise, mais des conditions que le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire s'engage à respecter pour les stades ultérieurs d'étude du projet.

<sup>32</sup> Lequel précise que "le rapport du CE doit faire état des contre-propositions qui ont été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées".

<sup>33</sup> Savoir par exemple que l'enquête publique sur le tramway de Nice a donné lieu à 10 338 remarques de la part du public.

réduire dans toute la mesure du possible les risques correspondants. D'où la proposition suivante, dont il faut signaler qu'elle a fait débat au sein du groupe de travail:

**Proposition 5. Revoir les exigences réglementaires de forme du rapport du commissaire-enquêteur en ne conservant que celles qui sont justifiées pour assurer la protection du droit des citoyens.**

Il est enfin tout un champ de réflexions, qui ne relèvent pas nécessairement de la future ordonnance, à engager pour rendre l'enquête et la publicité qui est faite autour d'elle plus attractives. Chacun s'accorde à reconnaître que la forme des avis publiés dans la presse ou par voie d'affiches est souvent ingrate, avec mention des textes législatifs ou réglementaires qui justifient l'enquête, des qualités du commissaire enquêteur, entre autres, qui, outre qu'elles n'ont pas grand intérêt pour le public, sont susceptibles de constituer autant de gisements de contentieux. Il n'est pas non plus fait un usage suffisant des nouvelles techniques de l'information et de la communication.

La mission n'a pas considéré comme souhaitable de revenir sur les exigences résultant de la réglementation actuelle: mention des qualités des membres de la commission d'enquête, des textes ayant justifié l'enquête, etc. Elles constituent en effet autant de garanties offertes au public, notamment en ce qui concerne l'impartialité des membres de cette commission. En revanche, il en est sans doute fait un usage excessif<sup>34</sup>, et ces publications pourraient avantageusement être complétées par des avis mettant clairement en évidence les objectifs et les principales caractéristiques du projet concerné. L'objectif recherché d'une simplification de l'enquête concerne en effet autant le public, auquel il faut offrir la meilleure facilité d'accès à l'information, que le maître d'ouvrage qui ne doit pas être contraint par des formalités trop lourdes, et sans véritable valeur ajoutée. D'où la proposition suivante:

**Proposition 6. Nonobstant les dispositions actuellement prévues, moderniser les formes de publicité par affichage ou insertion dans la presse des enquêtes, en mentionnant de manière claire les objectifs et les caractéristiques principales du projet, et en recourant largement aux NTIC, notamment grâce à la tenue sur le site Internet des préfectures d'une liste à jour des enquêtes en cours ou prévues et la mise en ligne des résumés non techniques . Élargir la possibilité pour le public de faire part de ses observations via Internet.**

#### **6.4.3 Améliorer la formation et le mode de recrutement des commissaires enquêteurs**

Les commissaires-enquêteurs jouent un rôle essentiel dans la qualité de la procédure d'enquête publique. Or leur profil actuel assez typé – 95% d'entre eux sont des hommes, la moyenne d'âge est de 68 ans – ne reflète pas les composantes très diverses de la population; leurs compétences peuvent dater; ils n'ont pas toujours la capacité d'appréhender tous les paramètres de l'enquête publique et de motiver de manière pertinente leurs conclusions. Aucune procédure d'évaluation a priori et de contrôle a posteriori n'est actuellement en place.

Ces faiblesses – qui souffrent bien sûr d'heureuses exceptions – seront encore plus fâcheuses si les fonctions des commissaires-enquêteurs sont appelées à évoluer vers une culture du débat. Elles imposent de s'interroger sur leur formation et leur mode de recrutement.

<sup>34</sup> Par exemple lorsque la publicité par voie de presse fait l'objet de rappels.

Les nécessaires actions de formation sont bien loin de se limiter à la population des commissaires enquêteurs. Les préfets et les maires, autorités organisatrices de l'enquête, doivent considérer comme de leur devoir de procéder à une publicité suffisante de l'enquête, de communiquer au commissaire-enquêteur ou aux membres de la commission d'enquête tous documents utiles, de les informer de la décision prise, et plus largement de rendre vivante l'enquête publique, abordée sans réticence. Il en va de même des maîtres d'ouvrage qui doivent envisager de manière positive l'enquête publique. Quant aux tribunaux administratifs, ils devront privilégier la désignation comme commissaires de personnes ayant suivi des actions de formation, et ne pas hésiter, lorsque est mise en place une commission d'enquête à y faire figurer des membres d'associations de protection de l'environnement.

S'agissant de la formation des commissaires-enquêteurs, c'est une demande constante de la Compagnie qui les réunit. La CNCE considère que la formation, tant initiale que continue, devrait être obligatoire, la première devant être organisée avant la première désignation ou, mieux, avant inscription sur les listes d'aptitude. Une telle formation existe à l'état embryonnaire. Elle reste à développer, à structurer, à financer.

**Proposition 7. Améliorer la formation des commissaires enquêteurs, tant sur un plan national que régional, et la rendre obligatoire.**

Le mode de recrutement des commissaires-enquêteurs devrait faire intervenir, mieux qu'il ne le fait aujourd'hui, l'évaluation des compétences et aptitude des candidats, et le souci de diversifier la population concernée. Une meilleure articulation avec la CNDP serait de nature à la faire évoluer. Quant à leur désignation pour chaque dossier, il a un temps été imaginé qu'elle puisse se faire par une instance spécialisée, placée au sein du Tribunal administratif ou sous son contrôle, car certains présidents de cette juridiction ne paraissent guère s'impliquer fortement actuellement, considérant d'ailleurs qu'ils risquent d'être en situation de juge et partie<sup>35</sup>. Cette proposition n'a en définitive pas été retenue.

#### **6.4.4 Une enquête positionnée de manière lisible dans l'ensemble de la procédure**

L'enquête publique ne doit pas être chargée de tous les maux. Les difficultés auxquelles se heurtent les maîtres d'ouvrages et les pétitionnaires sont à rechercher au moins autant dans la complexité des consultations obligées, que dans l'enchevêtrement des diverses procédures. L'enquête publique n'en est qu'un moment, et le public consulté doit être clairement informé de la place qu'elle occupe dans l'ensemble du processus qui va de l'initiative du projet à sa réalisation, et cela vers l'amont comme vers l'aval.

Vers l'amont, cela signifie que le dossier de l'enquête doit comporter mention des diverses consultations et concertations réalisées avant son lancement, et de leurs principaux résultats.

Vers l'aval, afin d'améliorer la cohérence du processus de délivrance des autorisations devant intervenir ultérieurement. La DUP ne vaut en effet pas en elle-même autorisation au titre des différentes réglementations, ce que le grand public comme d'ailleurs les élus locaux ont du mal à comprendre.

Le rapport pré-cité du Conseil d'État s'était interrogé sur l'opportunité de substituer au régime actuel d'autorisations multiples un mécanisme d'autorisation de synthèse valant pour toutes les polices spéciales dont l'État a la responsabilité. Il avait conclu par la négative pour diverses

---

<sup>35</sup> Cette suggestion a été émise par le conseiller juridique de la direction des routes. Elle reste à valider, notamment auprès des présidents de tribunaux administratifs.

raisons (degré de précision insuffisant pour apprécier les impacts de l'opération, risque d'annulations en cascade,...) que nous ne développerons pas ici. En revanche, ce même rapport préconisait que la DUP mentionne la liste des autorisations de travaux à la délivrance desquelles la réalisation du projet sera subordonnée, et précise les délais dans lesquels elles devront être sollicitées, et ceux qui seront accordés aux services instructeurs pour se prononcer.

Les auditions auxquelles la mission a pu procéder ont fait ressortir que les difficultés auxquelles les maîtres d'ouvrage sont confrontés pour faire aboutir leurs projets tiennent au moins autant à la cascade d'enquêtes ou autorisations postérieures à l'enquête qu'à cette enquête elle-même. Toute disposition permettant d'encadrer ce processus d'une manière globale paraît donc bienvenue, à condition bien sûr qu'elle ne le fragilise pas sur un plan juridique. C'est cette proposition qui est reprise ici :

**Proposition 8.** Faire en sorte que la DUP soit accompagnée d'une liste non limitative des autorisations à la délivrance desquelles la réalisation des travaux sera subordonnée. Seraient également précisés les délais prévisionnels dans lesquels ces demandes devront être sollicitées, ainsi que, au moins à titre indicatif, les délais dans lesquels les administrations compétentes devront se déterminer par rapport au projet.

## **7 FACILITER LE REGROUPEMENT D'ENQUETES EN UNE ENQUETE UNIQUE, EN CAS DE PLURALITE DE MAITRES D'OUVRAGE OU DE REGLEMENTATIONS DISTINCTES**

### **7.1 Les dispositions existantes:**

Une seule et même opération peut se trouver soumise à une multiplicité d'enquêtes, correspondant à l'application des diverses législations. Le cas le plus classique est celui d'une opération d'investissement routier, qui met en jeu plusieurs procédures requérant une enquête publique : DUP ; mise en conformité des documents d'urbanisme ; déclassement, reclassement ; enquête loi sur l'eau ; enquête parcellaire.

Les textes<sup>36</sup> rendent aujourd'hui possible le regroupement d'enquêtes, lorsque l'une d'entre elles au moins est menée au titre de la loi Bouchardeau, tout en maintenant l'obligation d'autant de dossiers distincts qu'il y a de procédures, même si les informations requises au titre des différentes procédures se révèlent finalement redondantes. Il paraît possible d'aller plus loin dans le regroupement des enquêtes requises pour une même opération.

L'exemple du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, qui requiert au total 14 chefs d'enquête et 6 procédures parallèles, avec autant de dossiers distincts<sup>37</sup>, constitue sans doute un cas extrême, encore que le cas de Port 2000 n'ait rien à lui envier, tant pour le nombre d'enquêtes que pour celui des commissions qui doivent être consultées préalablement à la délivrance des autorisations (cf. annexe ).

Mais la mission a pu constater que cette situation se présente de manière courante, car de nombreux projets mettent en jeu plusieurs maîtres d'ouvrage.

Citons ainsi un cas réel, cité par la DDE des Pyrénées-Atlantiques :

*"La commune A accueille depuis longtemps une usine de mécanique aéronautique qui projette de s'agrandir. Cette extension va appeler des sous-traitants, créer des emplois, accroître le trafic routier, et provoquer le lotissement industriel de la commune B limitrophe.*

*Les deux communes sont couvertes chacune par un PPRI. L'une d'entre elles dispose d'un PLU. Toutes deux sont incluses dans le périmètre non encore prescrit d'un SCOT, sans échéance prévisible. L'extension de l'usine principale ne peut se faire que sur une zone inondable qu'il est nécessaire de remblayer, classée en aléa faible au PPRI. Le réseau routier et hydraulique devra être remodelé.*

---

<sup>36</sup> L'Article 4 du décret du 23 avril 1985 d'application de la loi du 12 juillet 1983 permet d'organiser conjointement plusieurs enquêtes sous la direction d'une seule commission d'enquête, lorsque l'une d'entre elles au moins est une enquête Bouchardeau. De même le décret du 29 mars 1993 prévoit la possibilité (et même l'obligation si les opérations envisagées se situent individuellement en dessous des seuils) de regrouper plusieurs enquêtes "loi sur l'eau" en une seule dès lors que plusieurs ouvrages, installations, catégories de travaux ou d'activités doivent être réalisés par la même personne sur le même site. De son côté, l'article 12 du décret du 21 septembre 1977 relatif aux installations classées prévoit que si plusieurs installations classées doivent être exploitées par le même exploitant sur le même site, il est procédé à une seule enquête.

<sup>37</sup> un dossier DUP/POS/déclaration d'intérêt général/loi sur l'eau ; un dossier loi littoral ; un dossier concession d'endiguage ; un dossier enquêtes parcellaires ; un dossier installations classées ; un dossier servitudes de passage sur le littoral

*Un EPCI a été constitué pour effectuer les travaux d'intérêt collectif nécessaires (routes, remblaiements, assainissement, bâtiments communs à destination des industriels, parkings,...) sur des terrains dont il n'est pas encore propriétaire.*

*Les industriels feront leur affaire de la construction des bâtiments techniques et des procédures d'autorisation au titre des ICPE pour les futurs ateliers."*

Ce projet, qui concerne plusieurs maîtres d'ouvrage, génère une multitude d'enquêtes :

- deux pour modifier les PPRI ;
- une groupée pour la DUP, associée à la mise en compatibilité du PLU, et éventuellement au lotissement industriel, incluant aussi une enquête parcellaire ;
- une pour l'application de la loi sur l'eau à divers travaux publics touchant aux réseaux ;
- plusieurs pour certains des bâtiments, au titre du code de l'urbanisme, préalablement à l'octroi de permis de construire ;
- plusieurs au titre des ICPE (dont une au moins portant effet au titre de la loi sur l'eau).

Ce genre de situation mettant en jeu plusieurs maîtres d'ouvrages survient de manière habituelle lors de la réalisation des projets d'infrastructures. Ainsi par exemple lorsque la réalisation de travaux ferroviaires nécessite la suppression de passages à niveau avec rétablissement des voiries, sous maîtrise d'ouvrage de conseils généraux.

## **7.2 Les difficultés induites par la réglementation actuelle**

Ces difficultés sont de plusieurs ordres.

Nous avons vu qu'il était possible aujourd'hui, à certaines conditions, de regrouper les différentes enquêtes en menant ces enquêtes de façon conjointe, avec une seule commission d'enquête. Toutefois, ce regroupement ne supprime pas les différences qui peuvent exister entre les régimes dont relèvent ces enquêtes, concernant la publicité, la durée, les possibilités de prolongation, etc., ce qui peut finalement aboutir à une certaine complexité, source de contentieux. L'unification des différents régimes d'enquêtes, que nous proposons dans le chapitre précédent, permettra d'ores et déjà une première simplification.

Reste alors la question de la multiplicité des dossiers et des registres d'enquête, résultant de la multiplicité des législations concernées, mais qui conduit à une situation inintelligible pour le public, qu'avait déjà soulignée le rapport du Conseil d'État de 1999. Rendre possible la présentation à l'enquête d'un dossier unique, répondant certes aux exigences de chaque procédure mais décrivant le projet dans sa globalité, constituerait dès lors une grande avancée du point de vue de la lisibilité des documents mis à l'enquête.

Cette perspective, qui intéresse aussi a priori les maîtres d'ouvrage, car elle permet une meilleure communication sur le projet ainsi qu'une économie, puisqu'elle supprimerait la redondance des informations qui doivent aujourd'hui figurer dans les différents dossiers, se heurte cependant à plusieurs difficultés.

La première est d'ordre technique. Pour les très grandes opérations, l'enquête préalable à la DUP est lancée à un stade d'élaboration du projet habituellement insuffisamment avancé pour que le maître d'ouvrage puisse produire les informations requises au titre, par exemple, de la loi sur l'eau. Il serait naturellement possible de lancer cette enquête plus tardivement, sur un projet étudié de manière plus fine, mais il n'en résulterait aucun avantage, puisque le projet apparaîtrait alors véritablement « ficelé » au moment de l'enquête, et le maître d'ouvrage, qui aurait déjà engagé des études coûteuses et relativement longues, serait certainement peu enclin à modifier son projet pour tenir compte des observations du public.

La seconde tient au contentieux qui pourrait surgir et aboutir à l'annulation de l'ensemble des autorisations, dans l'hypothèse où le dossier unique, mis à l'enquête, serait jugé incomplet au titre de l'une quelconque des procédures, invalidant l'enquête dans son ensemble.

La troisième tient, en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrages, à l'encadrement assez restrictif des possibilités données aux maîtres d'ouvrage de s'organiser en vue de constituer un dossier unique, quand bien même les différents volets du projet d'ensemble évolueraient au même rythme.

L'ordonnance du 17 juin 2004 relative à la maîtrise d'ouvrage publique prévoit que *"lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme"*. Mais le texte ne prévoit pas la possibilité pour des maîtres d'ouvrages, qui n'auraient pas opté pour cette faculté, de confier néanmoins à l'un d'entre eux la responsabilité d'établir le dossier d'enquête. Il serait souhaitable de le prévoir explicitement.

Nous ferons dans la suite du rapport des propositions afin de développer les pratiques d'enquête unique.

Une voie possible, explorée par le Conseil d'État dans son rapport de 1999, aurait pu consister à aller plus loin dans le sens de la simplification, en préconisant une autorisation unique, au titre des différentes réglementations. Mais, outre le fait qu'une telle proposition serait sortie, à l'évidence, du cadre de l'ordonnance que notre mission vise à préparer, nous nous sommes rangés aux arguments du Conseil d'État, soulignant à juste titre le caractère illusoire de cette simplification et les blocages qu'elle aurait risqué d'entraîner dans la pratique.

### **7.3 Une proposition centrale: privilégier le projet plutôt que le procédure**

A l'issue de nos travaux, nous estimons qu'il est souhaitable, dans l'intérêt même du public et de la lisibilité de l'enquête, de rendre possible et d'encourager le recours à une enquête unique, chaque fois que cela est possible.

Enquête unique signifie concrètement: un dossier unique intégrant l'ensemble des informations requises par les diverses procédures au titre desquelles l'enquête est organisée, un seul registre d'enquête, une seule commission d'enquête. L'arrêté d'ouverture de l'enquête liste l'ensemble des motifs d'enquête; le rapport de la commission d'enquête fournit un avis global et un avis spécifique à chacune des procédures. Chaque procédure suit ensuite son cours habituel.

Il reviendrait à l'autorité responsable de l'ouverture de l'enquête – ce sera en règle générale le préfet, pour les opérations concernées – de décider des regroupements d'enquêtes à opérer, à la demande du ou des maîtres d'ouvrage. Nous pensons à cet égard préférable de laisser toute la souplesse nécessaire à cette faculté, conscients que ces regroupements pourront être plus ou moins larges selon les projets, et que l'on ne peut pas fixer de règle générale en la matière ni définir des regroupements qui seraient obligatoires.

En cas d'opération globale, impliquant plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers pourraient confier par mandat à l'un d'entre eux la responsabilité d'établir le dossier d'enquête.

Dans notre esprit, il convient de tendre vers les regroupements les plus larges possible, car ils sont propices à une meilleure compréhension du projet, et à une information permettant au public de cerner la globalité de l'opération. Maîtres d'ouvrages et services déconcentrés seraient donc invités à œuvrer dans ce sens.

Afin d'éviter de fragiliser les décisions par des annulations en cascade, nous proposons que le recours contre l'une des décisions ou autorisations pour lesquelles l'enquête unique est organisée n'entraîne pas, du seul fait de ce regroupement, l'annulation des autres décisions ou autorisations<sup>38</sup>. Cette proposition, qui ne porte pas atteinte au droit de recours, devrait être de nature à lever les préventions que pourraient nourrir certains maîtres d'ouvrage vis à vis de l'enquête unique.

**Proposition 9.** L'autorité compétente (ou, le cas échéant, les autorités compétentes) peut, après consultation ou à la demande du maître d'ouvrage ou du pétitionnaire, décider d'ouvrir une enquête unique, au titre de différentes procédures

**Proposition 10.** lorsqu'une ou plusieurs opérations contribuant à un même objectif global relèvent de différents maîtres d'ouvrage, l'autorité compétente (ou, le cas échéant, les autorités compétentes) peut, après consultation ou à la demande de ceux-ci, décider d'organiser une enquête unique portant sur tout ou partie des éléments constitutifs de cette opération ou de ces opérations.

**Proposition 11.** Dans le cas défini dans la proposition précédente, les maîtres d'ouvrage peuvent confier par mandat à l'un d'entre eux une partie de leur maîtrise d'ouvrage (par exemple l'élaboration du dossier d'enquête publique) pour tout ou partie des opérations concernées.

**Proposition 12.** Le recours contre l'une des décisions ou autorisations pour lesquelles l'enquête unique est organisée ne doit pas, du seul fait de ce regroupement, entraîner l'annulation des autres décisions ou autorisations.

## 7.4 Faciliter la prise en compte des observations du public à l'issue de l'enquête

Ainsi que cela a été dit au début de ce rapport, l'une des causes du désintérêt relatif du public à l'égard des enquêtes est dans le sentiment que tout est joué et qu'il ne sera guère tenu compte de ses observations. De leur côté, les maîtres d'ouvrage redoutent que des modifications trop importantes à leur projet n'aboutissent à la nécessité de faire repartir de zéro toute la procédure.

Certains plaident pour que des variantes puissent être présentées dans le dossier d'enquête préalable à la DUP. La mission a estimé que cela créerait un mélange des genres: au stade de l'enquête publique. Le maître d'ouvrage se doit de présenter le projet sur lequel il s'engage; il lui est d'ailleurs fait obligation d'exposer les variantes qu'il a été conduit à écarter en expliquant pourquoi.

En revanche, l'enquête publique gagnerait en crédibilité si les possibilités qu'a le maître d'ouvrage de modifier son projet initial, pour tenir compte des résultats de l'enquête, 'étaient facilitées.

Le cas le plus fréquent, pour une opération d'infrastructure qui vient de faire l'objet d'une enquête publique, est celui dans lequel le maître d'ouvrage, à l'issue de cette enquête, décide d'apporter des modifications à son projet initial.

Lorsque ces modifications ne portent pas atteinte à l'économie générale du projet, elles peuvent intervenir sans qu'il soit nécessaire de lancer une enquête publique complémentaire.

---

<sup>38</sup> On parle parfois alors d'introduire une notion de "divisibilité fonctionnelle". La mission a préféré s'en tenir à l'exposé de l'objectif poursuivi, laissant aux juristes le soin de le traduire dans les termes appropriés.

Il arrive cependant que l'importance des modifications soit telle qu'elle doit être considérée comme modifiant l'économie générale du projet. Il convient dès lors d'organiser une enquête publique complémentaire, ce qui n'est généralement pas possible dans le délai de validité de l'enquête initiale, actuellement de 12 mois dans le cas d'une DUP préfectorale. Cela peut conduire l'autorité compétente à prononcer la DUP du projet en l'état, à la demande du maître d'ouvrage, ce dernier demandant ultérieurement à bénéficier d'une DUP modificative, à l'issue d'une nouvelle enquête publique portant sur la partie du projet à modifier.

Cette pratique, consistant à prendre une décision sur laquelle on sait qu'on reviendra n'est pas satisfaisante.

Il est donc proposé de faciliter l'engagement d'une enquête publique complémentaire en ouvrant pour cela la possibilité de prolonger la durée de validité de l'enquête initiale.

De plus, il a déjà été procédé à des enquêtes publiques complémentaires portant sur les seules modifications du projet, par exemple pour la route des Tamarins à la Réunion, où le souci du respect de l'environnement a conduit à substituer un passage en tunnel à un passage en flanc de vallée<sup>39</sup>. Toutefois, les textes actuels n'étant pas explicites sur la possibilités d'enquêtes publiques complémentaires ne portant que sur les modifications, il serait souhaitable de le préciser pour améliorer la sécurité juridique de ces enquêtes.

Les propositions qui suivent ne constituent pas seulement, à nos yeux, une mesure de simplification, elles représentent d'abord une mesure de bonne administration.

**Proposition 13.** **Lorsqu'une enquête publique complémentaire est organisée, celle-ci peut ne porter que sur les seules modifications apportées au projet, et la durée de validité de l'enquête initiale est prolongée du délai nécessaire à l'organisation de cette enquête publique complémentaire.**

---

<sup>39</sup> La DUP ayant été prise après avis du Conseil d'État, le délai de validité de l'enquête initiale était de 18 mois, ce qui a laissé, dans ce cas, suffisamment de temps pour organiser l'enquête publique complémentaire.



## **8 RENFORCER LE LIEN ENTRE LE DEBAT PUBLIC ET L'ENQUETE PUBLIQUE:**

On a souligné en exergue de ce rapport combien le hiatus existant actuellement entre le débat public, ou la concertation préalable, et la tenue de l'enquête publique pouvait être préjudiciable au bon déroulement du processus allant de l'initiative du projet à sa réalisation. Les propositions formulées ici tendent:

- Pour les opérations justiciables de la saisine de la CNDP, à améliorer la liaison entre débat public et enquête publique.
- A prévoir, pour certaines des opérations visées au R.300-1 du code de l'urbanisme (et en particulier les infrastructures linéaires), des modalités de concertation spécifiques.
- De manière plus générale, s'agissant des opérations se situant en-dessous des seuils de saisine obligatoire de la CNDP, à offrir au maître d'ouvrage ou au pétitionnaire la possibilité de recourir à une concertation préalable selon les modalités qu'il détermine, avec recours éventuel à un tiers certificateur.
- A permettre dans certains cas d'alléger l'enquête publique en utilisant les marges d'appréciation que présente le type d'enquête unique.
- Pour les projets de dimension modeste ou pour certains actes administratifs, à substituer à l'enquête publique une simple mise à disposition du public.

### **8.1 Améliorer la liaison entre le débat public CNDP et l'enquête publique**

S'agissant des opérations justiciables de la CNDP, l'article L.121-12 du Code de l'environnement prévoit que l'enquête publique ne peut être décidée qu'à compter soit de la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé<sup>40</sup>, soit de la date de publication du bilan ou à l'expiration du délai imparti au président de la CNDP pour procéder à cette publication<sup>41</sup> et au plus tard dans le délai de cinq ans qui suivent ces dates.

Il est par ailleurs stipulé<sup>42</sup> que le compte rendu et le bilan du débat public, ainsi que le compte rendu de la concertation prévue à l'article R121-9 du Code de l'environnement<sup>43</sup>, sont mis à disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par le maître d'ouvrage et joints au dossier d'enquête publique.

Des réflexions conduites dans le cadre de cette mission, il ressort qu'il est possible d'améliorer encore l'articulation entre le débat public et l'enquête ultérieure, notamment en prévoyant la mise à disposition du commissaire-enquêteur du compte-rendu de la concertation menée après débat public.

Elles partent du constat qu'une fois le débat public clos et la décision du maître d'ouvrage prise sur le projet, il y a, avant le lancement de l'enquête publique sur le projet précis, une période intermédiaire pendant laquelle le maître d'ouvrage poursuit l'information et la

---

<sup>40</sup> Deux mois à compter de la date de saisine, si la demande est restée sans réponse.

<sup>41</sup> Donc deux mois à compter de la date de clôture du débat public.

<sup>42</sup> Article R121-12 du Code de l'environnement.

<sup>43</sup> Lorsque la Commission nationale du débat public estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, et recommande au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet d'organiser une concertation.

concertation avec le public en prolongeant l'esprit du débat public. D'où les propositions suivantes<sup>44</sup> :

**Proposition 14.** Lorsque le projet soumis à l'enquête a donné lieu, préalablement, à un débat organisé par la CNDP, le président du Tribunal administratif a la possibilité, pour l'opération concernée, de désigner parmi les membres de la commission d'enquête une personne ayant fait partie de la CPDP.

**Proposition 15.** Au moment de l'enquête publique, le maître d'ouvrage transmet à la commission d'enquête, en plus du compte-rendu et du bilan du débat public, le compte-rendu de la concertation qu'il aura menée entre la clôture du débat public et l'ouverture de l'enquête, qui sera joint au dossier de cette enquête. La CNDP, également destinataire de ce compte-rendu, peut donner son avis, qui sera également joint au dossier d'enquête.

**Proposition 16.** L'autorité compétente ainsi que la commission d'enquête peuvent tenir compte du bilan du débat public et de la concertation conduite ensuite dans l'organisation de l'enquête publique, notamment pour l'alléger en faisant jouer les paramètres qui sont à sa disposition (réunions publiques par exemple).

Ces dispositions sont de nature à coordonner les deux procédures et surtout à montrer clairement au public le déroulement continu de la participation du public et le lien entre les différentes étapes. Il est cependant clair qu'elles n'ont de véritable portée que si le délai séparant le débat public et l'enquête n'excède pas quelques années, sans doute cinq au maximum.

## **8.2 Préciser les modalités de la concertation s'appliquant aux opérations visées au R.300-1 du code de l'urbanisme**

L'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme stipule que le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération à d'autres titres.

Il précise aussi qu'à l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

L'article L. 300-2 prévoit également que "les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune", mais sans aucune précision sur la mise en œuvre de cette disposition.

---

<sup>44</sup> En ce qui concerne la proposition n°14, la mission a estimé utile de la faire sienne, même si sa mise en œuvre peut entraîner quelques difficultés, liées notamment à la personnalité des intéressés, dont le président du Tribunal administratif devra tenir compte lors de la désignation des membres de la commission d'enquête.

Il a certes été jugé que lorsque l'opération d'aménagement relève d'une personne autre que la commune, le débat est organisé en accord avec celle-ci, ce qui n'impose pas l'exigence formelle d'une délibération, mais seulement que le conseil ait été en mesure d'exprimer son avis. Mais à défaut d'une consolidation juridique et réglementaire l'incertitude juridique demeure sur les modalités d'organisation de la concertation ainsi que sur l'établissement du bilan devant être dressé à l'issue de la concertation.

Pour lever ces incertitudes juridiques, il convient de clarifier les rôles respectifs de la commune et du maître d'ouvrage lorsque ce dernier n'est pas la commune, et pour cela, la concertation préalable pourrait être organisée selon les principes suivants:

- Le maître d'ouvrage d'un projet ne faisant pas l'objet d'un débat public définit les modalités de la concertation sur cet ouvrage.
- Ces modalités sont soumises par le maître d'ouvrage à l'ensemble des collectivités territoriales concernées par l'infrastructure.
- Ces collectivités ont le délai prévu par les textes (deux mois) pour donner leur avis sur ces modalités.
- Le maître d'ouvrage arrête ensuite les modalités de la concertation, qu'il porte à la connaissance des collectivités et du public.
- A l'issue de cette concertation, le maître d'ouvrage en dresse le bilan.

**Proposition 17.** Pour les opérations visées au R.300-1 du code de l'urbanisme, donner au maître d'ouvrage la responsabilité de définir les modalités de la concertation, qu'il devra, avant de les arrêter et de les porter à la connaissance du public et des communes concernées, soumettre pour avis à ces dernières. Préciser que le bilan de cette concertation est dressé par le maître d'ouvrage.

Sur un plan juridique, deux solutions étaient a priori concevables pour l'adaptation ainsi proposée pour les opérations réalisées à l'initiative d'autres maîtres d'ouvrage que la commune:

- soit maintenir ces opérations dans le champ du code de l'urbanisme, mais en prévoyant des modalités de concertation spécifiques ;
- soit les sortir du code de l'urbanisme, et inscrire dans un autre code – a priori le code de l'environnement – le principe et les modalités de la concertation qui leur est applicable.

C'est, à ce stade, le premier terme de l'alternative qui a été retenu mais, ainsi que nous le verrons ci-dessous, le besoin se fera probablement ressentir à un terme plus ou moins rapproché, de traiter de manière générale et dans un seul code de la concertation, en ne laissant dans les différents codes "sectoriels" que des dispositions spécifiques.

### **8.3 Élargir, pour les opérations se situant en-dessous des seuils CNDP les possibilités de concertation**

La question abordée au présent chapitre est de portée générale, et vise les opérations importantes mais se situant en dehors des seuils de saisine obligatoire de la CNDP. Celle qui a été traitée au chapitre 8.2 ci-dessus en constitue un cas particulier.

Pour ces opérations qui ne sont pas justiciables de la saisine de la CNDP, l'articulation entre les concertations éventuellement conduites en amont et l'enquête publique elle-même est en règle générale très insuffisante. Cette situation est préjudiciable à plusieurs points de vue. Elle place le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête) dans la position difficile d'avoir à traiter un dossier dont il ignore les antécédents. Elle en fragilise l'avis. Elle fait de l'enquête publique le réceptacle de toutes les récriminations. Il apparaît possible d'y remédier dans une large mesure.

Comme indiqué au chapitre 8.2, l'article L.300-2 du code de l'urbanisme prévoit d'ores et déjà une obligation de concertation<sup>45</sup> pour les actions ou opérations d'aménagement définies au R.300-1.

En l'état actuel de la jurisprudence, lorsque l'administration engage une procédure de concertation pour une opération, elle doit respecter la procédure prévue par les articles L. 300-2 et R. 300-1 du code de l'urbanisme et cela alors même qu'elle n'était pas requise en vertu de ce code.

De plus, plusieurs arrêts du Conseil d'État semblent impliquer que la concertation doit se dérouler commune par commune, sur le territoire de toutes les communes concernées par le projet. C'est ainsi que, dans l'exemple de l'itinéraire à grand gabarit, le maître d'ouvrage a été contraint à traiter la concertation sur l'aménagement de cet itinéraire commune par commune.

Pour les projets les plus importants, qui font l'objet d'un débat public organisé par la CNDP, la question semble en principe réglée, puisque la loi "démocratie de proximité" précise que les dispositions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables lorsqu'un débat public est organisé par la CNDP ; toutefois, rien n'est dit sur ce qui se passe lorsque le maître d'ouvrage décide de poursuivre la concertation après un débat public.

Par contre, dans les autres cas – les plus fréquents – de projets soumis au L.300-2 mais pas au débat public, le cadre communal et les modalités de la concertation telles qu'elles sont actuellement définies au code de l'urbanisme ne sont, généralement, pas adaptés. Il en va notamment ainsi des projets tels que les infrastructures linéaires dont les effets directs ou l'étendue géographique excèdent largement le territoire d'une commune.

Enfin, l'obligation de concertation instituée par l'article L. 300-2 ne vaut que pour celles qui sont situées dans une partie urbanisée des communes concernées. Les sections routières<sup>46</sup> mais aussi bien d'autres ouvrages réalisées en dehors des parties actuellement urbanisées ne sont donc pas soumises à cette obligation de concertation. Ces ouvrages pouvant mettre en cause des enjeux environnementaux, particulièrement pour les sites écologiquement les plus sensibles, il ne nous semble ni justifié, ni souhaitable de prévoir un traitement de la concertation différent de celui relatif aux infrastructures en zone urbanisée.

On pourrait dès lors définir un principe général de concertation, obligatoire dans certains cas, qui s'appliquerait aux programmes ou projets susceptibles de porter atteinte à des intérêts généraux, dont naturellement l'environnement.

Cela constituerait une extension de l'exigence de concertation introduite par la directive EIPPE<sup>47</sup>, laquelle ne concerne que les plans et programmes définissant le cadre des projets<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Cette obligation a été introduite par la loi du 18 juillet 1985, mais elle a été étendue par la loi SRU à toute élaboration ou révision du SCOT ou du PLU.

<sup>46</sup> Et même les autoroutes, selon une jurisprudence du Conseil d'Etat, mais qu'en ce cas les dispositions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables du fait de l'organisation d'un débat public.

<sup>47</sup> Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

La circulaire du 15 décembre 1992, dite circulaire Bianco, y invitait d'ailleurs les services pour les grands projets nationaux d'infrastructures, en constatant d'emblée que "dans une démocratie moderne, ils ne peuvent être réalisés qu'après un large débat auquel doivent participer tous les partenaires concernés", et que d'autre part "les compléments importants apportés notamment par la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983, n'ont pas pour objet et ne permettent donc pas de répondre suffisamment aux questions posées quant à leur intérêt économique et social, ni quant à leur impact en matière d'aménagement du territoire".

Cette circulaire précisait en conséquence les conditions d'un débat transparent et démocratique pour la conception et la réalisation de ces grandes infrastructures décidées par l'État. L'institution de la CNDP répond en partie à cette exigence. Les textes relatifs au débat public prévoient d'ores et déjà la saisine facultative de cette commission. En revanche, ils restent silencieux sur la concertation à laquelle le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire peut procéder de son propre chef. Prévoir, pour les projets ne relevant pas de la saisine de la CNDP, cette exigence de concertation, ne ferait donc que donner plus de force à ce qui existe déjà.

Pour mettre en œuvre cette disposition, Il conviendrait d'élargir à toutes les catégories d'opérations ou d'équipement, au-delà de celles, relativement limitées, qui figurent au R.300-1 du code de l'urbanisme, et qu'elles concernent ou non les parties urbanisées des communes, la faculté, voire dans certains cas, l'obligation de procéder à une concertation préalable. Cela nécessiterait sans doute d'introduire dans le code de l'environnement un article général relatif à la concertation.

Le choix de cette solution donnerait une expression claire au principe général de la concertation amont. La nécessité d'une concertation préalable est, en effet, bien loin de se limiter aux seules considérations d'aménagement urbain, et l'on ne voit pas pourquoi les communes, si elles doivent légitimement être consultées pour donner leur avis, seraient les seules à même de définir les modalités de concertation pour les opérations qui ne relèvent pas de l'aménagement urbain.

Cette disposition paraît nécessaire, en raison de la jurisprudence que nous rappelions plus haut, selon laquelle, à défaut d'autre procédure définie dans les textes, le juge administratif considère que toute concertation, même facultative, doit respecter les formes prévues par le code de l'urbanisme. Or, celles-ci ne sont pas adaptées, notamment dans le cas, assez fréquent, des infrastructures linéaires.

En se situant dans ce cadre, la question est alors triple.

- Faut-il rendre obligatoire cette concertation préalable?
- Si oui, faut-il recourir à des seuils?
- Enfin, jusqu'à quel point cette concertation devra-t-elle être encadrée ?

Les paragraphes suivants s'efforcent de répondre à ces questions.

---

<sup>48</sup> Mais, s'il en est ainsi, c'est sans doute avant tout pour des raisons de stratification historique, car on ne saisit pas bien pourquoi la concertation devrait être plus poussée sur des documents de planification forcément abstraits que sur des projets concrets.

### **8.3.1 Une concertation préalable obligatoire ou volontaire?**

Comme nous l'avons vu, cette concertation est déjà obligatoire<sup>49</sup> pour nombre d'opérations situées sur la partie urbanisée d'une commune. Nous estimons qu'à terme une telle disposition s'imposera vraisemblablement, mais qu'il serait prématuré d'en faire une obligation générale dès aujourd'hui. Il est toutefois envisageable de rendre la concertation obligatoire dans certains cas.

### **8.3.2 De nouveaux seuils, ou une appréciation au cas par cas?**

En l'absence d'indicateurs incontestables des atteintes à l'environnement<sup>50</sup>, les seuils ont pour avantage leur objectivité, et pour inconvénient leur caractère systématique. Le code de l'urbanisme fixe des seuils très bas pour la concertation obligatoire concernant certains projets touchant aux zones urbanisées des communes. Si cette disposition est élargie, comme indiqué plus haut, il est indispensable de définir de nouveaux seuils à partir duquel le maître d'ouvrage est tenu à organiser une concertation amont. Ces seuils, dans un souci de simplification, peuvent être sans inconvénient beaucoup plus élevés que les seuils actuels du code de l'urbanisme. Retenir les seuils bas de la CNDP pourrait constituer un bon équilibre, garantissant pour les projets importants cette concertation<sup>51</sup>.

### **8.3.3 Quel degré d'encadrement de la concertation ?**

La mission considère qu'il n'est pas souhaitable de donner un cadre trop précis à cette concertation; il suffit d'en rester à des principes généraux de procédure, comme le fait le code de l'urbanisme. C'est ainsi qu'un décret d'application pourrait préciser d'une part que lorsqu'il conduit une concertation, le maître d'ouvrage en explicite les objectifs et les modalités dans un avis rendu public, d'autre part qu'un compte-rendu de cette concertation doit être joint au dossier de l'enquête publique ultérieure. Le commissaire-enquêteur serait de son côté tenu de les prendre en compte dans son avis motivé.

Enfin, la notion de tiers indépendant du maître d'ouvrage, qui a fait ses preuves dans les débats publics, mériterait d'être largement développée. La mission estime qu'elle ne doit pas être rendue obligatoire, mais optionnelle, à l'exemple de ce qui se pratique pour la ville de Montréal (et de ce que préconise la charte de la concertation publiée par le ministère de l'environnement en 1996).

**Proposition 18.** Lorsque le responsable d'un projet d'aménagement ou d'équipement appartenant à des catégories visées par les textes relatifs au débat public, et se situant en-dessous des seuils de saisine obligatoire de la CNDP, conduit une concertation avec le public, il en définit les modalités après les avoir soumises pour avis aux communes concernées et en dresse le bilan. Cette concertation serait obligatoire au-delà de seuils à définir.

<sup>49</sup> En raison de l'article R. 300-1 du code de l'urbanisme, lequel est cependant fragile, puisqu'il excède de beaucoup ce que prévoit l'article L. 300-2 du même code.

<sup>50</sup> Par exemple, on ne sait pas quantifier les risques de perte de la biodiversité.

<sup>51</sup> Il a aussi été envisagé de rendre cette concertation obligatoire pour les opérations dont le coût est supérieur à la moitié des seuils de saisine de la CNDP.

**Proposition 19.** Dans le cas des projets d'aménagement ou d'équipement visés à la proposition précédente, le président du Tribunal administratif désigne, à la demande du responsable du projet, pour l'organisation de la concertation préalable, un tiers indépendant de ce dernier.

**Proposition 20.** Afin d'aligner sur les autres équipements les centrales de déchets, et plus généralement les équipements collectifs importants (traitement de l'eau), intégrer le coût des équipements dans le calcul du coût du projet, pour juger de leur recevabilité au regard des seuils de saisine de la CNDP.

Afin que les dispositions envisagées plus haut ne conduisent pas à un alourdissement des procédures, le recours à une concertation préalable devrait être accompagné d'un allègement significatif<sup>52</sup> des modalités de réalisation de l'enquête publique ultérieure, dès lors qu'il aura été constaté que la concertation a été conduite de manière satisfaisante, sans toutefois que cela donne lieu à un nouveau "type" d'enquête.

Tel est le sens de la proposition 16 présentée plus haut, qui invite le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête à utiliser les marges de manœuvre qui leur sont laissées<sup>53</sup> pour alléger l'organisation de l'enquête et prendre en considération, dans le rapport d'enquête et l'avis motivé, les observations formulées en phase amont.

## **8.4 Poursuivre les réflexions sur le cas des projets d'importance modeste**

Ainsi que cela a été souligné lors du dernier congrès de la CNCE, l'efficacité courante de l'enquête publique peut se manifester parfois sur de modestes centres d'intérêt et de proximité, autant que sur des projets de vaste envergure. Un petit aménagement de quartier peut ainsi présenter des conséquences environnementales certaines, engageant la responsabilité des élus. L'adéquation des modalités de consultation du public à la dimension des projets doit donc être traitée avec prudence.

Il ne faut pas trop attendre d'une procédure d'enquête "simplifiée", au risque de provoquer l'effet contre-productif d'un accroissement de la complexité du dispositif.

On doit en revanche se demander s'il est possible d'aller plus loin dans la voie de la décentralisation des compétences en matière d'ouverture d'enquêtes publiques portant sur des petits projets. Celle-ci est déjà prévue depuis la loi "démocratie de proximité", en dehors des cas d'expropriation, pour les projets émanant d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un des établissements publics en dépendant.

La mission d'inspection a estimé qu'il n'était pas opportun d'aller plus loin dans cette voie, d'une part parce qu'il n'est pas du tout certain que les collectivités territoriales soient demanderesses, d'autre part parce qu'il s'agirait d'une décentralisation en trompe l'œil, dans la mesure où, pour les procédures qui seraient concernées, les décisions d'autorisation relèvent in fine de l'État.

---

<sup>52</sup> Voire, dans des conditions bien précises décrites in fine, de sa suppression pure et simple.

<sup>53</sup> Auquel cas, la proposition serait sans portée pratique.

Enfin, l'exploitation du travail de recensement des différents types d'enquêtes fera sans doute apparaître des cas pour lesquels à l'enquête publique pourrait avantageusement se substituer une simple mise à disposition du public.

La mission s'est en effet interrogée sur la possibilité dans certains cas de supprimer purement et simplement l'enquête publique. Certains membres de la mission ont estimé que cela devrait être possible lorsque la concertation préalable a été conduite avec toutes les garanties requises, sur la base d'un projet suffisamment précis pour que les incidences du projet puissent être clairement identifiées, et en dehors naturellement des cas où il y a atteinte aux droits de la propriété.

La même question se pose pour les installations classées, lorsque l'enquête porte sur des extensions d'établissements existants. Une mission étant en cours sur le sujet, nous ne le développerons pas davantage ici.

## **9 AU-DELA DES TEXTES, PROMOUVOIR UNE CULTURE DE DEBAT ET DE CONCERTATION**

En formulant nos propositions de simplification des procédures d'enquête publique, devenues au fil des ans passablement illisibles et sources d'un contentieux purement formel, nous avons eu le sentiment de contribuer, ce faisant, à améliorer la participation du public à l'élaboration des projets qui affectent leur cadre de vie, et donc à enrichir, ne serait-ce que modestement, la démocratie participative dans ce domaine.

### **9.1 Les nécessaires mesures d'accompagnement**

Nous sommes pour autant bien conscients que la loi et le règlement ne peuvent pas tout, et que les procédures les meilleures sont celles que les acteurs peuvent le mieux s'approprier. Toutes les pratiques ne peuvent se laisser enfermer dans les textes. Nous organisons en France plus d'enquêtes publiques que dans les autres pays européens, elles portent, par la force des choses, sur des projets très divers par la taille et le périmètre des territoires affectés, par les enjeux qu'ils représentent pour les populations, et cela peut sembler une gageure de vouloir traiter tous ces projets de la même manière. C'est ainsi, par exemple, que le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication doit devenir désormais une pratique courante, mais leur intérêt n'est évidemment pas le même selon l'importance des projets et il est difficile de faire de ces technologies un point de passage obligatoire pour toute enquête publique.

Nous nous sommes, en règle générale, efforcés de rechercher un compromis entre un minimum de formalisme des procédures d'enquêtes, nécessaire pour éviter les risques de dérapage, et le souci de laisser aux protagonistes de l'enquête une capacité d'initiative suffisante pour être incités à faire mieux que le simple respect aveugle des formalités réglementaires, en « collant » au mieux avec la réalité de chaque situation concrète.

Il est indéniable que la culture de la concertation et du débat public progressent depuis une quinzaine d'années dans notre pays, et que ce qui était parfois considéré au départ comme un mal inévitable est regardé aujourd'hui d'une façon beaucoup plus positive. L'accueil réservé par la plupart des maîtres d'ouvrage au débat public organisé par la CNDP en témoigne. Mais ces changements d'attitude ne se limitent pas aux projets les plus importants, comme le montre l'implication croissante des DDE. Le changement reposera dans une large mesure, sur la mise en place de mécanismes capables d'organiser des processus d'apprentissage collectif, d'évaluer les pratiques, de diffuser les expériences les plus éclairantes.

A cet égard, une attention particulière doit être portée au commissaire-enquêteur, acteur clé de l'enquête publique. Des réformes sont intervenues à plusieurs reprises depuis la loi Bouchardeau, avec l'objectif d'améliorer la qualité des commissaires-enquêteurs – création de listes d'aptitude, refonte des indemnités...- mais, malgré l'appui constant donné à cette orientation par la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs, la population des commissaires-enquêteurs demeure disparate en qualité et le recrutement ne parvient pas à s'élargir. Il conviendrait sans doute de s'interroger sérieusement sur les raisons pour lesquelles cette fonction suscite peu de vocations en dehors des anciens fonctionnaires. Sur un autre plan, l'intérêt des formations organisées avec le concours du ministère de l'environnement n'a plus besoin d'être démontré ; sans doute cet effort mériterait-il d'être

encore développé et, comme le suggère la CNCE, la formation devrait être obligatoire et gratuite et conditionner l'inscription sur les listes d'aptitude.

## **9.2 Promouvoir le débat public**

Un point ressort fortement des auditions auxquelles nous avons procédé ainsi que des contributions d'acteurs, c'est la nécessité de renforcer la concertation dès les premières étapes de l'élaboration des projets. C'est le leitmotiv des textes communautaires traitant de l'information du public et de sa participation aux processus de décision en matière d'environnement ; c'est aussi dans ce domaine que les principales innovations sont intervenues en France depuis le début des années 1990, avec notamment la création de la Commission nationale du débat public. Cette dernière a été mise en place à l'automne 1997, renforcée et érigée en autorité administrative indépendante par la loi du 22 février 2002, et est parvenue d'ores et déjà à réunir une riche expérience, dont les enseignements valent aussi pour les projets plus modestes, qui sortent du champ de la CNDP.

Il était donc tentant de se demander si le développement des pratiques de débat public en amont des projets n'était pas de nature à modifier l'enquête publique - l'idée étant de mieux distinguer ce qui relève de l'intérêt général et les questions de riveraineté (nuisances localisées, incidence sur la propriété foncière) : l'intérêt général relèverait des processus de débat public ou de concertation en amont, qui permettent de produire et de faire partager une vision collective ; l'enquête publique, moment de consultation, aurait alors une double fonction : vérifier que ce qui s'est passé avant n'a pas laissé de côté des questions importantes ; examiner les questions de riveraineté.

Cette réflexion a conduit la mission à s'interroger sur la possibilité de remplacer l'enquête publique, lorsqu'elle intervient à l'issue d'une période de concertation, par une simple mise à disposition du public. Il ne lui est cependant pas apparu possible, dans le cadre qui lui était fixé, d'aller plus loin dans cette voie.

On conçoit toutefois que l'enquête publique, qui intervient en aval du processus de décision, puisse se dérouler très différemment selon l'importance du projet et selon son histoire. Cela plaide en faveur d'une plus grande souplesse, dans le cadre du régime unique que nous avons préconisé : souplesse dans la durée de l'enquête – dont aurait à juger l'autorité responsable de l'ouverture de l'enquête – souplesse dans le déroulement de l'enquête elle-même, relevant cette fois du commissaire-enquêteur. Bien entendu, cette souplesse que nous avons proposé d'introduire sera d'autant mieux utilisée que le maître d'ouvrage aura informé ces deux autorités des échanges avec le public qui auront précédé l'enquête. Le compte-rendu de ces échanges mériterait également d'être joint au dossier d'enquête publique, comme nous en faisons la proposition.

Le développement du débat public en France n'en est encore qu'à ses débuts. La rigueur de la démarche qui a été choisie, à travers une Commission nationale du débat public fonctionnant de façon collégiale et s'assurant d'un retour d'expérience, lui a donné crédibilité et légitimité aux yeux de l'ensemble des acteurs, faisant de la CNDP une référence. C'est fondamental. Le rapport de 1999 du Conseil d'État envisageait déjà les réponses à apporter, pour faire face au succès de la démarche, à travers la constitution de structures décentralisées, rattachées à la CNDP. D'autres formules sont naturellement envisageables, Fondations, Instances indépendantes auprès des Conseils régionaux, etc., la condition sine qua non étant que ces structures ne puissent pas encourir le soupçon de partialité, et qu'elles participent d'un réseau animé par la CNDP. Il n'entrait pas dans notre mission de faire des préconisations à cet égard. Mais nous pensons qu'il serait intéressant que la réflexion se poursuive, car les attentes sociales sont fortes dans ce domaine; cette réflexion devrait bien entendu associer étroitement la CNDP.

### **9.3 Le rôle des nouvelles technologies dans la modernisation de l'enquête publique**

L'État a un rôle exemplaire à jouer, ainsi qu'un rôle d'entraînement vis à vis des collectivités territoriales, pour que la simplification de l'enquête publique, qui devrait résulter nous l'espérons des propositions de ce rapport, apparaisse comme une volonté de relance de la démocratie participative. L'intérêt croissant que ces questions rencontrent auprès des services déconcentrés de l'Équipement montre que le thème est porteur de mobilisation et de modernisation.

Nous sommes convaincus que le désintérêt dont témoigne parfois le public à l'égard de l'enquête n'est pas une fatalité, et qu'il provient souvent du fait qu'il perçoit celle-ci comme une simple formalité administrative, sans véritable enjeu. La modernisation des formes de l'enquête est une nécessité et l'usage des NTIC peut y contribuer. C'est déjà une pratique courante dans certains services.

Il serait pour le moins souhaitable que les préfetures publient de manière systématique sur leur site Internet la liste des enquêtes publiques qui vont être lancées et donnent une information minimale sur chacune d'entre elles (objet de l'enquête en termes simples, identité du commissaire enquêteur, dates et lieux de l'enquête). Cela nous paraît constituer un minimum, car certaines pratiques vont bien au-delà: mise sur le site d'éléments du dossier d'enquête, recueil via Internet des observations du public. Compte tenu de la diversité extrême des projets, il paraît difficile de généraliser ces pratiques par la voie réglementaire et d'aller au-delà de nos préconisations dans la proposition 5.

Mais pourquoi les ministères qui ont commandité notre mission ne lanceraient-ils pas un programme visant à faire connaître les expériences les plus intéressantes qui ont déjà été menées grâce à ces techniques, et comportant également quelques opérations-pilotes, l'ensemble sous l'égide d'un comité de pilotage comprenant les principaux acteurs de l'enquête publique ? Ce programme devrait associer les collectivités locales ayant mené de leur côté des opérations innovantes. Au delà d'un objectif de communication, il s'agirait d'évaluer ces démarches en vue d'en tirer des préconisations.

### **9.4 Au-delà de l'enquête publique se pose la question de la simplification des procédures de décision elles-mêmes**

De l'avis général des maîtres d'ouvrage que nous avons rencontrés, l'enquête publique n'est pas la principale responsable de la durée des processus de décision relatifs aux grands projets, ni de l'augmentation de ces délais dans les dernières années. Il est vraisemblable que, outre une exigence croissante pour une meilleure participation aux réflexions et décisions, plusieurs raisons se conjuguent pour expliquer cette évolution, sans que l'on puisse faire ici la part des unes et des autres : baisse du consensus social sur les besoins l'aménagement de notre territoire; difficultés plus grandes pour réunir les financements des projets ; multiplication des réglementations, notamment dans le domaine de l'environnement, en partie sous l'influence du droit communautaire ; tendance de chaque administration à concevoir ses procédures sans considérer celles de l'administration voisine, ce qui aboutit à multiplier les autorisations nécessaires pour qu'un projet puisse voir le jour, après souvent la consultation d'autant de commissions ad hoc.

Si chaque procédure a sa justification et sa logique propres, leur addition aboutit parfois à un ensemble complexe, parsemé d'un grand nombre de consultations obligatoires. L'exemple de

Port 2000, que nous reproduisons en annexe de ce rapport, est révélateur de cette situation, pour une opération qui affecte trois départements situés dans deux régions. Il n'entrait pas dans notre mission de proposer des simplifications dans ce domaine, et le sujet est certainement plus difficile que celui de l'enquête publique. Il nous semble cependant qu'il mériterait une réflexion particulière.

## **10 DES PISTES POUR UNE REFORME EN PROFONDEUR DES PROCEDURES DE CONSULTATION DU PUBLIC**

Ce dernier chapitre s'attache à proposer des pistes dans la perspective d'une réforme profonde du dispositif français de consultation et de participation du public, laquelle pourrait donner lieu à une nouvelle commande adressée au CGPC et à l'IGE. Il s'agit à ce stade d'une simple contribution au débat, plus sous forme de questions que de réponses, qui devra donner lieu à un examen approfondi, à la lumière notamment des pratiques étrangères, et à une large concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

L'approche proposée consiste pour l'essentiel à:

- simplifier et préciser la terminologie utilisée pour progresser vers un cadre commun aux différents modes d'information, de consultation et de participation des citoyens,
- voir dans quelle mesure le renforcement de la participation en amont, qui semble recueillir un large consensus, serait de nature à modifier la place de l'enquête publique, dans l'ensemble du dispositif, et au delà, le processus de décision

### **10.1 Simplifier et préciser la terminologie, progresser vers un cadre commun à toutes les formes de participation**

Il n'est de nos jours guère de textes – projets de lois, décrets ou simples circulaires – qui ne fassent état de la nécessaire information ou consultation du public, et cela avec un vocabulaire foisonnant et parfois incantatoire qui ne sert pas nécessairement la volonté annoncée de transparence et de proximité avec le citoyen. Pour le seul code de l'environnement, on recense ainsi une dizaine d'expressions pour désigner, avec d'inévitables recouvrements, des démarches parfois similaires<sup>54</sup>. De plus, chaque code retient une acception particulière des termes utilisés.

En fait, ces formes de participation relèvent de trois catégories principales : le débat public, la concertation, l'enquête publique. La mise à disposition du public peut en effet être considérée comme une forme particulière d'enquête publique, puisqu'elle ne s'en écarte que par l'absence de commissaire enquêteur. Ces procédures peuvent, soit parce que la loi en a disposé ainsi, soit parce que le responsable ou le pétitionnaire l'a estimé opportun, être utilisées successivement.

A première vue, ces formes renvoient à des notions bien distinctes. Le débat public vise des opérations ( mais aussi des politiques, des plans ou des programmes) qui relèvent, en règle générale, d'une décision publique, voire dans certains cas de choix de société, qui nécessitent

---

<sup>54</sup> Information du public, porté à connaissance, accès aux informations, document rendu public, mis à disposition du public, consultation du public, concertation avec le public, participation du public, association au processus d'élaboration du projet, enquête publique, débat public.

une construction collective, à travers des débats contradictoires organisés, permettant la confrontation de différentes visions. L'enquête publique apparaît comme une procédure de consultation, sur la base d'un projet largement défini, dont l'opportunité est moins en cause que les modalités de sa réalisation. Ces deux procédures sont encadrées dans le temps.

À l'inverse, la concertation enfin est, contrairement aux deux autres procédures, un processus plus ou moins continu, qui couvre aussi bien la phase d'élaboration que celle de la mise en œuvre et de l'exploitation d'un ouvrage. Elle n'a pas de limites imposées.

En réalité, ces distinctions ne sont pas si marquées. Il serait en particulier erroné de lier la nécessité d'un débat à l'importance d'un projet. Les maires des petites communes le savent bien. Si la CNDP a été instituée, ce n'est naturellement pas pour satisfaire toutes les attentes de débat, mais en raison de l'enjeu national des projets qui lui sont soumis. Par ailleurs, le débat ne surgit pas "ex nihilo". Pour qu'il soit fructueux, il faut bien qu'il ait été préparé, ce qui suppose inévitablement une certaine concertation préalable. La concertation apparaît ainsi sous deux visages: la concertation amont, dont l'accent est mis sur l'opportunité du projet et le cas échéant sur la préparation du débat public; la concertation aval qui permettrait d'optimiser les caractéristiques d'un projet largement admis dans ses principes.

Si la mission propose de donner toute sa place à la concertation dans les dispositions régissant les divers modes de consultation et de participation du public, et dans certains cas de lui fixer un cadre minimum, elle est tout aussi consciente de ce que cela n'épuisera pas le sujet: les maîtres d'ouvrage savent de mieux en mieux l'importance qu'il faut accorder à la concertation à toutes les phases de maturation du projet, et tout particulièrement en amont. En poursuivant cette réflexion, il faudrait s'intéresser aux pratiques en vigueur dans d'autres pays relativement avancés en matière de participation du public, ce qui n'a pu être fait que de manière insuffisamment approfondie dans le cadre de ce rapport.

Le besoin se fera peut-être sentir un jour de disposer d'un véritable code de l'information et de la participation des citoyens, d'ailleurs en germe dans l'actuel code de l'environnement, mais ne se limitant pas à ce dernier domaine.

Est-il logique en effet que les dispositions relatives aux enquêtes publiques trouvent pour l'essentiel leur place dans le code de l'environnement, alors que les modalités de la concertation obligatoire préalable à toute opération d'aménagement réalisée par une commune ou pour son compte, ainsi que par les autres personnes publiques, figurent dans le code de l'urbanisme? Est-il bien fondé que cette concertation soit obligatoire dès lors que sont concernées les parties urbanisées des communes, et qu'elle ne le soit pas, en l'état actuel des textes, dans les autres cas, y compris lorsque des milieux naturels sensibles peuvent être intéressés par le projet en cause? Et lorsque cette concertation est conduite de manière volontaire par un aménageur alors même qu'il n'y était pas obligé, pourquoi ne pas lui laisser en définir librement les modalités?

On perçoit bien l'origine de ces difficultés. Elle tient à ce qu'il y a au moins deux "entrées" dans cette problématique, l'une par l'aménagement, l'autre par l'environnement. En réalité, il serait beaucoup plus cohérent de trouver dans un même corps de texte les dispositions s'appliquant à toutes les formes de participation du public, quitte bien entendu à ce que des dispositions particulières à chaque domaine d'application puissent figurer dans chaque code sectoriel. Ce serait dans l'esprit de la loi d'habilitation qui tend à simplifier et regrouper les différents types d'enquêtes, mais cela sortirait de son champ, et c'est la raison pour laquelle ces réflexions ont été renvoyées au présent chapitre du rapport.

Une construction englobant dans une même démarche enquêtes publiques, concertation et débat public devrait avoir pour effet une meilleure visibilité de l'ensemble et participer ainsi à réduire la complexité apparente des éléments qui le composent. Elle pourrait conduire à mieux préciser le contenu et la place de l'enquête publique qui aujourd'hui, en raison de la faiblesse de la participation en amont, suscite des attentes disproportionnées par rapport à ce qu'elle peut réellement assumer, ce qui provoque les frustrations souvent dénoncées.

## **10.2 Revoir l'équilibre entre l'amont et l'aval dans les processus de participation du public ?**

Nous avons, dans le chapitre 8, proposé de définir une procédure de concertation, couvrant un champ assez large – avec la possibilité pour le maître d'ouvrage de faire appel à un tiers, dont le rôle pourrait d'ailleurs varier, entre celui d'un simple garant et le rôle d'organisateur de la concertation, à l'instar de ce que font les CPDP.

Dans notre esprit, le rôle de ce tiers serait le même que celui que joue aujourd'hui la CNDP, lorsque celle-ci, estimant qu'un débat public n'est pas nécessaire sur le projet dont elle est saisie, recommande au maître d'ouvrage l'organisation d'une concertation selon les modalités qu'elle propose (article 121-9 du code de l'environnement).

Si ces pratiques devaient se développer, ce qui nous semble souhaitable, il faudra bien que l'on en arrive à constituer des instances régionales collégiales indépendantes, un peu sur le modèle de la CNDP, pour garantir, en quelque sorte, les bonnes pratiques de concertation et conduire les débats publics sur des opérations localement importantes, sans être pour autant d'intérêt national. C'est d'ailleurs la voie que recommandait le Conseil d'État en 1999, dans son rapport sur l'utilité publique.

Le développement des procédures participatives en amont soulève, nous semble-t-il, une autre question.

Nous avons proposé dans ce rapport de systématiser l'enquête publique unique sur un projet, chaque fois que cela paraît possible au maître d'ouvrage. Dans l'état actuel des procédures, qui exigent des dossiers étudiés à des degrés différents de détail, ce sera rarement possible pour les opérations les plus importantes, et l'enquête unique s'appliquera vraisemblablement de manière partielle. Mais ne peut-on pas envisager, avec les progrès de la participation en amont, d'organiser l'enquête publique sur un projet plus avancé? l'enquête publique – unique – couronnerait alors l'ensemble du processus, et gagnerait en clarté aux yeux du public, car elle déboucherait sur un ensemble de décisions qui vaudraient autorisation du projet.

Certes, cette perspective soulève des objections.

La première, c'est qu'à un stade plus finalisé, le projet sera plus difficile à modifier. Mais on peut répondre que la concertation qui aura été menée avant l'ouverture de l'enquête aura déjà permis de soulever la plupart des questions.

La seconde porte sur les projets dont la réalisation nécessite le recours à des expropriations : le fait qu'aujourd'hui l'enquête préalable à la DUP est ouverte sur la base d'un projet pas totalement finalisé et précède donc, en général, les enquêtes lancées au titre des différentes

polices permet d'engager plus rapidement les procédures d'expropriation, au moins sur certaines parties du tracé. Mais le problème est-il vraiment insurmontable ?

D'autres pistes sont certainement possibles, et une analyse approfondie des dispositifs et des pratiques d'autres pays pourrait nous en inspirer. Les exemples ne manquent pas, comme celui du BAPE<sup>55</sup> québécois, souvent cité comme référence, par la rigueur des investigations qu'il conduit. Mais il est clair qu'on ne peut envisager d'emprunter à chaque pays ce qui paraît bien marcher chez lui, sans se préoccuper du contexte et sans s'assurer de la cohérence du dispositif d'ensemble qui en résulterait. Cette étude, selon nous, mériterait d'être menée, et pourrait conduire à des propositions plus radicales de modernisation de notre dispositif de participation du public, ainsi qu'à une amélioration qualitative doublée sans doute d'une simplification.

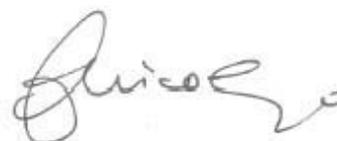
**Michel BURDEAU**



**François BARTHELEMY**



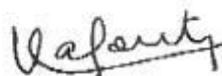
**Jean-Lôic NICOLAZO**



**Michel BARBIER**



**Jean LAFONT**



**Alain LHOSTIS**



**Thierry MASNOU**



---

<sup>55</sup> Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*Le Ministre de l'Équipement, des  
Transports, de l'Aménagement du  
Territoire, du Tourisme et de la Mer*

*Le Ministre de la Fonction Publique  
et de la Réforme de l'État*

*Le Ministre de l'Écologie et du Développement Durable*

à

25 NOV 2004

Monsieur le Vice-Président du  
Conseil général des Ponts et chaussées

Monsieur le chef du service  
de l'Inspection générale de l'environnement



**Objet :** projet de loi de simplification du droit – ordonnance en application de l'article 42

Le Gouvernement souhaite mener une politique active de simplification du droit. Dans ce cadre, l'article 42 du projet de loi de simplification du droit voté au Parlement habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires « pour regrouper les différentes enquêtes publiques et en simplifier et harmoniser les règles », pour « autoriser le recours à une procédure d'enquête unique ou conjointe en cas de pluralité de maîtres de l'ouvrage ou de réglementations distinctes » et pour « coordonner les procédures d'enquêtes publiques et de débat public ».

Nous vous demandons d'animer un groupe de travail qui recensera les différents types de procédures existants et les situations concrètes rencontrées, qui analysera les problèmes auxquels les services de l'État et les collectivités territoriales ont été confrontés, qui recueillera les réflexions des responsables. Ce groupe de travail étudiera également les pratiques dans les autres pays. Il formulera des propositions d'amélioration. La direction des routes, la direction des transports terrestres, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ainsi que la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, désigneront chacune un ou deux spécialistes de cette question, qui se joindront à votre groupe de travail.

Compte tenu du caractère extrêmement complexe de ce sujet et de la difficulté d'aboutir à une réelle simplification et à une réduction très significative du nombre de procédures distinctes, nous avons également demandé au Vice-président du Conseil d'État de désigner plusieurs membres du Conseil, issus des différentes sections concernées, pour aider à la réflexion engagée et pour proposer les grands axes de la réforme souhaitée. Ces membres du Conseil d'État assisteront les différentes administrations concernées, en liaison avec votre groupe de travail, dans la rédaction du projet d'ordonnance.

Compte tenu de l'urgence qui s'attache à la rédaction de cette ordonnance, nous souhaitons disposer d'un rapport à la fin du premier semestre 2005.

Gilles de ROBIEN

Serge LEPELTIER

Renaud DUTREIL



---

## note à l'attention de

Monsieur Jean LAFONT,  
Monsieur Michel BARBIER,  
Monsieur Thierry MASNOU,  
ingénieurs généraux des ponts et chaussées

Monsieur Alain LHOSTIS,  
inspecteur général de l'équipement

ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
de l'Aménagement  
du Territoire  
du Tourisme  
et de la Mer



conseil général  
des Ponts  
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le - 9 DEC. 2004

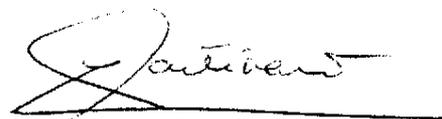
Référence : 2004-0258-01

Par note du 25 novembre 2004, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et le ministre de l'écologie et du développement durable ont demandé au Conseil général des ponts et chaussées et à l'Inspection générale de l'environnement de mettre en place un **groupe de travail sur la simplification des enquêtes publiques**.

Au titre du Conseil général des ponts et chaussées, je vous confie cette mission enregistrée sous le n° 2004-0258-01 dont la coordination sera assurée par **M. Jean LAFONT**, ingénieur général des ponts et chaussées.

J'attire votre attention sur le souhait des ministres de disposer du rapport final pour le 30 juin 2005.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission aux présidents des 2<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> sections et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.



Claude MARTINAND

Tour Pascal B  
92055 La Défense cedex  
téléphone :  
01 40 81 21 22  
télécopie :  
01 40 81 62 62  
mél . Cgpc-vp  
@equipement.gouv.fr

Copies : Mme la Présidente de la 2<sup>ème</sup> section  
M. le Secrétaire de la 2<sup>ème</sup> section  
M. le Président de la 4<sup>ème</sup> section  
M. le Secrétaire de la 4<sup>ème</sup> section



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## **Ordre de mission définitif**

**30 novembre 2004**

### **INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT**

Le chef du service de l'inspection générale de l'environnement,

Vu le décret en Conseil d'État n° 2000-426 du 19 mai 2000 et notamment son article 2 ;

Vu l'arrêté interministériel du 19 mai 2000 portant organisation du service de l'inspection générale de l'environnement ;

Vu l'arrêté du 9 avril 2004 portant délégation de signatures à J.-L. Laurent et celui du 19 juillet donnant délégation à M. Burdeau ;

Vu la mission de préfiguration confiée en juin 2004 à la demande des cabinets écologie et équipement.

Vu la demande des ministres chargés de l'équipement, de l'environnement et de la réforme de l'État datée du 25 novembre 2004.

### **DÉCIDE :**

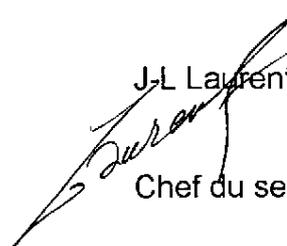
La mission de proposition sur la réforme des enquêtes publiques et l'amélioration de la consultation, inscrite sous le numéro IGE/04/023 bis, est confiée, pour ce qui concerne l'IGE à :

- F. Barthélemy
- M. Burdeau
- J-L Nicolazo

Cette décision vaut ordre de mission.

Copie : M. Pancher cabinet, D4E, DPPR, CGPC

J-L Laurent

  
Chef du service

## Composition de la mission et du groupe de travail

### Mission d'inspection:

Les signataires du présent rapport:

- Membres du CGPC:

Michel Barbier, Jean Lafont, Alain Lhostis, Thierry Masnou

- Membres de l'IGE:

François Barthélemy, Michel Burdeau, Jean-Loïc Nicolazo

### Groupe de travail:

Les précédents, ainsi que les représentants suivants des administrations concernées<sup>56</sup>:

- MEDD:

Frédérique Agostini, Françoise Lissowski (SDAJ); Isabelle Colon, David Catot, Odile Gauthier (D4E); Katia Bonningue (DGA)

- METATTM:

Agnès de Fleurieu (CGPC); Pascale Arnold, Jean-Pierre Virat (DTMPL); Philippe Baffert, Inès Diniz, Marie-Françoise Facon, Brigitte Phémolant (DGUHC); François Duval (DR); Nadine Sulzer (DTT); Jacques Gauran (DGAC)

- Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État

Armelle Daumas (DUSA)

- Ministère de la Justice:

Samuel Crevel, Constance Le Gac

- MISILL (DGCL):

Pascal Mathieu, Simon Pouyet

---

<sup>56</sup> CGPC: Conseil Général des Ponts et Chaussées / IGE: Inspection Générale de l'Environnement / MEDD: Ministère de l'Écologie et du Développement Durable / D4E: Direction de l'Évaluation Économique et Environnementale du MEDD / DGA: Direction Générale de l'Administration du MEDD / SDAJ: Sous-direction des Affaires Juridiques du MEDD / METATTM: Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer / DGAC: Direction Générale de l'Aviation Civile du METATTM / DGUHC: Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du METATTM / DR: Direction des Routes du METATTM / DTMPL: Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral / MISILL: Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales / DUSA: Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives, rattachée depuis lors au Ministre du Budget et de la réforme de l'État



### Membres de la Commission Consultative – Annexe 3

<b>ORGANISME</b>	<b>NOM DU REPRESENTANT</b>	<b>FONCTION</b>	<b>ADRESSE</b>	<b>TELEPHONE/ FAX</b>
Commission Nationale du Débat public	M. Yves MANSILLON	Président	6 rue du Général Camou 75007 PARIS	01 42 19 20 26 17 90 yves.mansillon@debatpublic.fr
Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs	M. Jacques BRETON M. Michel SABLAYROLLES M. Roger LE BUHAN	Président ancien Président Vice-Président	3, rue Jean Bauhin 25200 MONTBELIARD	03 81 88 60 60 88 85 67 CNCEsec@wanadoo.fr 06 13 51 13 74 01 60 26 09 36 cce.idfpdt@wanadoo.fr
Association des Maires de France	Mme Charlotte DE FONTAINES Mme Barbara TREUTENAERE	Chargée d'Etudes Chargée de mission	41, quai d'Orsay 75343 PARIS cedex 07	01 44 18 14 36 13 93 btreutenaere@amf.asso.fr
Assemblée des Départements de France	Mme Odile SCHEREL Mme Marine DOIN	Chef de Service territorial Chargée d'études	6, rue Duguay-Trouin 75006 PARIS	01 45 49 60 20 marine.doin@departement.org
Fédération des Maires des Villes Moyennes	Mme Sophie DORTES	Chargée d'études	42, bd Raspail 75007 PARIS	01 45 44 99 61 24 50 sophie.dortes@villemoyennes.asso.fr
Association des Petites Villes de France	M. Gaël LE SCOLAN	Chargé de Mission	42 bd Raspail 75007 PARIS	01 45 44 00 83 48 02 56 glescolan@apvf.asso.fr

Groupement des Autorités Responsables des transports	M. Serge MORIN Mme Catherine DELAVAU Mme Delphine RACINE Mme Corinne LEMAIRE	Vice-Président Responsable du Pôle Juridique Adjointe de la Responsable du pôle juridique Assistante pôle GART	22, rue de Palestro 75002 PARIS	01 40 41 18 19 18 11  delphine.racine@gart.org
Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports	Mme Simone BIGORGNE M. Daniel MOURANCHE	Secrétaire Générale Suppléant Secrétaire général	32, rue Raymond Losserand 75014 PARIS	01 43 35 35 76 14 06  01 43 35 22 23 dmouranche@wanadoo.fr
Mouvement des Entreprises de France	Mme Sophie LIGER-TESSIER	Directrice adjointe Direction Environnement/ développement durable	55, av Bosquet 75330 PARIS	01 53 59 16 63 01 45 51 20 44 sliger@medef.fr
Fédération Nationale des Travaux Publics	Mme Clotilde TERRIBLE Mme Nathalie ROISNE	Chargée de Mission Chargée d'études	3, rue de Berry 75008 PARIS	01 44 13 32 36 roisnen@fnfp.fr
Fédération Française du Bâtiment	Mme Béatrice GUENARD	Juriste	33, rue Kléber 75784 PARIS	01 40 69 52 22 13 guenardb@national.ffbatiment.fr
Assemblée Permanente des Chambres d'Agricultures	Mme Sophie AGASSE	Chargée d'études	9, av Georges V 75008 PARIS	01 53 57 10 73 sophie.agasse@apca.chambagri.fr

<p>Ministère de l'Équipement, Conseil général des Ponts et Chaussées</p>	<p>M. Thierry MASNOU M. Jean LAFONT</p>	<p>IGPC IGPC</p>	<p>Tour Pascal B 92055 PARIS-LA DEFENSE</p>	<p>01 40 81 17 25 01 40 81 26 07</p>
<p>Ministère de l'Équipement</p>	<p>M. François DUVAL  Mme Brigitte PHEMOLANT  M. Philippe BAFFERT  Mme Marie-Françoise FACON  Mlle Inès DINIZ</p>	<p>direction des Routes Chargé de Mission de la politique des routes DGUHC/ Sous-directrice du droit de l'urbanisme DGUHC/ chef de bureau de la législation et de la réglementation DGUHC/ bureau de la législation et de la réglementation DGUHC/ bureau de la législation et de la réglementation</p>	<p>Arche de la Défense 92055 PARIS-LA DEFENSE</p>	<p>01 40 81 19 38 francois.duval@equipement.gouv.fr  01 40 81 99 93 brigitte.phemolant@equipement.gouv.fr  01 40 81 92 43 <a href="mailto:philippe.baffert@equipement.gouv.fr">philippe.baffert@equipement.gouv.fr</a>  Marie- francoise.facon@equipement.gouv.fr  Ines.diniz@equipement.gouv.fr tel : 01 40 81 90 62</p>
<p>Ministère de l'Agriculture</p>	<p>M. Jean BOURCET M. Philippe BALNY Mme Françoise PELLISSIER</p>	<p>IGGREF (CGGREF) IGGREF (CGGREF) Chargée de mission (DGFAR)</p>		<p>01 49 55 56 51 jean.bourcet@agriculture.gouv.fr 01 49 55 60 40 <a href="mailto:philippe.balny@agriculture.gouv.fr">philippe.balny@agriculture.gouv.fr</a> 01 49 55 54 09 francoise.pelissier@agriculture.gouv.fr</p>

Ministère du Budget et de la réforme de l'Etat/ DUSA	Mme Armelle DAUMAS	Chargée de mission		01 42 75 71 13 <a href="mailto:armelle.daumas@dusa.pm.gouv.fr">armelle.daumas@dusa.pm.gouv.fr</a>
Ministère de l'Industrie	Mme Corinne BERGAENTZLE	Chargée de Mission	139, rue de Bercy 75572 PARIS	01 44 97 26 90 corinne.bergaentzle@industrie.gouv.fr
Ministère de l'Ecologie	M. Bertrand PANCHER	Conseiller Technique		01 42 19 22 68
	M. Michel BURDEAU	Inspecteur Général de l'Environnement		01 42 19 13 60
	M Guillaume SAINTENY	Directeur (D4E)		01 42 19 20 60
	Mme Isabelle COLON	D4E – Chef de Bureau	20 av de Ségur 75302 PARIS	01 42 19 19 13
	Mme Katia BONNINGUE	Chargée d'études juridiques		01 42 19 22 47
Ministère de la Justice	M. Jean-Loup GARCIN	Chef de bureau		01 42 19 15 52
	Mme Frédérique AGOSTINI	Sous-directrice des Affaires juridiques		01 42 19 17 69
	M. Samuel CREVEL	Rédacteur		01 44 77 25 58 samuel.crevel@justice.gouv.fr
	Mme Constance LE GAC	Rédacteur		01 44 77 64 55 constance.le-gac@justice.gouv.fr

Ministère de l'Intérieur	M. Jean-Michel DURAFFOURG M. Alexis PERNOT M. Pascal MATHIEU M. Simon POUYET	Chargé de mission Conseiller de TA Chef de bureau (DGCL) Rédacteur (DGCL)	01 49 27 38 62 jean-michel.duraffourg@interieur.gouv.fr  01 40 07 22 28 <a href="mailto:pascal.mathieu@interieur.gouv.fr">pascal.mathieu@interieur.gouv.fr</a>  01 40 07 23 06 <a href="mailto:simon.pouyet@interieur.gouv.fr">simon.pouyet@interieur.gouv.fr</a> 02 31 46 70 13
DIREN Basse Normandie	M. Nicolas FORRAY	Directeur	Nicolas.FORRAY@basse-normandie.ecologie.gouv.fr
Université de Limoges CRIDEAU	M. Michel PRIEUR	Professeur de droit	prieur@unilim.fr
FNADE	M. Daniel BLAIN (ONYX) M. Michel CATHERINE	Directeur de relations contractuelles Secrétaire général	01 46 69 36 07 <a href="mailto:dblain@cgea.fr">dblain@cgea.fr</a> 01 48 72 11 97 michel.catherine@site.fr
France Nature Environnement	M. Philippe ROY	Adhérent FNE, Vice-président ASMSN	01 64 40 91 91 philippe.roy@wanadoo.fr
Conférence des DRIRE	M. Alby SCHMITT	DRIRE Limousin	06 07 87 68 75 alby.schmitt@industrie.gouv.fr



## Personnalités entendues et contributions reçues

### I. Contributions écrites reçues:

Le choix a été fait de ne pas les reproduire ici. Les textes correspondants sont disponibles auprès des personnes ou des institutions dont ils émanent, et communicables sous réserve de leur accord.

Rapport de la *Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs (CNCE)*: texte daté du 29 septembre 2004.

Contribution, datée de septembre 2004, de l'Association française des entreprises privées (AFEP).

Note, datée du 2 décembre 2004, du *Collège des DIREN*.

Note, datée du 23 décembre 2004, de la *Conférence des DRIRE*.

Résultats, adressés par courrier du 7 janvier 2005, de l'enquête lancée par la *Fédération des Maires des villes moyennes* sur l'amélioration des procédures d'enquête publique

Note, du 12 janvier 2005, établie conjointement par le président de la *CNDP* et le président de la *CNCE*.

Note, du 17 janvier 2005, de *François Barthélemy (IGM et IGE)*.

Contribution (non datée) de *l'Association des petites villes de France*.

Note *TDIE* "débat public et acceptabilité sociale des infrastructures de transport".

*Notes en date du 27 mai 2005 ASERTAS (association des commissaires-enquêteurs du ressort du Tribunal administratif de Strasbourg)*

### II. Auditions réalisées:

*Les comptes rendus de ces auditions sont disponibles au MEDD (D4E)*

- M. Malhomme, Chef de la Mission Mont Saint Michel, le 4 janvier 2005
- MM. Breton et Le Bihan CNCE (Compagnie Nationale des Commissaires-Enquêteurs), le 2 février 2005
- M. Lecat, Conseiller d'État, ancien ministre, le 2-02-05
- M. Auzannet et de ses collaborateurs (RATP), le 8-02-05
- M. Baupin, adjoint au Maire de Paris, le 10-02-05
- M. Thomas, président du Tribunal administratif d'Evry, le 10-02-05
- M. Deprémare TDIE (Transports, Développement, Intermodalité, Environnement) le 15-02-05

- MM. Chaussebourg, président de la commission d'enquête Port 2000, le 22-02-05
- MM. Scherrer, Galichon, Port autonome du Havre, le 22-02-05
- MM. Lecoœur, Dumarquez, Bourdon, RTE (Réseau de Transport d'Électricité), le 30-03-05
- M. Legrand, président d'honneur de FNE et membre de la CNDP, le 1-04-05
- M. Mouranche, représentant la FNAUT, le 1-04-05
- M. Boquet, AFEP (Association Française des Entreprises Privées), le 5-04-05
- M. Mindu, président du Tribunal administratif de Paris, Mme Canguilhem, vice-présidente, le 12-04-05
- M. Morin, Mme Duchène, GART (Groupement des Autorités responsables de Transport), le 13-04-05
- M. Rohou et ses collaborateurs RFF (Réseau Ferré de France), le 14-04-05
- Mme Stroebélé, présidente de l'ACERTAS (association des commissaires-enquêteurs du ressort du TA de Strasbourg), le 4-05-05



## Annexe 5

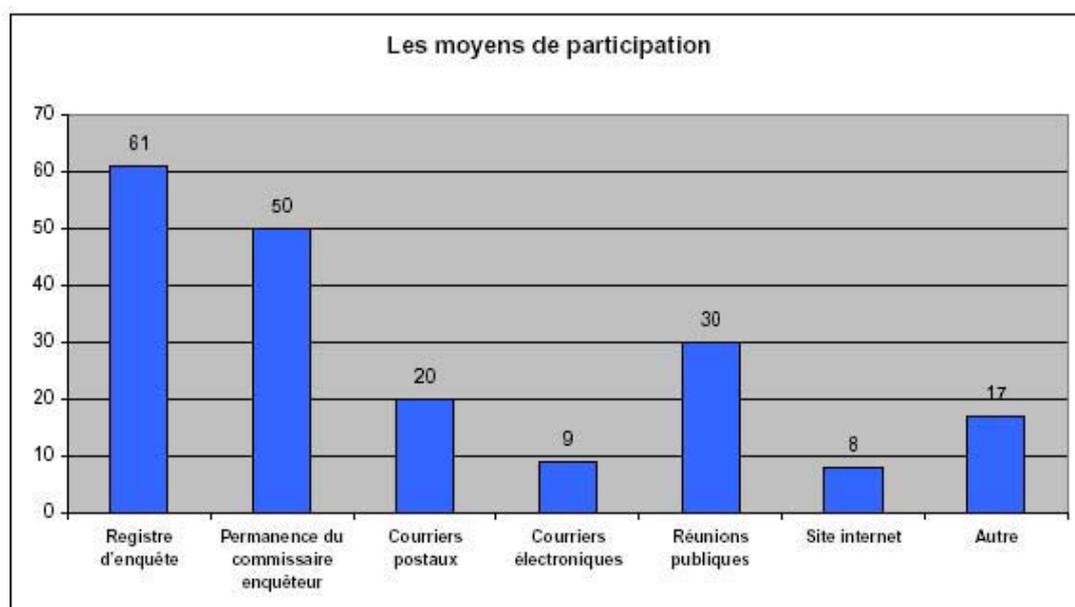
# Résultats de l'enquête sur le site internet du ministère de l'écologie et du développement durable

### I. Le cadre de la consultation

Cette consultation a duré pendant plus d'un mois, de fin avril à début juin 2005. Elle a porté sur l'ensemble des étapes de l'enquête publique, au travers de vingt questions. Plus de 200 réponses (216 exactement) ont été recueillies : 100 réponses de la part de personnes ayant déjà participé à une enquête publique – auxquelles étaient adressées l'ensemble des questions –, et 116 réponses de la part de personnes n'ayant jamais participé à une enquête – ces dernières se voyant adresser un nombre de questions plus limité.

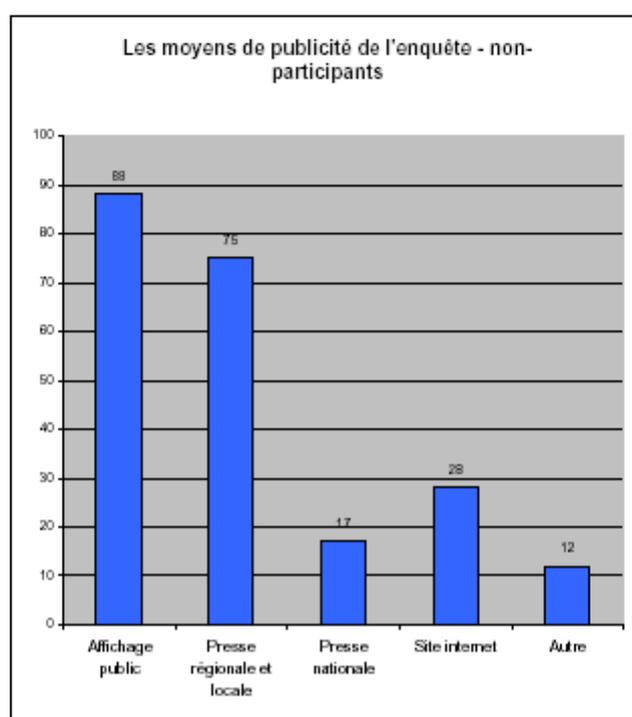
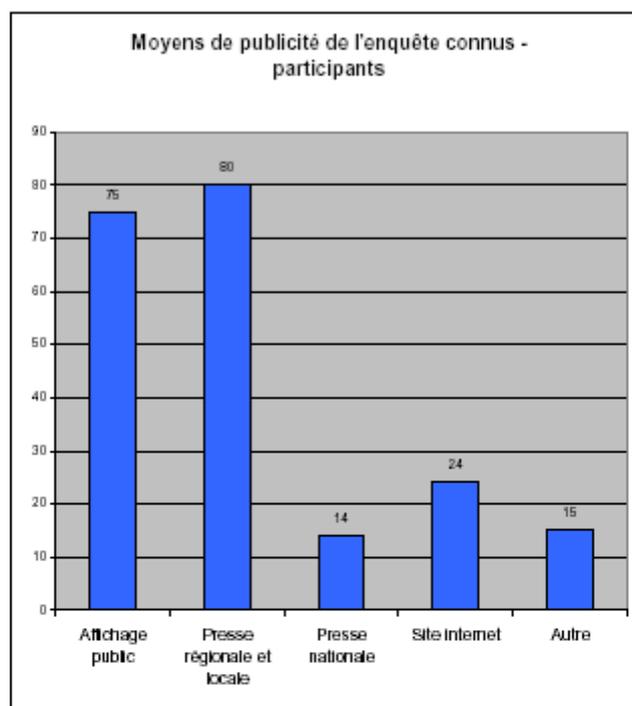
### II. Les moyens de participation à l'enquête publique

Les plus utilisés sont les permanences du commissaire enquêteur et le registre d'enquête. A contrario, les moins utilisés sont les nouvelles technologies, très peu citées.

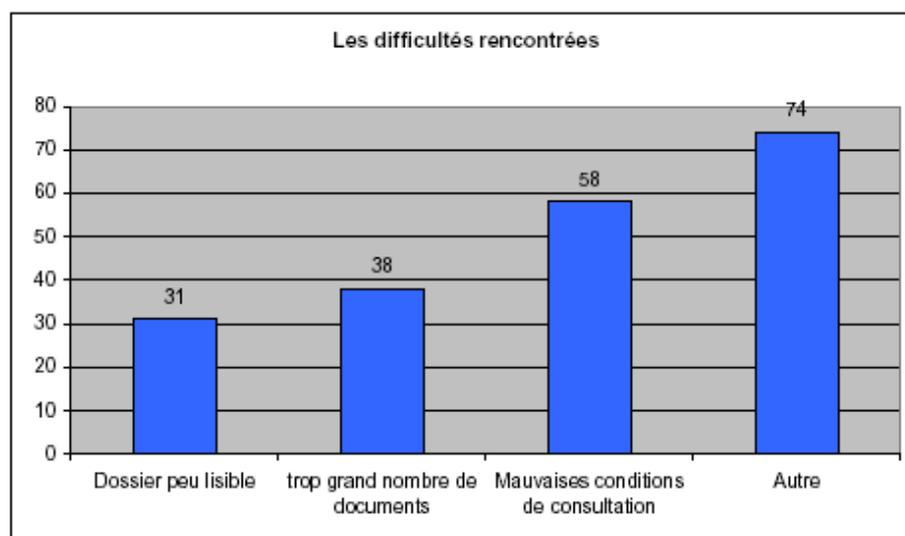


### III. Les moyens de publicité de l'enquête publique

Ces moyens sont jugés insuffisants de manière générale : l'affichage public et la presse régionale et locale sont les moyens les plus fréquemment cités. A noter, parmi les suggestions de nouveaux moyens de publicité : l'avis d'enquête publique sur les sites internet des préfectures ou des collectivités locales, les médias, les tracts, etc.



#### **IV. Les difficultés rencontrées au cours de l'enquête publique**

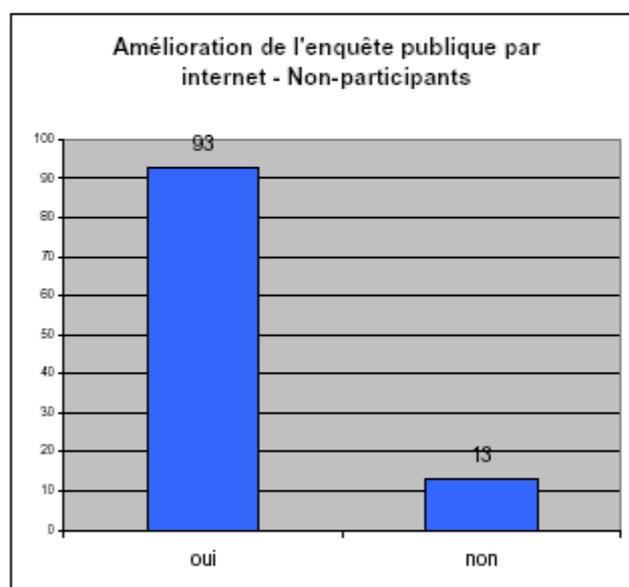
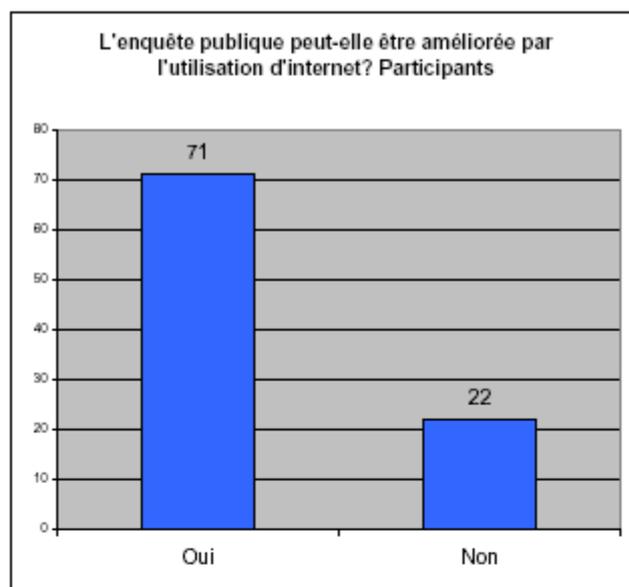


La difficulté la plus fréquemment citée est la mauvaise condition de consultation du dossier d'enquête. Parmi les remarques revient en effet souvent le caractère technique et volumineux des documents, demandant du temps pour les consulter. Or, ce dernier est jugé insuffisant pour se faire un avis véritable sur le projet. Parmi les autres difficultés évoquées : les horaires des mairies, surtout rurales, sont estimés insuffisants et peu adaptés aux emplies du temps de personnes actives.

#### **V. Voies d'amélioration suggérées**

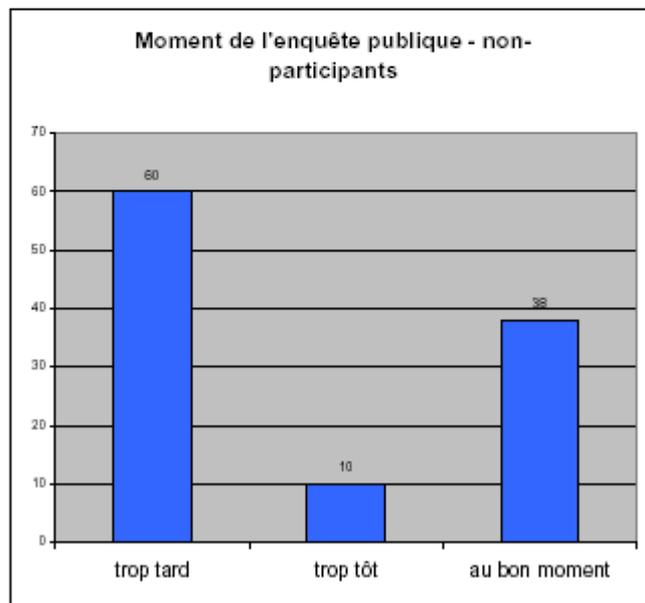
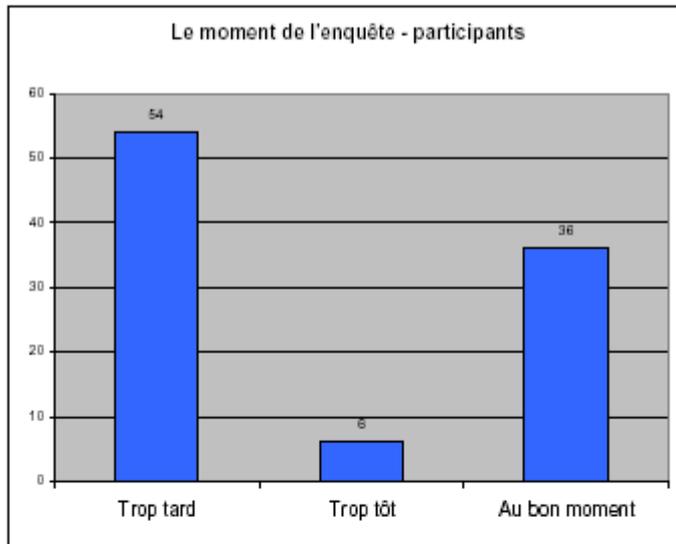
L'internet est très largement plébiscité, même si certains soulignent que toute la population n'y a pas accès et qu'il ne doit pas à ce titre devenir le vecteur unique de l'enquête publique. Les nouvelles technologies sont en effet perçues comme un moyen de consultation du dossier chez soi, à tête reposée et sans la pression d'un temps de permanence du commissaire enquêteur limité. L'internet permettrait également d'éviter les déplacements sur le lieu de consultation du dossier pour les personnes pour lesquelles cela est difficile, d'envoyer des remarques ou de permettre la discussion ou encore de télécharger le dossier. L'idée d'une « liste locale de mailing enquête publique », qui s'adresserait aux associations concernées localement pour leur diffuser l'information directement, a été évoquée.

Une amélioration de la publicité de l'enquête est également demandée, par exemple par l'augmentation des délais de publicité avant l'enquête. Autres demandes d'amélioration : la possibilité de faire des copies des documents, ou de disposer de synthèses des documents ou des arguments (tableaux...).



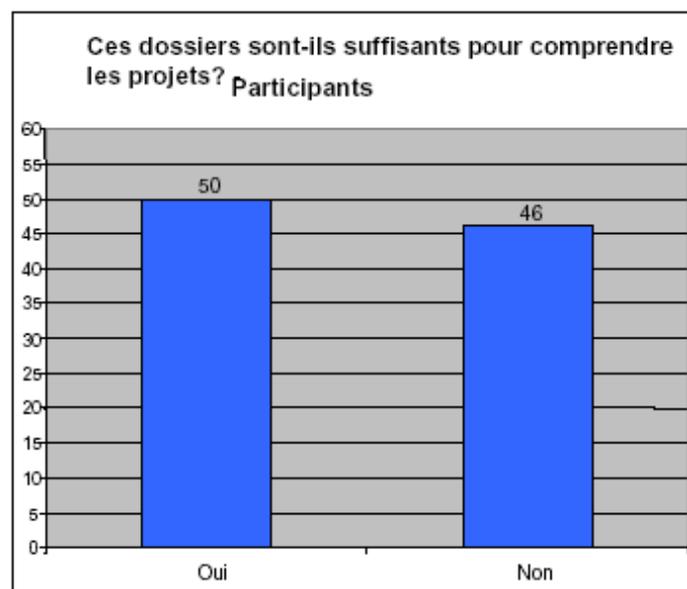
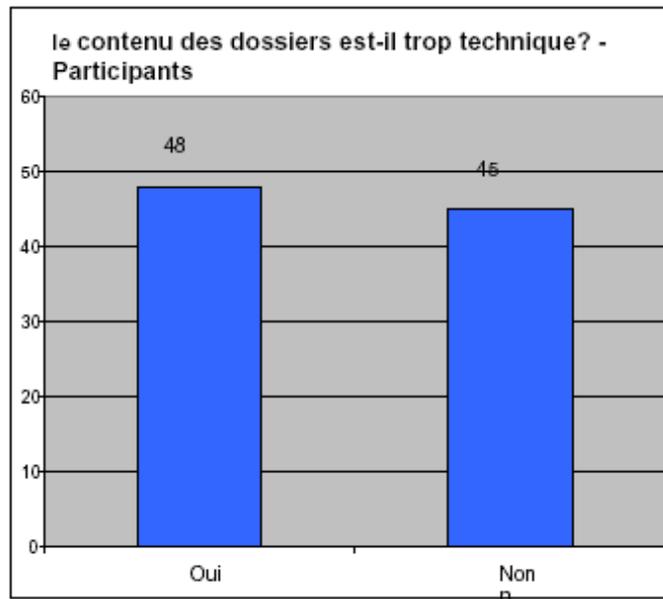
## **VI. Moment et durée de l'enquête**

L'enquête publique intervient, pour une large majorité de personnes, trop tard dans le processus : le sentiment le plus répandu est que la décision est déjà prise et que le citoyen ne peut plus influencer sur cette dernière à ce stade. Par contre, la durée de l'enquête semble adaptée pour une majorité – relative – de personnes. Les critiques portent plus sur l'information sur l'enquête publique, et notamment la publicité préalable comme évoqué auparavant : il serait pour un certain nombre de personnes plus utile de ne pas changer la durée de l'enquête, mais d'augmenter le délai de publicité avant enquête, d'améliorer l'accessibilité des documents (horaires de mairie plus larges,



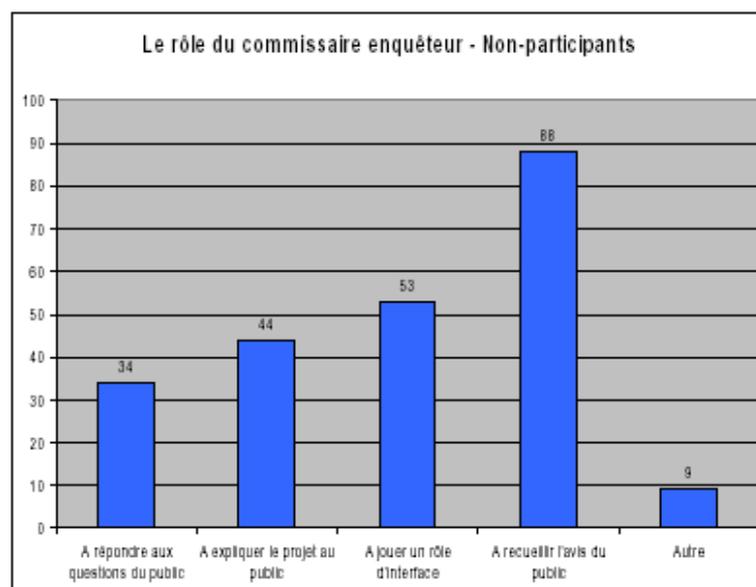
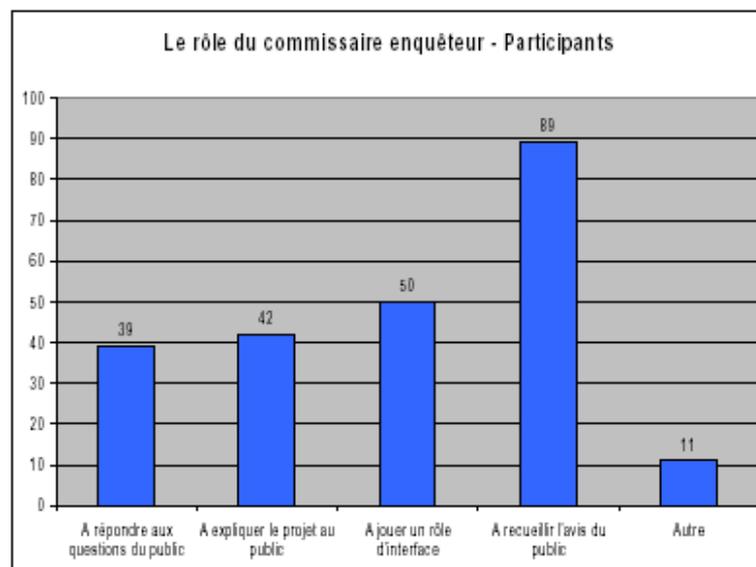
## VII. Le contenu du dossier

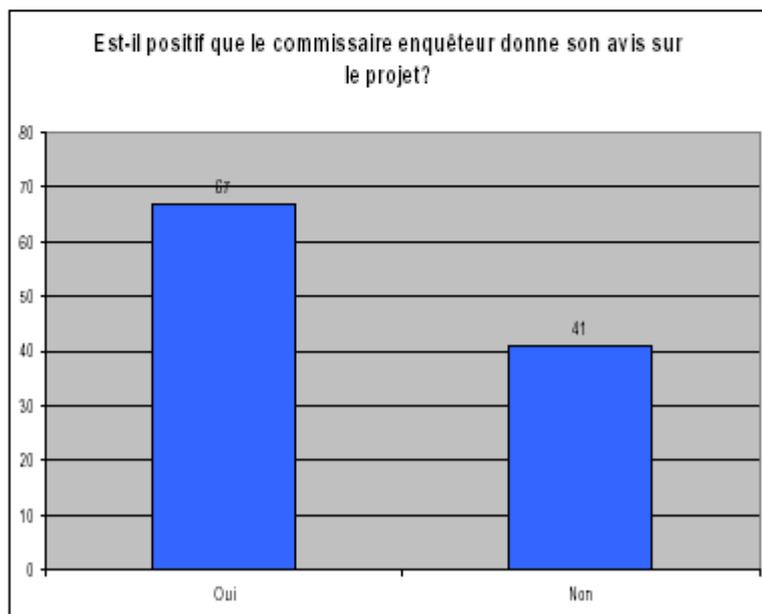
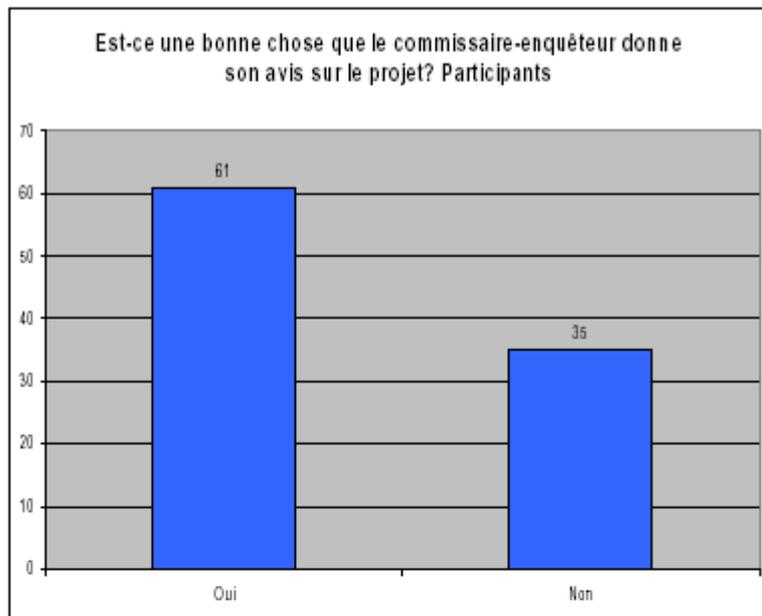
Ce dernier est majoritairement jugé peu accessible, trop technique et rendant difficile la compréhension du dossier.

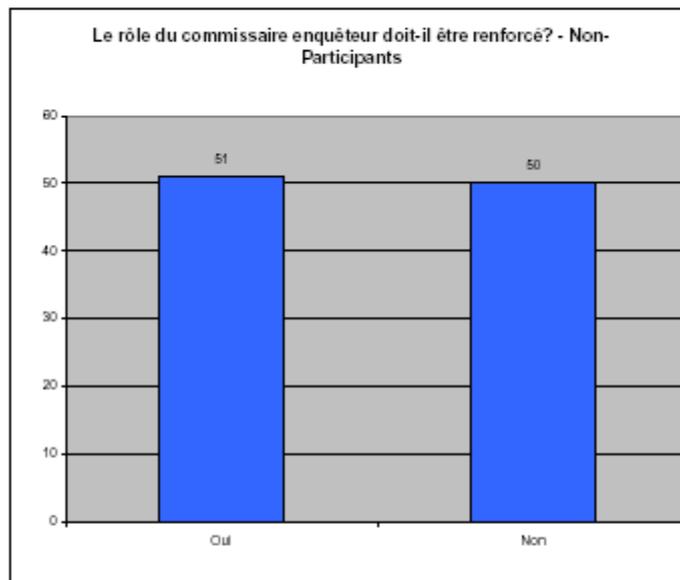
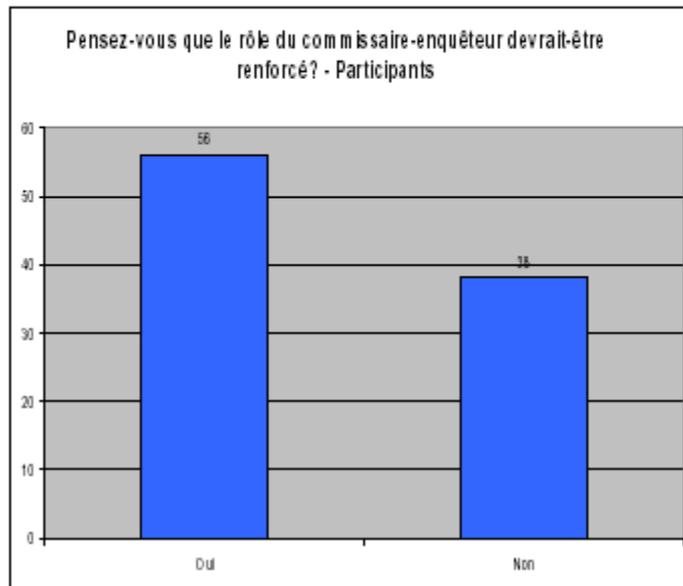


## VIII. Rôle du commissaire enquêteur

Très largement, ce rôle est, pour les personnes qui ont répondu au questionnaire, de recueillir l'avis du public et de jouer un rôle d'interface entre le maître d'ouvrage et public. Il doit être un facilitateur de débat plus qu'un expert. Parmi les critiques à l'encontre des commissaires enquêteurs : une attitude trop conciliante envers le maître d'ouvrage, l'incompétence et le manque de connaissance sur le sujet, le manque d'objectivité et de neutralité ou encore le manque de prise en compte des remarques du public. Cependant, le fait que le commissaire enquêteur donne son avis sur le projet est perçu comme étant un élément positif. Sur le renforcement de son rôle, les avis sont partagés, même si une légère majorité des personnes se prononce en sa faveur : les principaux chantiers dans ce domaine sont le renforcement de son indépendance et de sa formation plus que de ses pouvoirs, ainsi que le souhait d'un commissaire enquêteur plus professionnel. Enfin, il faut mentionner le souhait par certains d'une plus grande portée des avis du commissaire enquêteur.



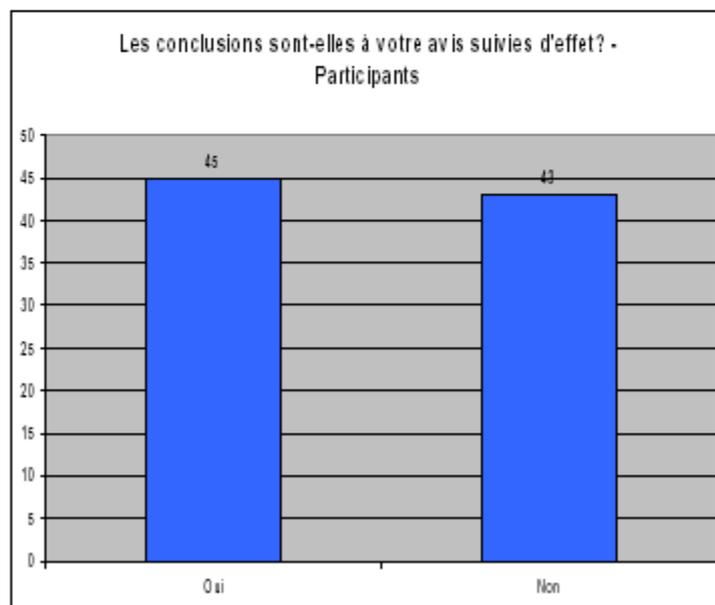
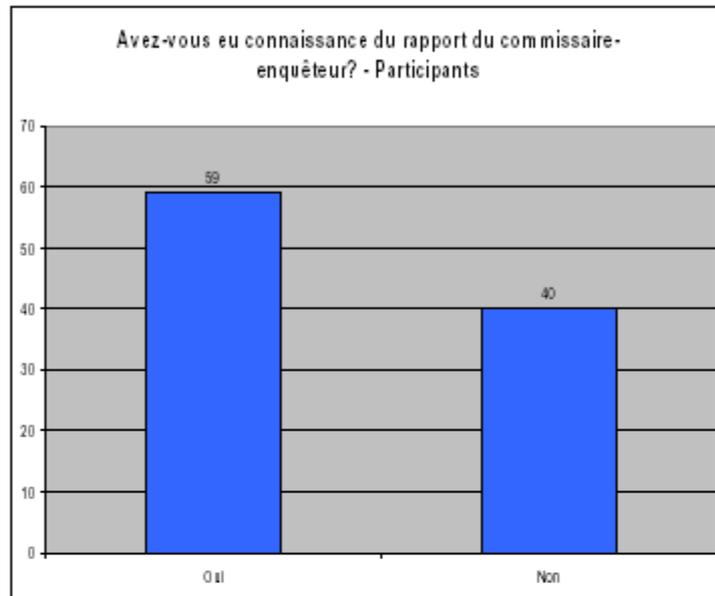


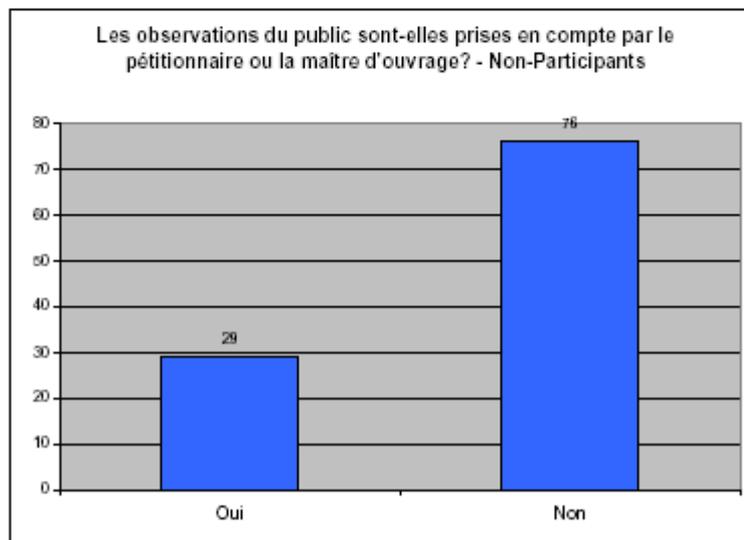
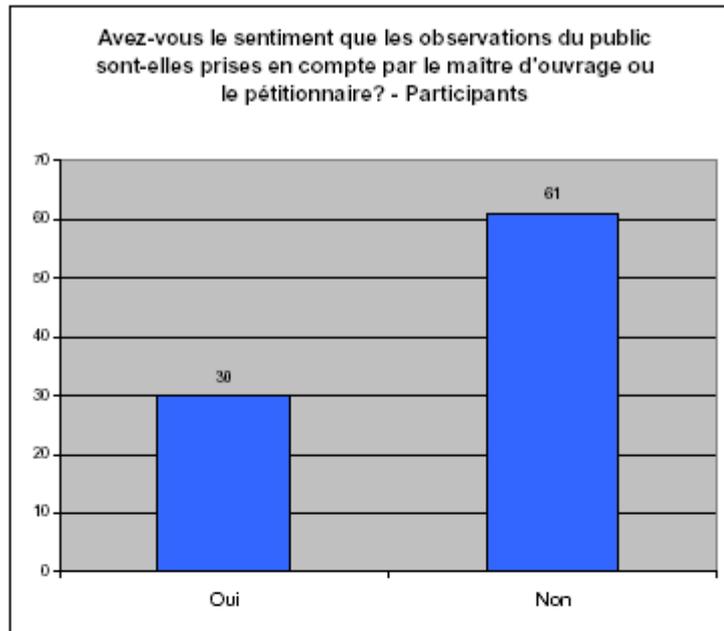


## **IX. Les suites de l'enquête publique**

En général, peu de personnes ont eu connaissance du rapport du commissaire enquêteur. A contrario, une légère majorité d'entre elles ont une perception assez arrêtée en ce qui concerne les effets des conclusions du rapport : ce dernier est un avis qui n'a pas une véritable valeur contraignante, mais est plutôt un document consultatif, et qui est plus souvent suivi quand il va dans le sens du maître d'ouvrage. L'autorité prenant la

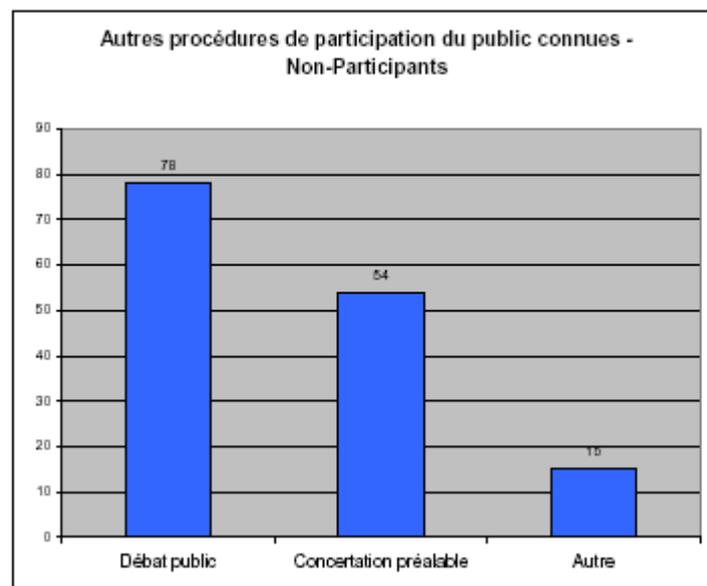
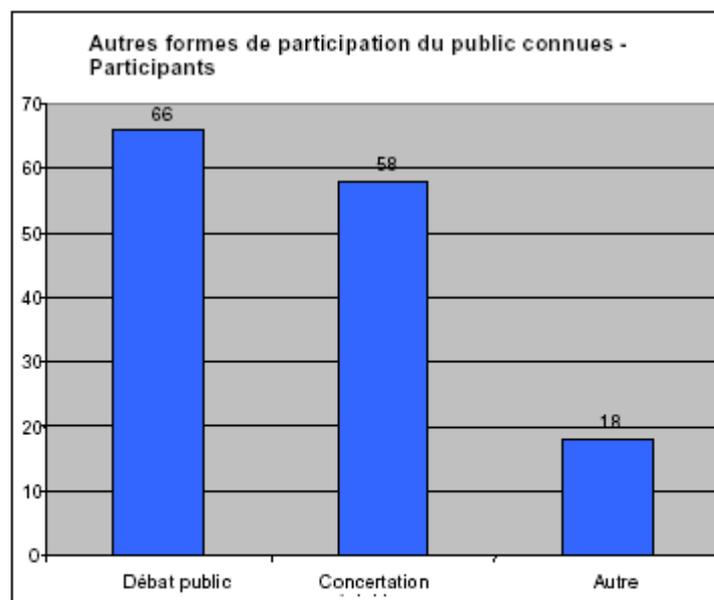
décision devrait, selon eux, argumenter et justifier sa décision en cas de réserves ou de critiques mentionnées dans l'avis, même si elle n'est pas tenue de suivre cet avis. Enfin, le sentiment que les observations et les remarques du public ne sont pas prises en compte par le maître d'ouvrage est très largement répandu.





## X. Autres procédures de participation du public

Le débat public et la concertation sont des procédures très largement connues. A titre d'exemples sont également cités : le référendum local, les conseils de quartier, les réunions publiques d'information, etc. Les personnes ayant déjà participé à une enquête perçoivent bien sûr mieux les différences entre ces procédures et l'enquête publique : l'idée d'une complémentarité des procédures est évoquée, notamment quant aux moments au cours desquels interviennent ces différentes procédures ou méthodes de participation. L'enquête publique est plus tardive et intervient quand le projet est quasiment achevé sur le plan technique. De plus, il n'y a pas ou peu de confrontation directe entre le maître d'ouvrage et le public au cours de l'enquête publique. Enfin, l'enquête publique est plus formalisée et détient une valeur juridique qui la différencie nettement de ces autres procédures de participation du public.



## X. Autres procédures de participation du public

Le débat public et la concertation sont des procédures très largement connues. A titre d'exemples sont également cités : le référendum local, les conseils de quartier, les réunions publiques d'information, etc. Les personnes ayant déjà participé à une enquête perçoivent bien sûr mieux les différences entre ces procédures et l'enquête publique : l'idée d'une complémentarité des procédures est évoquée, notamment quant aux moments au cours desquels interviennent ces différentes procédures ou méthodes de participation. L'enquête publique est plus tardive et intervient quand le projet est quasiment achevé sur le plan technique. De plus, il n'y a pas ou peu de confrontation directe entre le maître d'ouvrage et le public au cours de l'enquête publique. Enfin, l'enquête publique est plus formalisée et détient une valeur juridique qui la différencie nettement de ces autres procédures de participation du public.

