



**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 l'IGE

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

SOMMAIRE

1	LA MISSION CONFIEE A L'IGE ET AU CGPC	13
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
2	L'ENQUETE PUBLIQUE AUJOURD'HUI: SES ACQUIS, SES FAIBLESSES	17
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
3	UNE LEGISLATION FOISONNANTE, SOUVENT REDONDANTE, PARFOIS INCOHERENTE 21	
3.1	En droit interne :	21
3.2	Au plan communautaire :	22
4	LA PROBLEMATIQUE RETENUE PAR LMA MISSION D'INSPECTION	25
5	L'ENQUETE PUBLIQUE: SON CHAMP ET SON OBJET.....	27
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
6	VERS UN TYPE D'ENQUETE UNIQUE, CONDUITE DE MANIERE PLUS ACTIVE 31	
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

6.4	Vers une enquête plus vivante	36
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 REGRUPEMENT D'ENQUETES EN UNE ENQUETE UNIQUE, EN CAS DE PLURALITE DE MAITRES D'OUVRAGES OU DE REGLEMENTATIONS DISTINCTES..... 41

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

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

8.1	Améliorer la liaison entre le débat public CNDP et l'enquête publique	47
8.2	Préciser les modalités de la concertation s'appliquant aux opérations visées au R.300-1 du code de l'urbanisme	48
8.3	Élargir, pour les opérations se situant en-dessous des seuils CNDP les possibilités de concertation.....	49
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
8.4	Poursuivre les réflexions sur le cas des projets d'importance modeste.....	53

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

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

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

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

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 rénovée 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 citoyens38
- 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 estime¹ 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.

¹ 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^{ème} § 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 sujet²: 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.

² 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 existantes³, 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

³ 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'expropriation⁴, 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 joué⁵; 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 force⁶;
- 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 reconnaître⁷ 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 publique⁸.

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.

⁷ Sauf lorsque l'enquête est préalable à une DUP.

⁸ 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 "référendum communal".
- La circulaire Bianco du 15 décembre 1992 a prévu des modalités d'association du public aux grandes décisions d'aménagement⁹.
- 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 différents¹⁰, le contenu de l'étude d'impact s'est élargi et l'a fait sortir du champ pour lequel elle avait été conçue au départ¹¹, les critères conduisant à soumettre ou non les projets à enquête ne sont pas harmonisés¹². On constate en outre une superposition de procédures de concertation prévue dans le cadre de la DUP, de la CNDP¹³, 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 différente¹⁴). 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

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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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

¹³ 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?

¹⁴ 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 recueilli¹⁵. 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 85/337¹⁶ 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*

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 participation¹⁷ 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 modifie¹⁸ – 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"¹⁹. 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.

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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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^e 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'environnement²⁰, 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'opération²¹.

²⁰ 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.

²¹ 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 naturelle²²; 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'expropriation²³, 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".

²² 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.

²³ 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 publiques²⁴ ni recensées comme telles. Ce sont des enquêtes parcellaires²⁵, qui ne sont donc pas concernées par le présent rapport.

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

²⁵ 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'enquêtes²⁶ 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.

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

*En fonction de leurs modalités*²⁷

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*²⁸:

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 responsabilité²⁹. 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

²⁷ Définies le plus souvent par voie réglementaire, exceptionnellement par la loi.

²⁸ Sans que cela implique la nécessité de prévoir des modalités différentes.

²⁹ C'est pourquoi la rédaction initiale du 3^{ème} § 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 manœuvre 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 renseigné³⁰, 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

³⁰ 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 respect³¹. 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'environnement³². 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 contentieux³³. Il paraît donc souhaitable d'aménager cette dernière disposition afin de

³¹ 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.

³² 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".

³³ 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 excessif³⁴, 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.

³⁴ 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 partie³⁵. 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

³⁵ 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 textes³⁶ 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 distincts³⁷, 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 reblayer, classée en aléa faible au PPRI. Le réseau routier et hydraulique devra être remodelé.

³⁶ 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.

³⁷ 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 autorisations³⁸. 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.

³⁸ 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 vallée³⁹. 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.**

³⁹ 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 organisé⁴⁰, soit de la date de publication du bilan ou à l'expiration du délai imparti au président de la CNDP pour procéder à cette publication⁴¹ et au plus tard dans le délai de cinq ans qui suivent ces dates.

Il est par ailleurs stipulé⁴² 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'environnement⁴³, 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

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

⁴¹ Donc deux mois à compter de la date de clôture du débat public.

⁴² Article R121-12 du Code de l'environnement.

⁴³ 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 suivantes⁴⁴ :

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.

⁴⁴ 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 concertation⁴⁵ 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 routières⁴⁶ 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 EIPPE⁴⁷, laquelle ne concerne que les plans et programmes définissant le cadre des projets⁴⁸.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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 obligatoire⁴⁹ 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'environnement⁵⁰, 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 concertation⁵¹.

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.

⁴⁹ 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.

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

⁵¹ 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 significatif⁵² 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 laissées⁵³ 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.

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

⁵³ 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 similaires⁵⁴. 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

⁵⁴ 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 BAPE⁵⁵ 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.

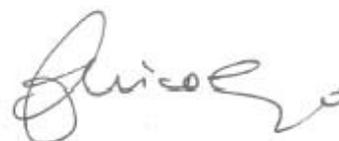
Michel BURDEAU



François BARTHELEMY



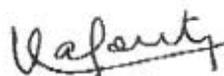
Jean-Lôic NICOLAZO



Michel BARBIER



Jean LAFONT



Alain LHOSTIS



Thierry MASNOU



⁵⁵ 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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^{ème} et 4^{ème} 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^{ème} section
M. le Secrétaire de la 2^{ème} section
M. le Président de la 4^{ème} section
M. le Secrétaire de la 4^{ème} 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 :

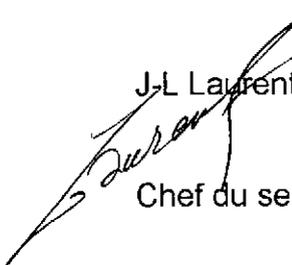
La mission de proposition sur la réforme des enquêtes publiques et l'amélioration de la consultation, inscrite sous le numéro IGE/04/023 bis, est confiée, pour ce qui concerne l'IGE à :

- 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 concernées⁵⁶:

- 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

⁵⁶ 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

ORGANISME	NOM DU REPRESENTANT	FONCTION	ADRESSE	TELEPHONE/ FAX
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	Chargée d'Etudes	41, quai d'Orsay 75343 PARIS cedex 07	01 44 18 14 36 13 93
	Mme Barbara TREUTENAERE	Chargée de mission		btreutenaere@amf.asso.fr
Assemblée des Départements de France	Mme Odile SCHEREL	Chef de Service territorial	6, rue Duguay-Trouin 75006 PARIS	01 45 49 60 20
	Mme Marine DOIN	Chargée d'études		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@villesmoyennes.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@fntp.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 philippe.baffert@equipement.gouv.fr 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 PELISSIER</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 philippe.balny@agriculture.gouv.fr 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 armelle.daumas@dusa.pm.gouv.fr
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	20 av de Ségur 75302 PARIS	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		01 42 19 19 13
	Mme Katia BONNINGUE	Chargée d'études juridiques		01 42 19 22 47
	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
Ministère de la Justice	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 pascal.mathieu@interieur.gouv.fr 01 40 07 23 06 simon.pouyet@interieur.gouv.fr
DIREN Basse Normandie	M. Nicolas FORRAY	Directeur		02 31 46 70 13 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 dblain@cgea.fr 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

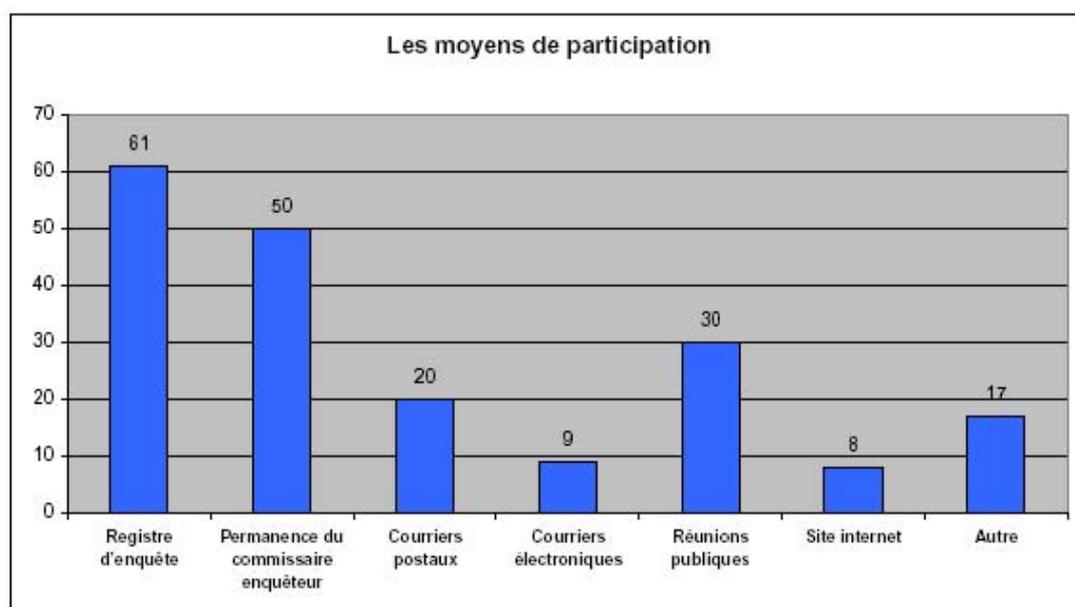
Résultats de l'enquête sur le site internet du ministère de l'écologie et du développement durable

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.

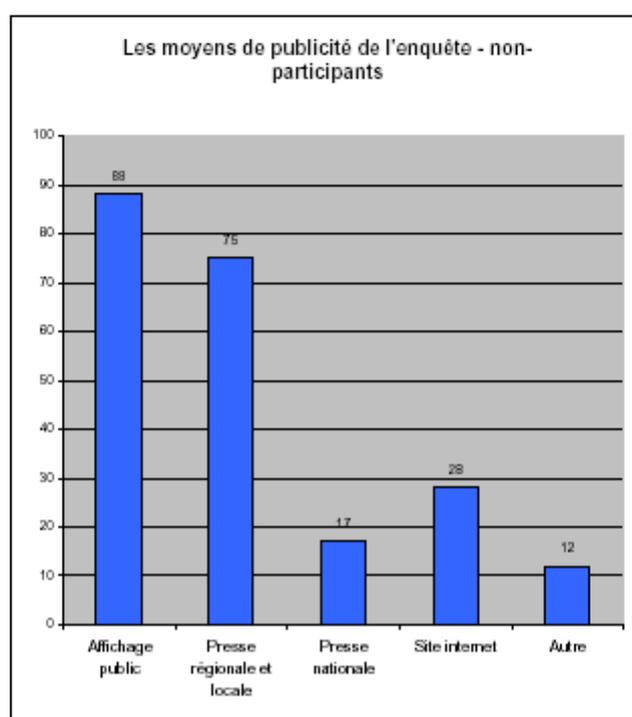
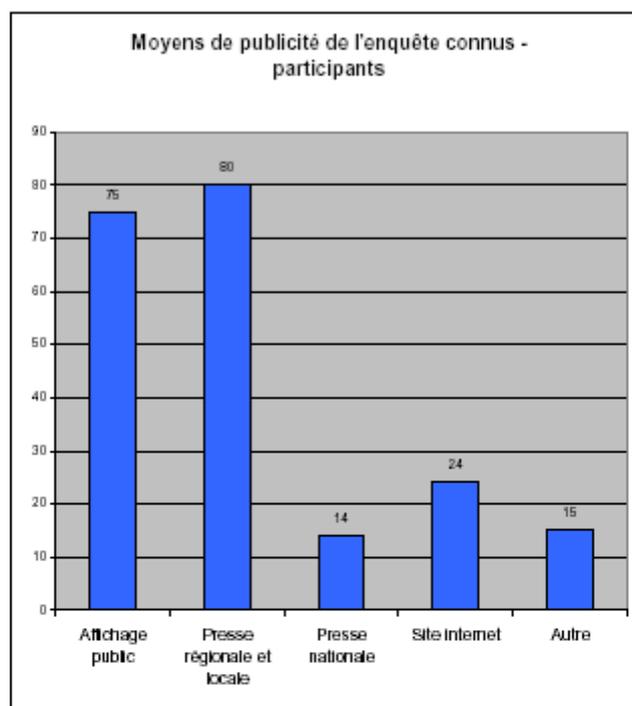
II. Les moyens de participation à l'enquête publique

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.

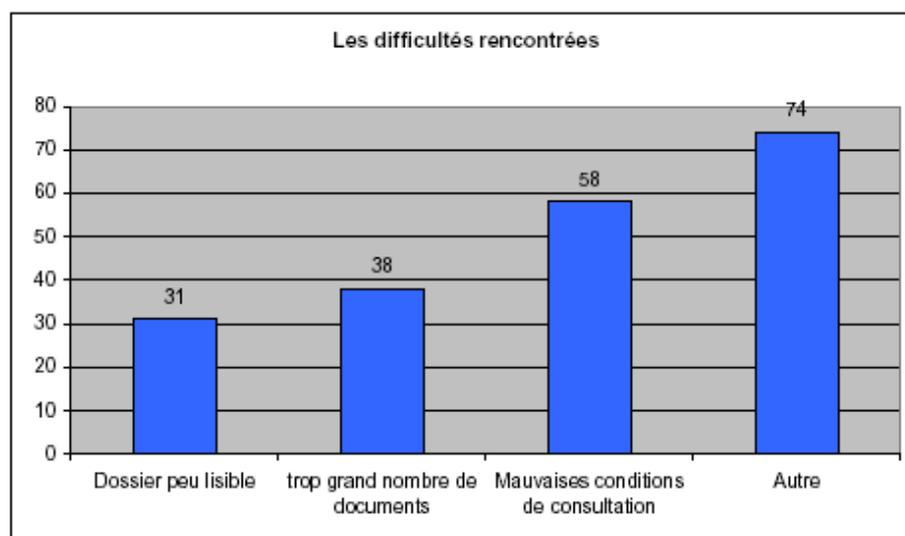


III. Les moyens de publicité de l'enquête publique

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

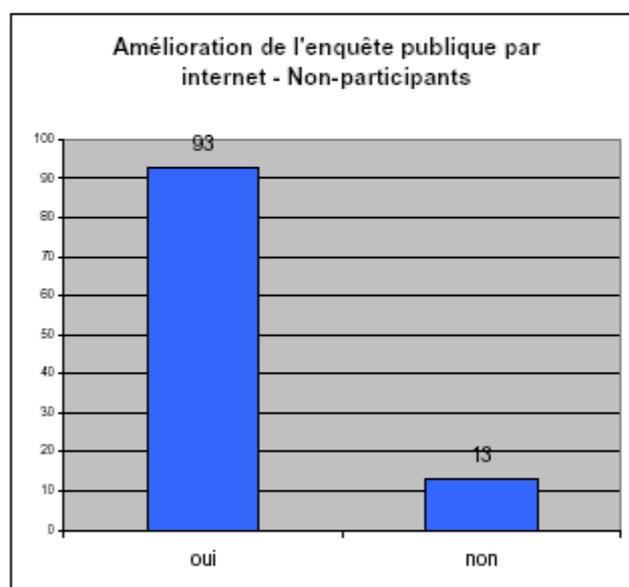
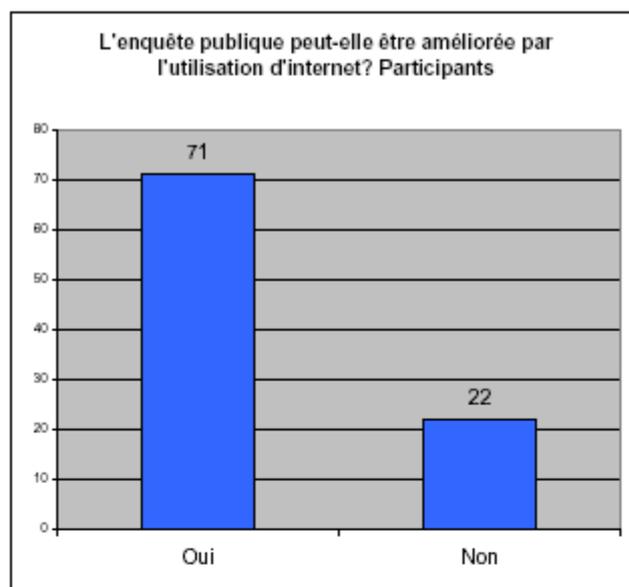


La difficulté la plus fréquemment citée est la mauvaise condition de consultation du dossier d'enquête. Parmi les remarques revient en effet souvent le caractère technique et volumineux des documents, demandant du temps pour les consulter. Or, ce dernier est jugé insuffisant pour se faire un avis véritable 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

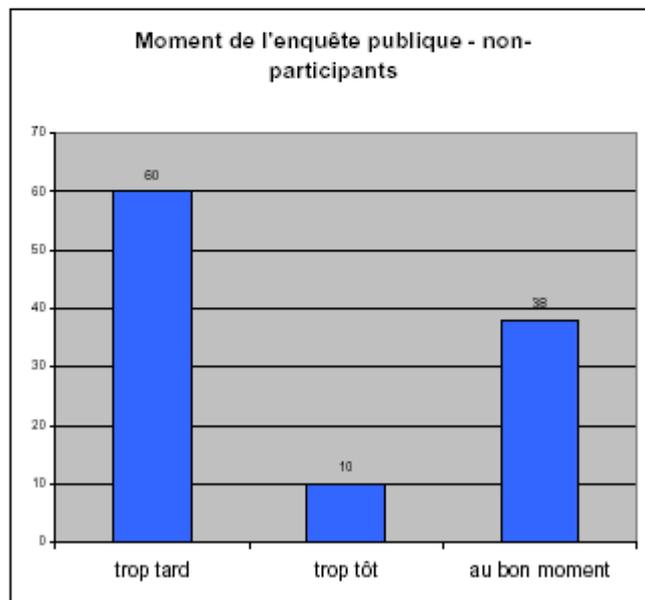
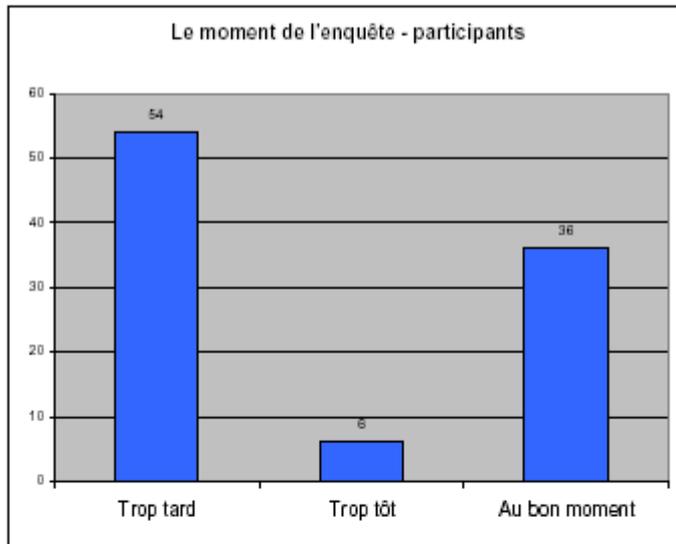
L'internet est très largement plébiscité, même si certains soulignent que toute la population n'y a pas accès et qu'il ne doit pas à ce titre devenir le vecteur unique de l'enquête publique. Les nouvelles technologies sont en effet perçues comme un moyen de consultation du dossier chez soi, à tête reposée 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...).



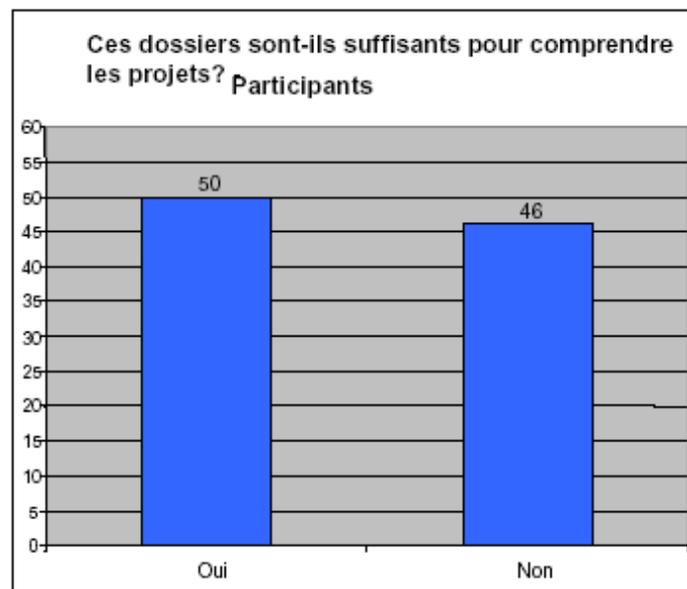
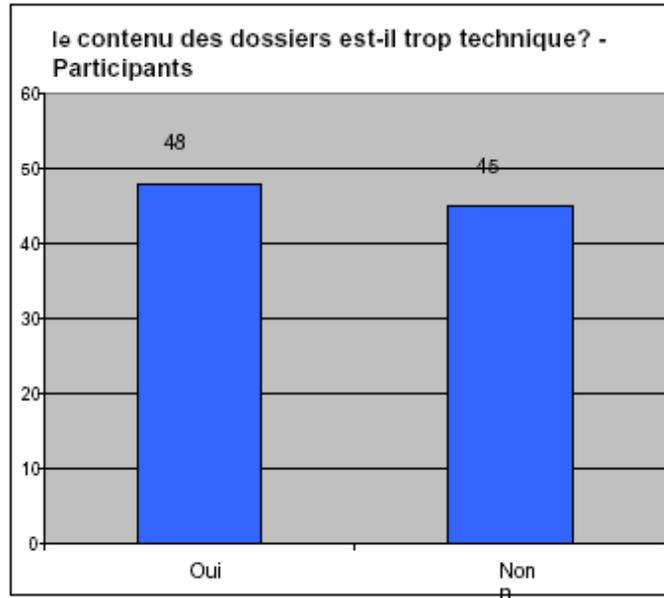
VI. Moment et durée de l'enquête

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,



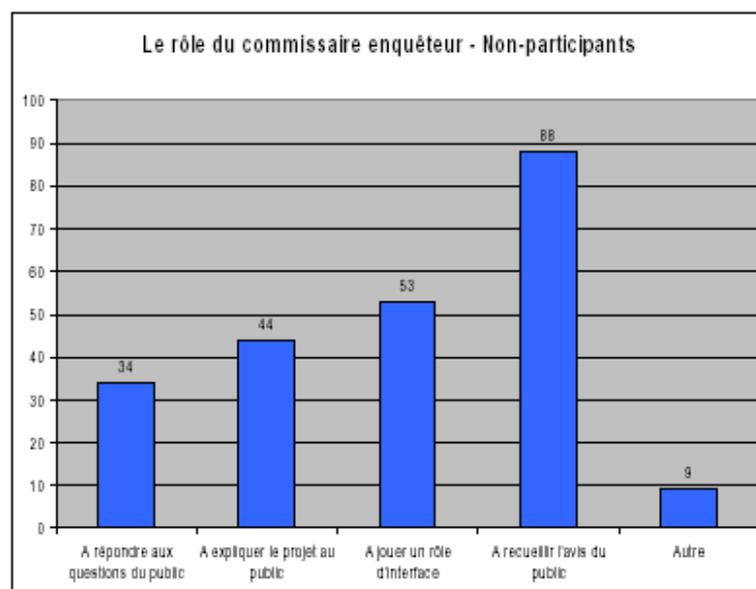
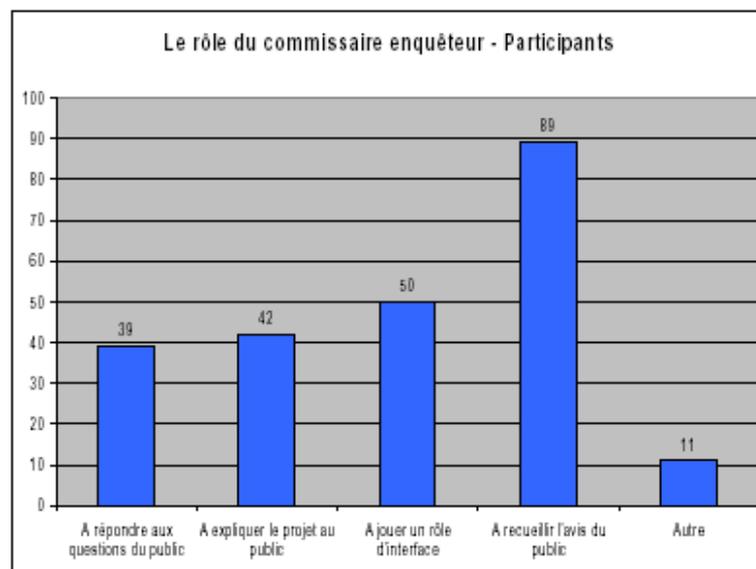
VII. Le contenu du dossier

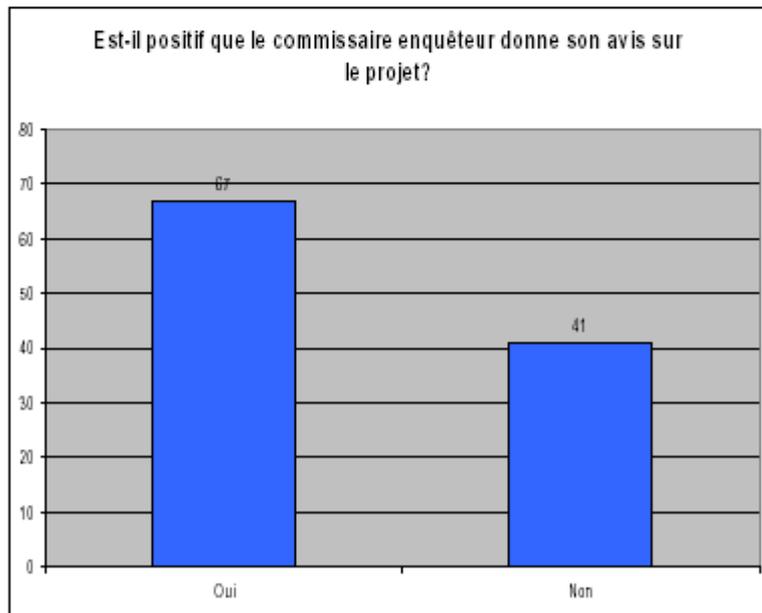
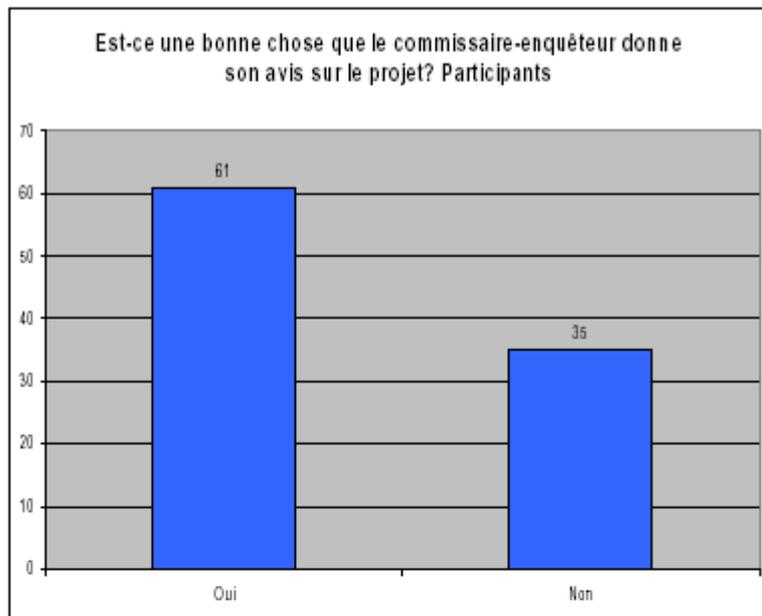
Ce dernier est majoritairement jugé peu accessible, trop technique et rendant difficile la compréhension du dossier.

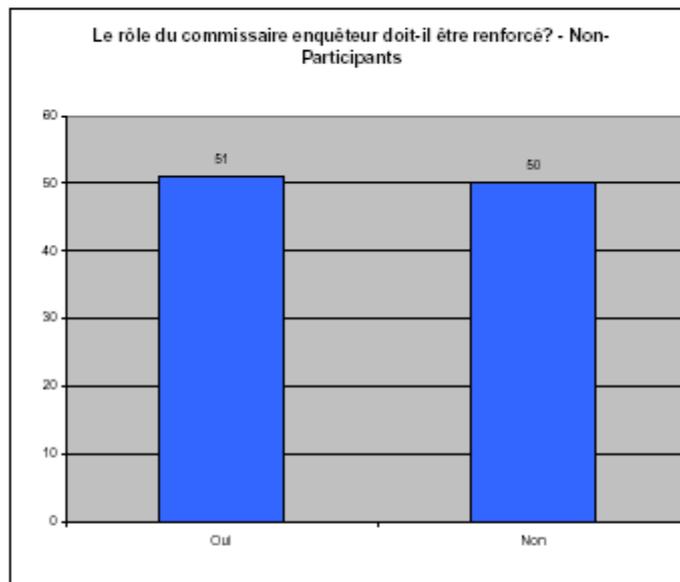
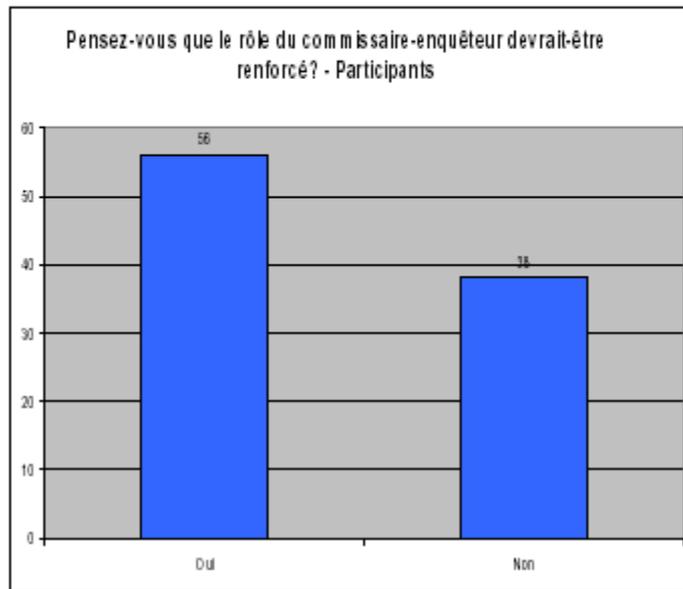


VIII. Rôle du commissaire enquêteur

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.



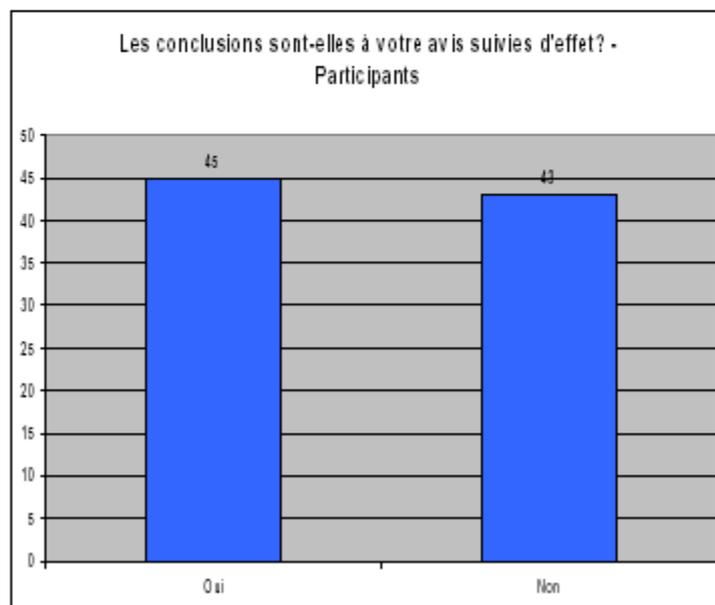
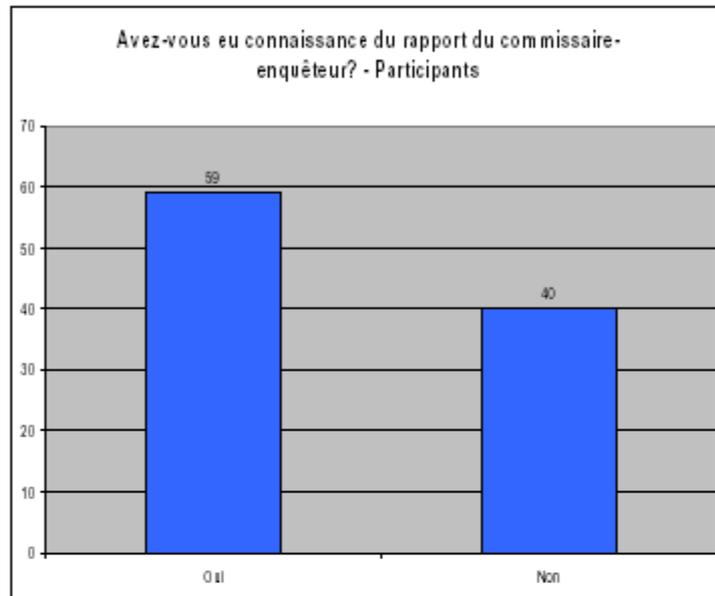


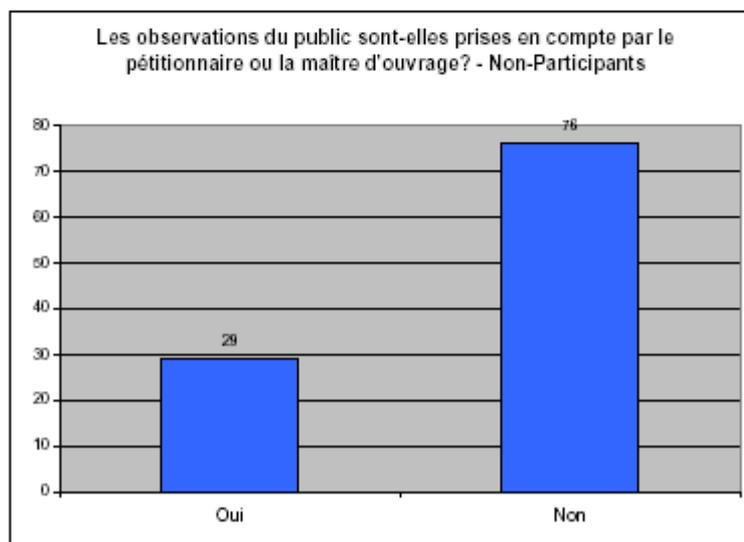
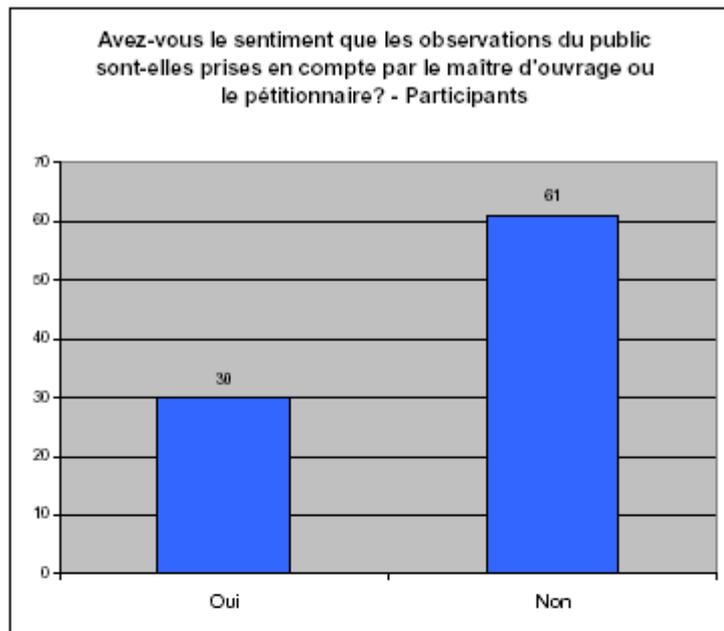


IX. Les suites de l'enquête publique

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

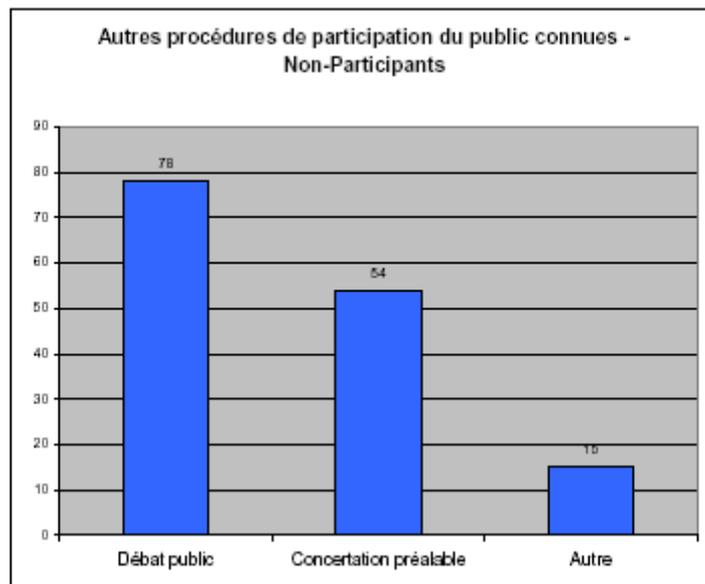
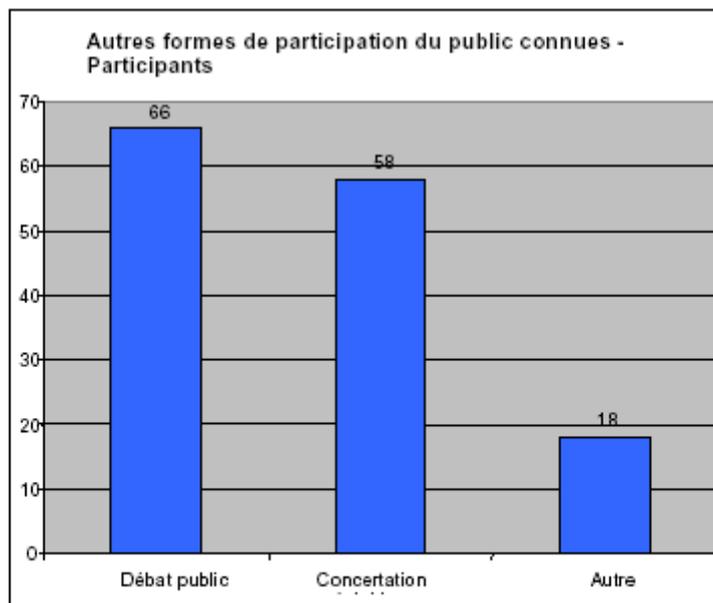
décision devrait, selon eux, argumenter et justifier sa décision en cas de réserves ou de critiques mentionnées dans l'avis, même si elle n'est pas tenue de suivre cet avis. Enfin, le sentiment que les observations et les remarques du public ne sont pas prises en compte par le maître d'ouvrage est très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





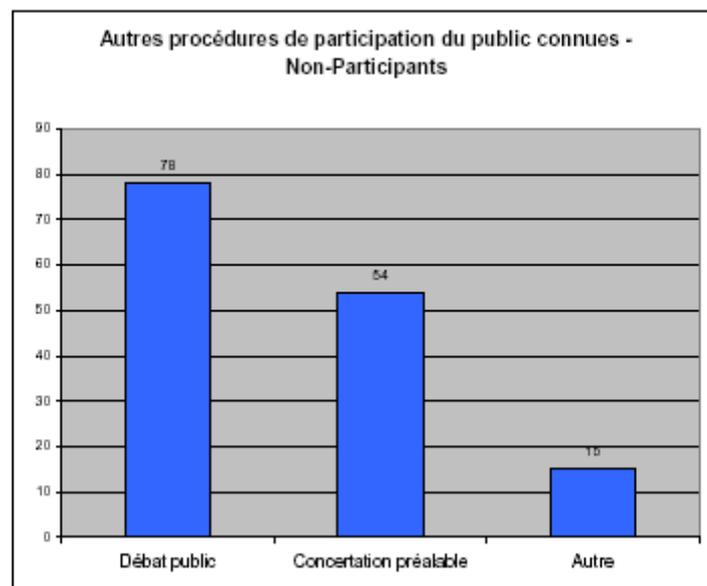
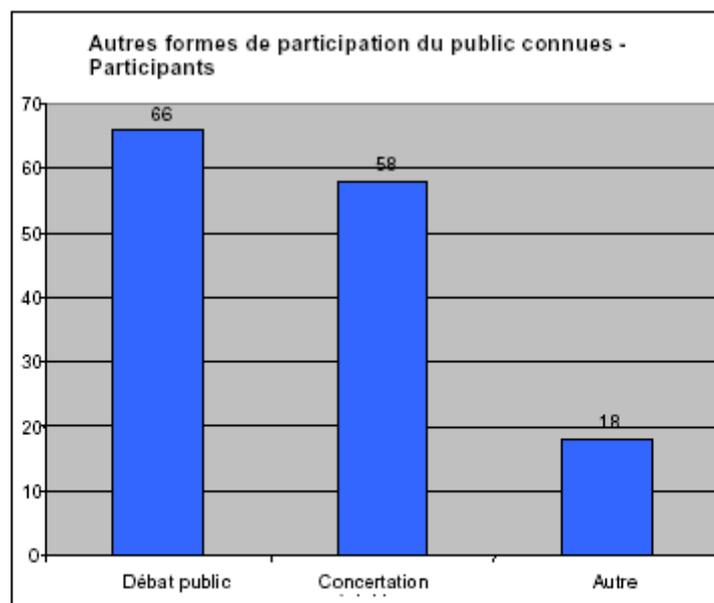
X. Autres procédures de participation du public

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.

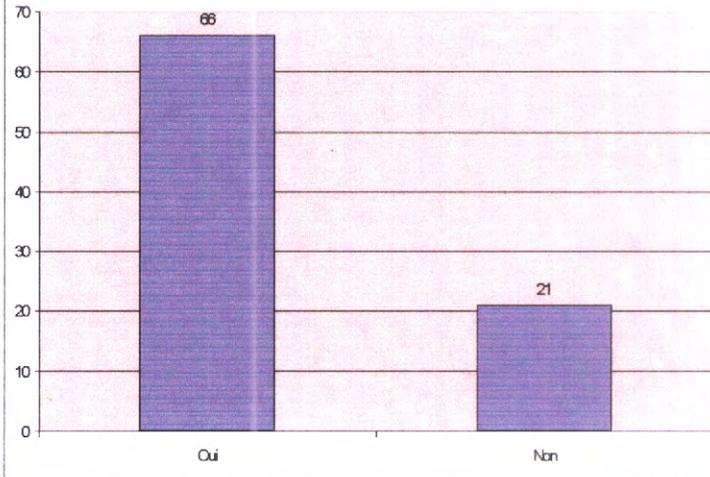


X. Autres procédures de participation du public

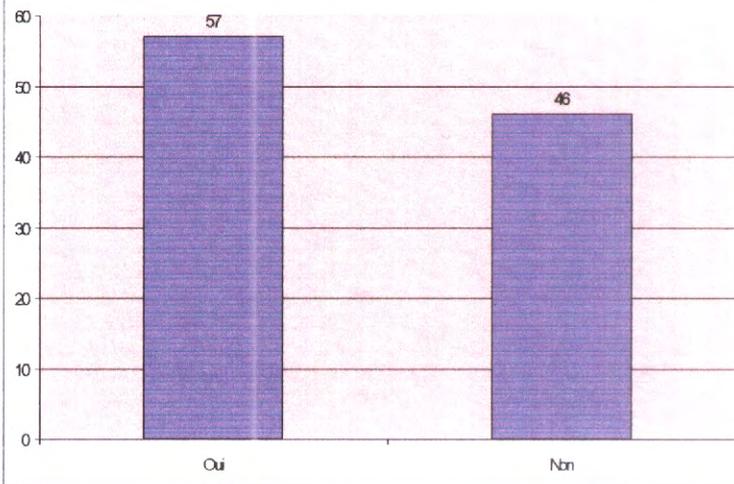
Le débat public et la concertation sont des procédures très largement connues. A titre d'exemples sont également cités : le référendum local, les conseils de quartier, les réunions publiques d'information, etc. Les personnes ayant déjà participé à une enquête perçoivent bien sûr mieux les différences 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.



Voyez-vous des différences entre l'enquête publique et ces autres formes de participation du public? - Participants



Différences entre l'enquête publique et ces autres formes de participation du public? Non-Participants





Recensement des enquêtes publiques : **synthèse et premières conclusions**

Le ministère de l'Écologie et du développement durable a confié à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne la tâche de recenser les textes en vigueur relatifs aux procédures d'enquête publique. Ce recensement s'est effectué sur deux mois au cours du printemps 2005, avant d'être vérifié par les différents ministères. Il constitue la base et la condition nécessaire à toute réforme complète des enquêtes publiques, un recensement exhaustif de ces dernières n'ayant jusqu'alors pas été achevé.

Il ressort de ce travail un certain nombre de conclusions, traité dans le document suivant, quant à leur nombre, les modèles de procédures suivies ou encore les différences par rapport à ces modèles.

Le travail présenté ici revêt cependant un caractère transitoire à ce stade. En effet, les ministères en charge des différents codes cités ici procèdent encore à un travail de vérification du caractère complet de ce recensement ainsi que de l'exactitude des références. Le nombre exact des procédures ainsi que les références de certaines procédures sont donc appelés à être modifiés.

I. Le nombre de procédures d'enquête publique

Le travail de recensement de l'Université de Paris I, complété par les premières remarques des services ministériels, permet de souligner la multitude de références aux enquêtes publiques, puisque 181 procédures d'enquêtes ont à ce stade été recensées, plus une procédure dont les textes n'ont pas été retrouvés.

Ces procédures se répartissent sur une vingtaine de codes juridiques parmi les plus divers. Si les codes qui contiennent le plus grand nombre de procédures d'enquêtes sont bien évidemment les codes de l'environnement et de l'urbanisme, avec chacun près d'une trentaine de procédures, des procédures peuvent être recensées de manière significative dans d'autres codes, tel que le code général des collectivités territoriales avec 19 références, le code rural qui contient 18 références, ou encore le code de la voirie routière avec 13 références. Certains codes ne contiennent qu'un nombre limité de références aux procédures d'enquêtes publiques (Code des postes et télécommunications, code du tourisme, code de la consommation, etc.).

A noter également, le nombre important d'enquêtes qui ne relèvent pas d'un code juridique particulier, et dont l'existence peut parfois être très ancienne, certains textes remontant jusqu'au début du XX^{ème} siècle, voir au XIX^{ème} siècle. Une vingtaine de textes ont ainsi été recensés, qui touchent à des domaines parmi les plus divers, sans pouvoir être situés dans le cadre d'un code juridique particulier.

Le travail de vérification se poursuit cependant au niveau des ministères, qui risque d'aboutir à un nombre d'enquêtes légèrement supérieur, ainsi qu'à une correction ultérieure des références mentionnées dans cette annexe.

CODE	Nombre de procédures d'enquête publique référencées
CODE DE L'URBANISME	27
CODE DE L'ENVIRONNEMENT	27
CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	19
CODE RURAL	18
CODE MINIER	15
CODE DE LA VOIRIE ROUTIERE	13
CODE FORESTIER	10
CODE DE L'AVIATION CIVILE	6
CODE DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL ET DE LA NAVIGATION INTERIEURE	4
CODE DES PORTS MARITIMES	3
CODE DU PATRIMOINE	3
CODE DE L'EXPROPRIATION	3
CODE DU DOMAINE DE L'ETAT	2
CODE DU TOURISME	2
CODE DU COMMERCE	1
CODE DE LA SANTE PUBLIQUE	1
CODE DES POSTES ET COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES	1
CODE DE LA CONSOMMATION	1
ENQUETES NON-CODIFIEES	25

TOTAL : 181 procédures

II. Les modèles de procédures

Le recensement a également permis de faire apparaître sur la base de quel régime juridique les procédures d'enquête publique sont le plus souvent organisées. A ce titre, les deux principaux modes d'organisation sont à signaler comme étant ceux définis dans le code de l'environnement et dans le code de l'expropriation, qui sont eux-mêmes assez proches quant à leurs principales caractéristiques.

Le travail de recensement montre en effet **qu'une cinquantaine de procédures se rapportent à l'enquête du code de l'environnement** (article L123-1 et suivants), **qu'une vingtaine d'entre elles se réfèrent à la procédure spécifique aux enquêtes préalables portant sur des opérations entrant dans le champ d'application de la loi du 12 juillet 1983** (R11-14-1 et suivants) - qui reprend en fait la procédure du code de l'environnement - et **qu'une quarantaine d'entre elles se réfèrent à la procédure d'enquête de droit commun** (R11-4 et suivants) – dont un certain nombre de dispositions sont reprises dans la procédure décrite dans le code de l'environnement.

Outre ces principales procédures du code de l'environnement et du code de l'expropriation, un certain nombre d'enquêtes plus spécifiques, près d'une quarantaine, se répartissent à travers les différents codes :

- 6 enquêtes de type enquête parcellaire du code de l'expropriation ;
- une dizaine d'enquêtes de commodo et incommodo ;
- 4 enquêtes spécifiques du code de la voirie routière ;
- 1 enquête spécifique du code de la santé publique ;
- 1 enquête spécifique du code de l'aviation civile ;
- 2 enquêtes spécifiques du code de l'urbanisme ;
- 3 enquêtes spécifiques du code de l'environnement ;
- 3-4 enquêtes spécifiques du Code général des collectivités territoriales ;
- 2 enquêtes spécifiques du code minier ;
- 1 enquête parmi les textes non-codifiés.

Enfin, 19 enquêtes ne renvoient à aucun régime juridique précis, soit par omission – une simple mention d'enquête publique sans aucune précision -, soit du fait de l'absence de décret d'application. Ce phénomène est plus particulièrement remarquable dans le cas du code rural, qui comprend 4 enquêtes manquant de précisions selon ces critères, ainsi que 5 fois dans le code de l'urbanisme et 3 fois dans le code de l'environnement.

III. Les différences par rapport aux modèles d'enquêtes

66 enquêtes font référence aux textes principaux (code de l'environnement ou code de l'expropriation) en matière d'enquête publique, tout en les modifiant :

- **4 enquêtes dans le code de la voirie routière** : les différences portent pour l'essentiel sur la composition du dossier d'enquête, en ajoutant à la composition du dossier prévu par le code de l'expropriation des documents spécifiques. Des modalités d'articulation avec l'enquête parcellaire sont également prévues.
- **5 enquêtes dans le code forestier**: sur la composition du dossier d'enquête, en ajoutant à la composition du dossier prévu par le code de l'expropriation des documents spécifiques. Des procédures de consultation des collectivités sont prévues en parallèle de l'enquête publique, en préalable ou après l'enquête.
- **2 enquêtes dans le code de l'aviation civile** : ces procédures prévoient un dossier d'enquête spécifique et des procédures particulières de consultation (notamment les services de l'Etat concernés...).
- **3 enquêtes dans le code rural** : le dossier d'enquête diffère ou est complété par des documents supplémentaires. Les autorités de l'enquête sont le président de la commission communale ou le maire. Des différences sont à relever pour certaines d'entre elles en ce qui concerne l'arrêté de l'enquête (durée préalable de publicité de 15 jours au lieu de 8, notification individuelle aux propriétaires de parcelle) et la commission d'enquête, qui est désignée par le maire.
- **1 enquête dans le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure**: l'arrêté d'enquête fixe les dates des réunions, le dossier d'enquête contient les procès-verbaux des observations recueillies lors de la réunion sur les lieux et le préfet maritime doit donner un avis simultanément à l'enquête.
- **3 enquêtes dans le code du patrimoine**: des différences sont à relever dans la composition du dossier soumis à enquête et dans les consultations parallèles ou postérieures à l'enquête
- **1 enquête dans le code du commerce**: des différences sont à relever dans la composition du dossier d'enquête.
- **1 enquête dans le code des postes et télécommunications**: des différences sont à noter dans la composition du dossier d'enquête, de même qu'est prévue la possibilité d'une visite des lieux par une étude préliminaire autorisée par arrêté préfectoral ainsi que des consultations simultanées ou postérieures à l'enquête.
- **1 enquête dans le code de la consommation**: la consultation spécifique des groupements professionnels concernés est prévue.

- **12 enquêtes dans le code de l'urbanisme:** quasiment toutes les fiches font mention de différences dans la composition dans le contenu du dossier soumis à enquête, de même qu'elles comprennent dans leur grande majorité des consultations simultanées et/ou postérieures à l'enquête. Enfin, des dispositions spécifiques sont à relever dans le cas des enquêtes sur les plans locaux d'urbanisme (PLU), telle que la mise à disposition du rapport d'enquête au public avant la délibération approuvant le PLU, la possibilité de modifier le projet de PLU après enquête publique. C'est également le cas des enquêtes sur les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), pour lesquelles sont prévus notamment la mise à disposition du rapport d'enquête au public avant la délibération approuvant le SCOT, des enquêtes sur les plans d'exposition au bruit des aérodromes, qui prévoient des différences dans la modalité de publicité de l'enquête (mairies concernées + zone publique de l'aérodrome) et une limitation du droit de visite du commissaire enquêteur dans les zones militaires, ou encore des enquêtes sur les lotissements, pour lesquelles est possible une dispense de nouvelle enquête selon les cas ou une modification de lotissement dans les mêmes conditions.

- **14 enquêtes dans le code de l'environnement:** pour un grand nombre de procédures, des différences dans la composition du dossier d'enquête sont à souligner. Elles comportent en outre quasiment toutes des références à des consultations simultanées et/ou postérieures. Pour certaines les différences sont :
 - La consultation des maires des communes concernées (Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles) ;
 - La notification individuelle du dépôt du dossier par le bénéficiaire de la servitude aux propriétaires (servitude d'utilité publique) ;
 - La centralisation de la procédure par le préfet lorsque le projet concerne plusieurs départements et une procédure de consultation des propriétaires spécifique (réserve naturelle nationale et plan de protection de l'atmosphère);
 - Un arrêté d'enquête qui comprend la désignation par le préfet des communes où un dossier et un registre d'enquête sont tenus à disposition du public, un avis du maître d'ouvrage obligatoire sur les observations du public par le biais d'un mémoire en réponse, un périmètre d'affichage élargi aux communes où les effets de l'opération peuvent faire sentir ses effets et un projet d'arrêté du préfet porté à la connaissance du pétitionnaire, qui a 15 jours pour présenter ses observations (eau et milieux aquatiques) ;
 - L'autorité chargée de l'enquête peut être le préfet ou la collectivité territoriale, avec des conséquences sur le lieu d'ouverture et le lieu de clôture de l'enquête (Plan d'élimination des déchets) ;
 - La désignation des communes où un dossier et un registre d'enquête sont tenus à disposition du public dans l'arrêté, la convocation du pétitionnaire après clôture de l'enquête pour produire un mémoire en réponse aux observations du public, un périmètre d'affichage élargi aux communes où les effets de l'opération peut faire sentir ses effets, un préfet centralisant la procédure lorsque le projet de classement concerne plusieurs départements, une obligation de contenu du rapport du commissaire enquêteur (dépenses) et une consultation du pétitionnaire sur le projet d'arrêté (eau – demande de déclaration d'intérêt général ou d'urgence des travaux) ;
 - Un arrêté d'enquête détermine le périmètre d'affichage de l'avis au public, le mémoire en réponse du pétitionnaire est produit après clôture de l'enquête sur les observations du public et un périmètre d'affichage aux communes voisines de

l'installation ou pouvant être touchées par l'installation est défini (servitude d'utilité publique) ;

- Un périmètre d'affichage dans les communes incluses dans le périmètre de protection, un préfet compétent qui est celui du département où doit se situer le puits principal d'accès (déchets radioactifs) ;
 - La visibilité de l'avis affiché à assurer sur les lieux et dans le voisinage du lieu par le maître d'ouvrage et qui doit être visible depuis la voie publique (pêche) ;
 - Les remarques sont identiques à celles sur le plan d'élimination des déchets : affichage de l'avis d'enquête sur les lieux ou à proximité des lieux et visible depuis la voie publique, révision tous les 10 ans du plan, qui peut être dispensée d'enquête si aucune modification profonde de l'économie du plan n'intervient (plan de récupération des déchets).
- **4 enquêtes dans le CGCT**: des différences sont à relever dans la composition du dossier d'enquête. Pour l'une d'entre elle (création de régies à caractère commercial), la durée de l'enquête est de 15 jours.
- **4 enquêtes dans le code minier**: la composition du dossier d'enquête diffère pour certaines enquêtes. Toutes comportent des consultations simultanées. Certaines comportent des dispositions spécifiques au département de la Guyane (recherche et exploitation de mines et gîtes géothermiques) : siège de l'enquête dans le chef lieu d'arrondissement dans le ressort duquel doivent s'effectuer les travaux ; visite des lieux par le commissaire enquêteur limitée aux seuls travaux d'exploitation dans le cadre d'une concession, avec information préalable de la population 8 jours avant ; affichage un mois avant le début de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci au chef-lieu d'arrondissement ; prise en compte des délais et moyens de déplacement pour la fixation des jours et heures de consultation du dossier ; durée de l'enquête de deux mois ; consultation des personnes concernées et réunions publiques obligatoirement au siège de l'enquête.
- **2 enquêtes dans les textes non-codifiés**: il est par exemple prévu pour l'enquête sur l'établissement de zones de rétention des crues que la déclaration d'utilité publique fixe le périmètre de la zone de rétention et les servitudes ; en cas d'avis défavorable du commissaire enquêteur, cette déclaration peut être prise par décret en Conseil d'Etat.

IV. Classification par code des procédures d'enquête publique

CODE DE LA VOIRIE ROUTIERE (13 FICHES)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
1	L112-1 ; L123-6 R123-3 et R123-4	Plans d'alignement des routes nationales	Enquête parcellaire (Articles R11-19 à R11-27 code expropriation)
2	L112-1 ; L131-9 R131-3 à R131-8 ; R131-9	Voirie départementale : classement, alignement, nivellement, élargissement	Articles R131-3 à R131-8 code voirie routière
3	L112-1 ; L141-3 à L141-5 R141-1 ; R141-4 à R141-10	Voirie communale : classement, redressement, alignement, fixation largeur...	Articles R141-4 à R141-10 code voirie routière
4	L151-2 R151-3 et R151-4	Conférer le caractère de route express	Enquête spécifique DUP OU enquête de droit commun modifiée*
5	L151-2 R151-6	Retrait du caractère de route express	Enquête spécifique DUP OU enquête de droit commun modifiée*
6	L151-4 R151-5	Création ou suppression de points d'accès à route express	Enquête spécifique DUP OU enquête de droit commun modifiée*
7	L114-3 R114-1	Instauration de servitudes de visibilité	Procédure de la fiche 1, 2 ou 3 selon catégorie de route
8	R122-1	Classement dans la catégorie autoroute	Enquête droit commun OU spécifique DUP
9	R152-2	Instauration d'une déviation d'agglomération	Enquête spécifique DUP OU enquête de droit commun modifiée*
10	L162-5 R162-2	Transfert dans le domaine public communal de voiries privées ouvertes au public	Articles R318-10 à R318-12 code de l'urbanisme
11	L171-7 R171-3	PARIS – pose de canalisations ou d'appareillage sur propriétés privées	Article R171-3 code voirie routière

12	L171-14 R171-6	PARIS – classement des voies privées ouvertes au public	Enquête de droit commun
13	L171-16 R171-7	PARIS – répartition des dépenses des travaux effectués d'office	Articles 7 et 8 de la loi du 22 juillet 1912

*** Le terme « modifiée » signifie que l'enquête décrite fait référence à l'enquête contenue dans le décret Bouchardeau du 23 avril 1985 ou à une enquête décrite dans le Code de l'Expropriation (droit commun ou spécifique DUP) mais en en modifiant certains paramètres.**

CODE DE L'AVIATION CIVILE (6 fiches)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
1	L227-10 R227-7	Modification permanente de la circulation aérienne	Enquête Bouchardeau
2	R211-5	Création nouvel aérodrome ; Réalisation nouvelle piste ; Changement de catégorie	Enquête Bouchardeau
3	R221-10	Création d'un aérodrome de catégorie A	Enquête spécifique DUP
4	R242-1 et R242-2 D242-2 à D242-5	Servitudes aéronautiques de dégagement	Enquête spécifique DUP OU enquête de droit commun modifiée*
5	R245-1 D245-1	Servitudes aéronautiques de réservation de terrains pour la sécurité de la navigation	Enquête spécifique DUP OU enquête de droit commun modifiée*
6	D243-3 et D243-4	Servitudes aéronautiques de balisage	Articles 11 à 18 du décret du 11 juin 1970

*** Le terme « modifiée » signifie que l'enquête décrite fait référence à l'enquête contenue dans le décret Bouchardeau du 23 avril 1985 ou à une enquête décrite dans le Code de l'Expropriation (droit commun ou spécifique DUP) mais en en modifiant certains paramètres.**

CODE RURAL (17 fiches) (1 référence en plus)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
1	L151-37 et suivants ; R151-40 et suivants	Enquête préalable à certains travaux ruraux	Enquête spécifique ne renvoyant ni à Bouchardeau ni l'enquête de droit commun
2	L151-37-1 et R152-30, décret 2005-115 du 7 février 2005	Servitude de passage pour l'exécution de travaux, l'exploitation et l'entretien d'ouvrages	Enquête de droit commun
3	L651-10	Suppression de vaine pâture	Autre type d'enquête
4	L112-2 et R112-1-7	Zones agricoles protégées	Enquête Bouchardeau
5	R123-9 à 11 ; art. 10 de la loi 92-3 sur l'eau	Procédure d'aménagement foncier en application de la loi 92-3 sur l'eau	En cours de modification
6	L121-14 ; R121-20 et suivants	Choix du mode d'aménagement foncier et détermination du périmètre	En cours de modification
7	R123-22, R121-21	Remembrement/aménagement	En cours de modification
8	L136-4 et suivants ; R136-3 et suivants ; ordonnance du 1 ^{er} juillet 2004	Association foncière agricole autorisée : statut des associations	Renvoi à l'ordonnance du 1 ^{er} juillet 2004 (mais l'article R136-3 cite l'enquête Bouchardeau)
9	L661-2, R661-14 à R661-17	Productions de semences ou plans	Aucun renvoi explicite
10	L123-14 et R123-30	Opérations liées à la réalisation de grands ouvrages publics	En cours de modification
11	L161-9, L161-10 et R161-3 ; L141-6 et R141-4 et suivants du code de la voirie routière	Incorporation de certains chemins à la voirie rurale	Enquête de droit commun modifiée*
12	L151-5, R151-14 à R151-16	Travaux excédant les possibilités des collectivités territoriales	Autre type d'enquête, aucun renvoi à un type d'enquête
13	L631-10	Accord interprofessionnel à long terme	Enquête de droit commun
14	L161-10-1 et R161-25 ; R141-4 à R141-9 du code de la voirie routière	Chemins ruraux (voir fiche 11 car même procédure fixée au R141-4 à R141-9)	Enquête de droit commun

15	L124-5 ; pas encore de décret pris	Echanges et cessions amiables dans un périmètre d'aménagement foncier	En cours de modification
16	R123-27	Remembrement/aménagement	En cours de modification
17	L111-3	Dispositions générales	Renvoi au code de l'urbanisme

Complément : L.135-3 (statut des associations pastorales) qui renvoie à l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004

CODE FORESTIER (7 fiches) (3 références en plus)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
1	L311-1, L3112-1, R312-3 et R312-5	Conservation et police des bois et forêts – autorisation de défrichement	Enquête Bouchardeau modifiée*
2	L321-5-1, R321-14-1	Conservation et police des bois et forêts – servitude de passage	Enquête de droit commun
3	L.321-6 et R.321-15, R.321-26 (Loi 2001-602 d'orientation sur la forêt ; décret 2002-679 relatif à la lutte contre l'incendie)	Conservation et police des bois et forêt – plan départemental ou régional de protection des forêts contre les incendies	Enquête spécifique préalable à la DUP modifiée*; enquête parcellaire
7	L.411-1, R.411-4	Classement des bois et forêts en forêt de protection	Enquête de droit commun modifiée*
8	L421-1, R.421-3	Mise en défens des terrains et pâturages	Enquête de droit commun modifiée*
9	L.424-1, R.424-2 et R.424-4	Déclaration d'utilité publique des travaux de restauration et de reboisement nécessaires pour le maintien et la protection des terrains en montagne et pour la régularisation du régime des eaux	Enquête de droit commun modifiée* ; enquête parcellaire
10	L513-3, R513-3 à R513-10	Echanges et cessions d'immeubles forestiers	Abrogation par la loi 2005-157 relative au développement des territoires ruraux (art. 90V)

Complément :

L.321-2 : statut des associations syndicales (protection contre les incendies)

L.322-4-1 : plan de prévention des risques contre les incendies (renvoi au code de l'environnement sur les plans de prévention des risques naturels)

L.412-2-1 : captage d'eau, qui renvoie aux dispositions des articles L.411-1 et R.411-4

CODE DES PORTS MARITIMES (3 fiches)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
11	Décret 99-782 modifiant le code des ports maritimes, R115-1 à R115-6	Ports autonomes de commerce ou de pêche : travaux de construction, d'extension et de modernisation	Enquête Bouchardeau
12	Décret 99-782 modifiant le code des ports maritimes, 122-1 à R122-6	Travaux de construction, d'extension et de modernisation de Ports non autonomes de commerce ou de pêche de l'Etat	Enquête Bouchardeau
16	L421-1 renvoyant à un règlement d'administration publique non trouvé	Etablissement d'une voie ferrée sur les quais d'un port maritime	Enquête spécifique préalable à la DUP

CODE DU DOMAINE DE L'ETAT (2 fiches)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
13	R.148	Cessions amiables de servitudes constituées au profit de l'Etat	Autre type d'enquête, sans précision
4	R.145, R.145-2 et R.146	Demande de concessions de marais, lais et relais de mer, de droit d'endigage, d'accrues, d'atterrissements et d'alluvions des fleuves, rivières et torrents, pour les terrains d'une superficie supérieure ou égale à 500 m ² qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête publique depuis moins de deux ans	Enquête de droit commun

CODE DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL ET DE LA NAVIGATION INTERIEURE (4 fiches)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
5	Loi 2003-699 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, pas de décret d'application	Classement d'un cours d'eau, d'une section de cours d'eau, d'un canal, lac ou plan d'eau dans le domaine public fluvial d'une collectivité territoriale	Autre type d'enquête publique : pas de précision à ce stade
6	Loi 2003-699 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, pas de décret d'application	Déclassement d'un cours d'eau, d'une section de cours d'eau, d'un canal, lac ou plan d'eau dans le domaine public fluvial d'une collectivité territoriale	Autre type d'enquête : pas de précision à ce stade
14	Loi 64-1245 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution	Détermination des parties navigables ou flottables d'un fleuve, d'une rivière ou d'un lac	Autre type d'enquête : enquête de commodo et incommodo
15	Décret 2004-309 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières	Délimitation de la limite transversale de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières	Enquête de droit commun modifiée*

CODE DE L'EXPROPRIATION (3 fiches)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
1	R11-19 et suivants	Expropriation pour cause d'utilité publique – arrêté de cessibilité	Enquête parcellaire
3	L11-1-1, R.11-14-1 et suivants	Expropriation pour cause d'utilité publique – projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages susceptibles d'affecter l'environnement	Enquête spécifique préalable à DUP (Bouchardeau)
5	L11-1, R11-4	Expropriation pour cause d'utilité publique - projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages n'étant pas susceptibles d'affecter l'environnement	Enquête de droit commun

CODE DU PATRIMOINE (3 fiches)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
2	L621-2	Protection des monuments historiques – extension du périmètre de protection autour des monuments historiques	Enquête Bouchardeau modifiée*
4	L642-2	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) – projet de ZPPAUP	Enquête droit commun modifiée*
7	L641-1 ; R313-8 du code de l'urbanisme	Projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur	Enquête Bouchardeau modifiée*

CODE DE LA SANTE PUBLIQUE (1 fiche)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
12	L1322613, R1322617 et R1322631	Protection des sources d'eau minérale naturelle – demande d'intérêt public de la source et/ou demande de fixation d'un périmètre de protection des sources d'eau minérale	Autre type d'enquête : Enquête simplifiée spécifique

CODE DU COMMERCE (1 fiche)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
11	L720-3 et L720-6	Urbanisme commercial – projet de création d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial tel que défini à l'article L720-6 d'une surface de vente supérieure à 6000 m ²	Enquête Bouchardeau modifiée*

CODE DES POSTES ET COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES (1 fiche)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
6	L56-1, R25 et R31	Servitudes radioélectriques – plan d'établissement des servitudes	Enquête de droit commun modifiée*

CODE DU TOURISME (2 fiches)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
8	L342-20 et L342-21	Servitudes destinées à assurer le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de ski – décision de création de la servitude	Autre type d'enquête : enquête parcellaire
9	L151-3 ou L4424 du CGCT, R11-4 et suivants du code de l'expropriation	Stations classées en Corse	Enquête de droit commun

CODE DE LA CONSOMMATION (1 fiche)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
10	L115-2 et L115-4, décret en Conseil d'Etat à venir	Appellation d'origine – délimitation de l'aire géographique de production et détermination des qualités ou caractères d'un produit portant une appellation d'origine	Enquête de droit commun modifiée*

CODE DE L'URBANISME (27 fiches)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
1	L124-2, R124-6	Documents d'urbanisme (élaboration et révision de la Carte communale)	Enquête Bouchardeau modifiée*
2	L111-1-1, R111-27	Règles générales d'urbanisme – Projet de directive territoriale d'aménagement	Enquête Bouchardeau modifiée*
3	L123-10, R123-19	Documents d'urbanisme – Elaboration du PLU	Enquête Bouchardeau modifiée*
4	L141-1 (Loi 2004-809 du 30 août 2004)	Documents d'urbanisme – Schéma de cohérence territoriale d'Ile de France	Pas de décret d'application précisant la procédure applicable
5	L122-10 et L122-11, R122-10	Documents d'urbanisme – Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	Enquête Bouchardeau modifiée*
6	L143-1 (Loi 2005-157 du 23 février 2005)	Périmètre d'urbanisme	Pas de décret d'application précisant la procédure applicable
7	L145-7, R111-27	Prescriptions particulières de massifs	Enquête Bouchardeau modifiée*
8	L146-4 III	Constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, dans la bande littorale de 100 m (en dehors des espaces urbanisés)	Enquête Bouchardeau
9	L146-6, R146-2	Construction – aménagements légers nécessaires à la gestion, à la mise en valeur notamment économique ou le cas échéant à l'ouverture au public des espaces et milieux du littoral à préservé et travaux ayant pour objet la conservation ou la protection des espaces et milieux à préserver	Enquête Bouchardeau
10	L146-6-1	Schéma d'aménagement des plages et des espaces naturels qui leur sont proches	Pas de décret précisant les modalités de l'enquête
11	L160-6 et L160-6- 1 ; R160-12 à R160- 19	Etablissement et modification ou suspension de la servitude de passage grévant les propriétés riveraines du domaine public maritime sur une bande de 3 mètres de largeur	Enquête de droit commun modifiée*

12	L147-3 et L143-5 ; R147-9 et R147-10 ; décret 87-339	Elaboration ou révision du plan d'exposition au bruit des aérodromes	Enquête Bouchardeau modifiée*
13	L300-6	Déclaration de projet	Enquête Bouchardeau
14	L311-7	Opérations d'aménagement - Elaboration du projet d'aménagement de zone approuvé avant l'entrée en vigueur de la loi 2000-1208	Enquête Bouchardeau, pas de décret d'application et enquête publique obsolète en raison de la suppression des PAZ
15	L318-2, R318-3 à R318-8	Opérations d'aménagement – transfert à titre gratuit et classement dans le domaine public des collectivités maître d'ouvrage des équipements mobilier ou immobiliers destinés à un service public ou à l'usage du public	Enquête de droit commun modifiée*
16	L318-3, R318-10 et R318-11	Opérations d'aménagement – transfert d'office dans le domaine public communal de la propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans les ensembles d'habitation	Autre : art. R141-4 à R141- 9
17	L318-9, R318-15	Modification des dispositions des cahiers des charges destinées à assurer l'unité d'urbanisme et d'architecture dans les zones d'habitation et dans les zones industrielles, en l'absence de PLU	R318-15, qui renvoie au R215-6 (article inexistant car abrogé par décret)
18	L322-6, R322-10, R322-11, R322-14, R322-17	Opérations d'aménagement – remembrement de parcelles et remembrement foncier ou groupement de parcelles en vue de la restructuration urbaine des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé, réalisés par les associations foncières urbaines	Autre : R11-19 à R11-31 du code de l'expropriation (arrêté de cessibilité)
19	L442-2	Dispositions applicables aux permis de construire - Délibération portant identification d'un élément de paysage à protéger et à mettre en valeur	Absence de décret précisant la procédure applicable à l'enquête
20	R241-52	Dispositions applicables aux permis de construire – périmètres autour d'installations classées définis par le L421-8 du code de l'urbanisme	Enquête de droit commun
21	R421-17	Autorisation d'urbanisme – demande de permis de construire	Enquête Bouchardeau

22	R311-7	Autorisation d'urbanisme – projets d'aménagement dans une zone d'aménagement concerté	Pas de précision (mais l'enquête relative à l'enquête des PLU semble s'appliquer par extension ?)
23	R443-7-2	Autorisation d'urbanisme – aménagements de terrains ou de campings	Enquête Bouchardeau
15 (Grout sch)	R315-18-1, R315-19, article 1 du décret 85-453	Lotissements – projets de lotissement permettant la construction de plus de 5000 m ² de surface hors œuvre nette, sur le territoire d'une commune non dotée, à la date du dépôt de la demande, d'un POS (PLU) ou d'un document en tenant lieu ayant fait l'objet d'une enquête publique	Enquête Bouchardeau modifiée*
16 (Grout sch)	L315-2-1 et R315-46	Lotissements – maintien des règles de lotissement après 10 ans : si ce maintien a été décidé malgré l'approbation d'un document d'urbanisme, la cessation de l'application des règles de lotissement ne peut avoir lieu que sur décision « <i>de l'autorité compétente prise après enquête publique</i> »	Enquête Bouchardeau modifiée*
17 (Grout sch)	L315-4 et L315-47	Lotissements – adaptation des règles de lotissement au PLU adopté postérieurement à l'autorisation de lotissement	Enquête Bouchardeau modifiée*
18 (Grout sch)	L313-4 et L313-4-1, R313-24	Restauration immobilière – délimitation du périmètre de restauration immobilière	Enquête de droit commun modifiée*

CODE DE L'ENVIRONNEMENT (23 fiches) (4 références en plus)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
1	L562-3, décret 2005-3 du 4 janvier 2005	Plan de prévention des risques naturels	Enquête Bouchardeau modifiée*
2	L211-12, décret 2005-116 du 7 février 2005	Servitude d'utilité publique – Eau et milieux aquatiques	Enquête de droit commun modifiée*
3	L332 et L332-10, R242 et suivants, R242-24, R242-37	Espaces naturels – réserves naturelles nationales	Enquête de droit commun modifiée*
4	L512-2, décret 77-1133 du 21 septembre 1977	ICPE (autorisation)	Autre type d'enquête : enquête spécifique ICPE
5	L331-2, R241-6 à R241-12	Espaces naturels – Parc national	Enquête propre aux parcs nationaux (décret 61-1195 du 31 octobre 1961)
6	L222-4, décret 2001-449 du 25 mai 2001	Plan de protection de l'atmosphère	Enquête Bouchardeau modifiée*
7	L214-4, décret 93-742 du 29 mars 1993	Eaux et milieux aquatiques – demande d'autorisation pour installations, ouvrages et travaux susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, etc.	Enquête de droit commun OU enquête spécifique préalable à la DUP modifiées*
8	L541-14, décret 96-1008 du 18 novembre 1996	Plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets	Enquête spécifique à la DUP modifiée*
9	L211-7, décret 93-1182 du 21 octobre 1993	Eaux et milieux aquatiques – demande de déclaration d'intérêt général ou d'urgence des travaux	Enquête de droit commun OU enquête spécifique préalable à la DUP modifiée*
10	L333-1	Parcs naturels régionaux – projet de classement en parc naturel régional	Pas de précision quant au type d'enquête, ni dans la loi SRU ni dans la DTR du 23 février 2005
11	L553-2	Eoliennes – travaux d'installation des ouvrages d'installation éoliennes d'une hauteur supérieure à 50m	Enquête Bouchardeau

12	L571-9, décret 95-22	Aménagements et infrastructures de transports terrestres – projet d'infrastructure de transports terrestres	Enquête Bouchardeau ou enquête de droit commun
13	L515-9, décret 77-1133	Périmètre et servitude d'utilité publique autour des installations	Enquête Bouchardeau modifiée* ; décret 77-1133
14	L215-8	Eaux et milieux aquatiques. Cours d'eau non domaniaux – régime général des cours d'eau non domaniaux	Enquête de droit commun
15	L542-7, décret 93-940	Déchets radioactifs – demande d'autorisation d'installation ou d'exploitation d'un laboratoire souterrain	Enquête Bouchardeau modifiée*
16	L515-22	Plans de préventions des risques technologiques	Enquête Bouchardeau modifiée* ; pas de décret d'application sur la procédure applicable
17	L541-3	Déchets – exécution de travaux de remise en état du site pollué par les déchets et/ou acquisition d'immeubles par l'ADEME	Enquête de droit commun modifiée*
18	L321-5	Littoral. Utilisation du domaine public maritime – projet de décision de changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime	Enquête Bouchardeau modifiée (mais incertitudes demeurent)*
19	R231-17	Pêche – demande d'autorisation en pisciculture, ses aménagements et les méthodes d'élevage piscicole envisagé	Enquête Bouchardeau modifiée*
20	L321-9	Littoral. Utilisation du domaine public maritime – concession de plage	Aucune précision, aucune mesure de type réglementaire en la matière
21	R214-38	Site Natura 2000 – Demande d'autorisation ou d'approbation d'une programme ou projet susceptible d'affecter de manière significative une zone	Aucune précision
13 (Grout sch)	L541-36, décret 96-1008	Déchets – Plan de récupération des déchets	Enquête spécifique à la DUP modifiée* (même enquête que pour le plan d'élimination)

14 (Grout sch)	L422-8, R2222-17 à R222-41	Chasse - Détermination des terrains soumis à l'action de l'association communale de chasse par apport des propriétaires ou détenteurs de droits de chasse	Autre type d'enquête : enquête propre à la constitution des terrains soumis à l'action de l'association communale de chasse en vertu des articles R2222-17 et suivants du code de l'environnement
----------------------	-------------------------------	---	---

Complément :

- Art. 9 du décret 82-842 sur les zones d'immersion ;
- Procédure d'expropriation pour risques naturels majeurs : art. L561-1 et décret 95-1115 du 17 octobre 1995 ;
- L.321-6 sur les ouvrages ou installations liées à l'exercice d'un service public et donnant lieu à une déclaration d'utilité publique ;
- Décret 63-1228 du 11 décembre 1963 sur les installations nucléaires ;
- Décret 95-540 du 4 mai 1995 relatifs aux rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des installations nucléaires de base.

Ces deux derniers textes font explicitement référence au décret de 1985 (les projets nucléaires sont dans l'annexe du décret de 1985) et donc à l'enquête Bouchardeau, mais prévoient des modalités particulières qui modifient l'enquête Bouchardeau en termes de délai d'enquête, de consultations parallèles (conseils municipaux), de composition du dossier d'enquête (art. 3.I du décret 63-1228), de possibilité de faire assister le commissaire enquêteur d'une personne qualifiée disposant d'une compétence technique particulière, etc.

CGCT (19 fiches)

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
1	L2411-11, L2411-12, L2411-13, L2411-5	Transfert des biens, droits et obligations sectionnaux à la Commune	Enquête de droit commun
2	L2511-15	Consultation du conseil d'arrondissement dans les cas d'établissement, révision ou modification du PLU	Enquête Bouchardeau
3	L2112-2	Modification aux limites territoriales des communes	Enquête de droit commun
4	L2213-30	Assainissement ou suppression des mares qui compromettent la salubrité publique	Enquête commodo in commodo
5	L2221-15 à L2221-17 ; R2221-99	Création de régies à caractère commercial ayant pour objet de combattre les prix excessifs des denrées alimentaires de première nécessité	Enquête de droit commun modifiée*
6	L2223-40	Création et gestion de crématoriums	Enquête commodo in commodo (en cours de modification par le ministère de l'intérieur, avec application de l'enquête Bouchardeau)
7	L2224-10, R2224-8 et R2224-9	Délimitation des conditions d'assainissement des eaux usées et pluviales	Enquête Bouchardeau modifiée*
8	L2333-58, L2333-59	Taxe de trottoirs	Enquête commodo in commodo
9	L4424-10	Plan d'aménagement et développement durable de Corse – réalisation des aménagements et constructions	Enquête Bouchardeau
10	L4424-37	Plan d'élimination de déchets de Corse – élaboration et approbation du plan	Enquête spécifique préalable à la DUP modifiée*
11	L5215-31	Redistribution de voies à l'intérieur du périmètre de l'agglomération	Enquête fixée par les articles R131-3 à R131-8 du code de la voirie routière

12	L1614-7, R1614-47	Transfert des compétences de l'Etat collectivité à la territoriale	Enquête statistique d'intérêt général
13	L2223-1, R2223-1	Création et agrandissement à moins de 35m d'un cimetière à l'intérieur des périmètres d'agglomération et dans les communes urbaines	Enquête commodo in commodo
14	L2223-38, L2223-39, R2223-74	Création ou extension d'une chambre funéraire	Enquête commodo in commodo (en cours de modification par le ministère de l'intérieur, avec application de l'enquête Bouchardeau)
15	L2231-1 et suivants, R2223-1 et suivants	Stations classées et offices de tourisme. Classements des stations hydrominérales ou climatiques	Procédure fixée aux R2231-1 et suivants du CGCT
16	R2231-24, R2231-25	Stations classées et offices de tourisme. Classements des stations des sports d'hiver et d'alpinisme	Enquête de droit commun
17	L2231-5, R2231-58, R2231-59	Stations classées et offices de tourisme. Classements des stations de tourisme	Procédure fixée aux R2231-1 et suivants du CGCT
18	L4424-13, R4424-7	Plan d'aménagement et développement durable de Corse – Réalisation du plan	Enquête Bouchardeau modifiée*
19	R4424-20 et suivants	Stations classées et offices de tourisme en Corse. Classements de tout type de stations de tourisme	Procédure fixée aux articles R4424-21 et suivants du CGCT

CODE MINIER (13 fiches) (2 références en plus

N° Fiche	Articles du Code	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
1	Art. 5	Passage dans la classe des mines de substances antérieurement classées sous la qualification de carrières	Aucune référence à un type d'enquête particulier
2	Art. 25, arts 16 et suivants du décret 95-427	Concession et exploitation de mines	Procédure fixée par les articles 16 et suivants du décret 95-427
3	Art.51 et 68-9, arts 16 et suivants et 21 et suivants du décret 95-427	Permis d'exploitation des mines et permis d'exploitation des mines aux départements d'outre-mer	Procédure fixée par les articles 16 et suivants du décret 95-427
4	Art. 68-16	Demande d'autorisation d'ouverture des travaux faits dans le cadre d'un permis d'exploitation des mines déjà	Procédure fixée par les articles 14 et suivants du décret 95-427

		octroyé	
5	Art. 68-16, arts 21-4 et suivants du décret 95-427	Demande de permis d'exploitation des mines présentée simultanément avec la demande de l'autorisation d'ouverture des travaux	Enquête Bouchardeau
6	Art-. 83, arts 3, 11 et suivants du décret 95-696 Article 12 pour le département de la Guyane	Ouverture de travaux de recherches et d'exploitation de mines dans le département de la Guyane	Enquête Bouchardeau modifiée*
7	Art. 83, arts 3, 11 et suivants du décret 95-696	Ouverture de travaux de recherches et d'exploitation de mines	Enquête Bouchardeau
8	Art.95, art. 6 et suivants du décret 2000-547	Expropriation des biens exposés à des risques miniers menaçants gravement la sécurité des personnes et des biens immobiliers ayant subi des affaissements lorsque le coût de leur sauvegarde, maintien en l'état ou réparation excède la valeur telle qu'évaluée sans tenir compte du risque	Enquête de droit commun modifiée*
9	Art. 98, art. 9 et suivants du décret 95-696	Ouverture de travaux de recherches des gîtes géothermiques	Enquête Bouchardeau modifiée*
10	Art. 83, arts 3, 11 et suivants du décret 95-696 Art. 12 pour la Guyane	Ouverture de travaux de recherches des gîtes géothermiques dans le département de Guyane	Enquête Bouchardeau modifiée*
11	Art. 99 Art.12 du décret 78-498	Demande d'un permis d'exploitation des gîtes géothermiques dans le cadre d'une autorisation de recherches déjà octroyée	Enquête Bouchardeau modifiée*
12	Art. 101	Fixation d'un périmètre de protection à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés tous travaux souterrains susceptibles de porter préjudice à l'exploitation géothermique	Aucune précision quant au type d'enquête dans les textes
13	Art. 109, arts 3 et suivants du décret 97-181	Impossibilité de la mise en valeur des gîtes d'une substance appartenant à la classe des carrières, en raison de l'insuffisance des ressources connues et accessibles	Enquête de droit commun modifiée*

14	Art. 104-2 Décret 95-427	Mines et stockages souterrains	
15	Art.104-7 Décret 95-696	Stockage souterrain	

ENQUETES NON-CODIFIEES (22 procédures recensées) (2 références en plus et 1 texte introuvable)

N° Fiche	Textes/références	Domaine de l'enquête	Procédure suivie
1	Loi de finances 58-336 du 29 mars 1958, Loi 2003-8 du 3 janvier 2003 (art.25)	Transport d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés	L'autorisation de construction de pipelines est accordée après une enquête publique fixée par la réglementation applicable aux canalisations de transport de gaz naturel après retrait de l'autorisation donnée par décret en Conseil
2	Loi 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz (art 35) ; loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie (art 12) ; décret 70-492 du 11 juin 1970 (art 6 et 7)	Déclaration d'utilité publique en vue de l'application de servitudes	Enquête Bouchardeau
3	Loi 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie (art. 25), décret 85-1108, modifié par le décret 2003-944 (art. 2)	Autorisation de construction et exploitation des canalisations de transport de gaz naturel	Enquête Bouchardeau
4	Loi du 8 avril 1946 concernant la procédure de déclaration d'utilité publique des travaux d'électricité et de gaz qui		Déclaration d'utilité publique

	ne nécessitent que l'établissement de servitudes ainsi que les conditions d'établissement desdites servitudes ; décret 2003-999 du 14 octobre 2003 modifiant le décret 70-492 du 11 juin 1970		
5	Loi 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz (art 35) ; loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie (art 12) ; décret 70-492 du 11 juin 1970 (art 13)	Institution de servitudes d'établissement, d'ancrage, d'appui, de passage et d'abattage	Enquête spécifique (type parcellaire – 8 jours)
6	Loi 2000-108 du 10 février 2000 relative à modernisation et au développement du service public de l'électricité (art.24) ; décret 70-492 du 11 juin 1970 (art 5)	Déclaration d'utilité publique en vue de l'application de servitude au titre de l'article 12 de la loi 15/06/1906 pour les lignes directes de tension inférieure à 63 kV	Enquête de droit commun
7	Loi 2000-108 du 10 février 2000 relative à modernisation et au développement du service public de l'électricité (art.24) ; décret 70-492 du 11 juin 1970 (art 7-1)	Déclaration d'utilité publique en vue de l'application de servitude au titre de l'article 12 de la loi 15/06/1906 pour les lignes directes de tension supérieure ou égale à 63 kV	Enquête Bouchardeau
8	Loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie (art.12bis) ; décret 70-492 (art 20-3)	Installation de servitudes d'utilité publique concernant l'utilisation du sol ainsi que l'exécution de travaux soumis à permis de construire, au voisinage d'une ligne aérienne de tension supérieure ou égale à 130kV	Enquête de droit commun
9	Loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie (Art.11) décret ??	Déclaration d'utilité publique d'une concession de distribution d'énergie	Inusitée. Il n'y a plus de concessions déclarées d'utilité publique, ces dispositions pourront être abrogées dans le cadre de la codification du code de l'énergie

10	Loi du 16 octobre 1919 sur les ouvrages hydroélectriques, décret 94-894 (art.7)	Concession et DUP hydroélectriques	Enquête Bouchardeau
11	Loi 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime	Réservation des terrains privés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique	Renvoie à l'article premier de l'ordonnance 58-997 portant réformes des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, ce qui renvoie à l'enquête spécifique préalable à la DUP
12	Loi 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation rationnelle de la chaleur, Décret 81-542 du 13 mai 1981	Déclaration de classement d'un réseau de distribution de chaleur et de froid (arts 11 et 21 du décret)	Enquête spécifique préalable à la DUP
13	Loi 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur, Décret 81-542	Déclaration d'intérêt général pour les canalisations dont le diamètre est supérieur à 700 mm (art. 20 et 22 du décret)	Enquête publique préalable à la déclaration
14	Loi 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur, Décret 81-542	Servitudes (arts 26 et 27)	Enquêtes parcellaires
15	Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques	Modification de 500 mètres aux abords des monuments historiques et son annexion au PLU	Enquête Bouchardeau
16	Loi 86-2 du 3 janvier 1986 sur le littoral (art.26); Décret 2004-309 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières	Projet de délimitation du rivage	Enquête de droit commun modifiée*
17	Loi 82-1153 du 30 décembre 1982 sur les transports intérieurs	Plan de déplacement urbain	Enquête Bouchardeau
18	Loi 65-498 du 29 juin 1965 relative aux	Travaux de canalisation pour le transport de produits chimiques –	Type spécifique d'enquête défini par le

	transports des produits chimiques par canalisation, décret 65-881 du 18 octobre 1965	servitude de non-constructibilité sur une bande de 5 mètres	décret 62-881
19	Loi 91-1385 du 31 décembre 1991 portant dispositions diverses en matière de transport, convention franco-allemande du 6 décembre 1982	Servitudes d'inondation – établir une zone de rétention des crues	Enquête de droit commun modifiée*
20	Ordonnance 2004-632 du 1 ^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales	Ouvrages et travaux réalisés par des associations syndicales des propriétaires susceptibles d'affecter l'environnement – projet de statut de l'association syndicale	Enquête Bouchardeau
21	Décret 59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques	Autorisation des jeux dans les casinos	Autre type d'enquête : enquête de commodo et incommodo
22	Décret 48-633 du 31 mars 1948 relatif au régime des eaux dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion	Régime des eaux dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion – déclassement de certaines parties du domaine public	Autre type d'enquête : Enquête de commodo et incommodo
23	Loi du 26 mars 1897 ayant pour objet d'autoriser des dérogations à l'article 4 de la loi du 15 juillet 1845, en ce qui concerne les clôtures et barrières de chemins de fer		Enquête d'utilité publique en vertu des ordonnances du 18 février 1834 ou du 15 février 1835 (introuvables)

Complément :

- Art. 8 du décret 83-228 sur les autorisations d'exploitation de cultures marines ;
- Décret n°2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports ;

LES PROCEDURES D'ENQUETE PUBLIQUE DANS CERTAINS PAYS EUROPEENS

Résumé d'une étude comparative.

La mission a jugé utile, à la fois pour compléter sa propre information et fournir des références sur les pratiques adoptées par nos voisins, de procéder à une analyse descriptive des procédures mises en œuvre par certains Etats-membres.

Le recueil des renseignements a été réalisé sur la base d'un questionnaire très ciblé quant à son contenu. En effet, une demande d'information avait été adressée quelques mois auparavant par la Commission Nationale du Débat Public à l'ensemble de nos partenaires, sur des sujets très proches, et la mission a jugé suffisant, en exploitant de manière indirecte les réponses adressées à la C.N.D.P., de s'en tenir à des questions très complémentaires tout en limitant le nombre de pays interrogés à cinq.

La mission a bénéficié de l'appui et du concours actif de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique du M.N.E.F.I., qui a mobilisé, dans des délais très rapides, les missions économiques de nos ambassades. L'étude et le rassemblement des informations se sont déroulés durant le mois d'Avril 2005. Les principaux éléments sont présentés ici de manière synthétique.

Les cinq Etats-membres interrogés ont été les suivants :

l'Espagne,
l'Italie,
l'Allemagne,
le Royaume-Uni,
les Pays-Bas.

Ils ont été saisis des questions suivantes :

1 Dans l'hypothèse de l'instruction d'un projet susceptible de porter atteinte à l'exercice de droits individuels, quelle est l'autorité chargée d'arbitrer ? L'Etat, éventuellement représenté par une autorité déconcentrée au niveau local, ou une autorité décentralisée représentant une collectivité territoriale ?

2 Quelles sont les principales étapes d'information et de consultation du public ? Ces étapes sont-elles liées entre elles et ont-elles un effet juridique mutuel, éventuellement validées par un garant ?

3 Comment se résout la question de la consultation du public pour des projets à incidences multiples, chacune de ces incidences pouvant être soumise à des normes juridiques particulières et des procédures spécifiques, susceptibles, chacune, d'aboutir à la délivrance d'autorisations différentes ? Le dispositif retenu est-il source de contentieux significatifs en nombre ?

D'emblée , l'exploitation des réponses a mis en avant les difficultés de l'exercice et donc la portée relative des informations obtenues.

Difficultés de vocabulaire et de langage, avec le maniement de notions ou de concepts juridiques loin d'être toujours équivalents dans nos droits nationaux respectifs, mais aussi difficultés dues à des schémas d'organisation politico-administrative difficilement comparables. Or les procédures d'enquête publique (ou leur équivalent) font appel à plusieurs acteurs : l'Etat, les collectivités décentralisées, les citoyens, les maîtres d'ouvrage , ou pétitionnaires, et en dernier lieu le juge . Suivant l'organisation politico-administrative de tel ou tel pays, le rôle respectif des uns et des autres va être totalement, ou partiellement, différent, ce qui évidemment rend les comparaisons difficiles.

A ce stade, parmi les mécanismes repérés chez nos voisins européens, **le dispositif d'organisation des enquêtes publiques mis en oeuvre en France apparaît , de loin , le plus sophistiqué de tous.**

La principale raison est, en premier lieu, à rechercher précisément dans le mode d'organisation de nos institutions, qui n'est pas sans motif de curiosité de la part de nos correspondants, où l'Etat apparaît encore très présent au niveau local, et où le jeu des différents acteurs est encadré de manière extrêmement figée. De ce fait , les questions que nous nous sommes posées sur notre propre système d'enquête publique, ont du, sans doute, apparaître à nos voisins , fort éloignées de la réalité quotidienne à laquelle ils sont confrontés . Mais cet effet de miroir n'est pas inutile : le fait même que notre pays présente un tel particularisme au sein de l'Union Européenne, reste porteur d'interrogations sur le bien-fondé de nos options, ce qui est la première démarche en vue d'une éventuelle réforme.

Quels sont les principaux éléments à retirer de cette consultation ?

Au regard des réponses apportées tant au questionnaire établi par la mission que des informations recueillies par la C.N.D.P., des éléments se dégagent très nettement.

La non exclusivité de l'Etat dans le pilotage de la procédure.

Tout d'abord, la capacité pour une autorité publique de faire prévaloir des intérêts généraux sur des intérêts privés, pouvant aller jusqu'à l'expropriation, n'est pas exclusive chez nos voisins. L'Etat n'est pas le seul, comme c'est majoritairement le cas en France, à avoir la capacité de lancer et mener les procédures, notamment, quand. des droits réels sont en jeu. Dans les pays à structure fédérale, Allemagne, ou à structure régionale forte, Italie, Espagne, dans une certaine mesure, le Royaume –Uni, l'échelon « décentralisé » dispose de cette capacité, évidemment sous le contrôle du juge. La répartition des rôles s'établit selon des critères d'incidence ou selon l'importance, locale, régionale ou nationale (fédérale), du projet. Parfois un champ particulièrement stratégique est défini qui donne compétence, dans ce cas, à l'Etat : par exemple , en Espagne l'ensemble du domaine de l'eau. Mais cette exclusivité reste l'exception, elle est attachée à un contexte tout à fait particulier à ce pays.

Une procédure plus simple, parce qu'une organisation administrative moins lourde.

En relation avec un contexte institutionnel qui leur est propre, nos principaux partenaires ignorent les subtilités et les effets pas toujours enrichissants de nos débats sur la part respective à ménager entre décentralisation et déconcentration. Chez la plupart de nos voisins, la représentation locale de l'Etat se réduit à une vision beaucoup plus réduite qu'en France, de ses missions régaliennes, il a pris depuis longtemps l'habitude de les partager avec l'échelon décentralisé. Par exemple la légitimité des autorités locales de mener des procédures d'expropriation n'a jamais été contestée, pour la raison que l'Etat central n'a jamais, ou s'est retiré depuis longtemps, des projets considérés d'intérêt local. L'histoire des institutions n'est pas la même en France qui reste caractérisée par une présence forte sur le terrain d'une administration de l'Etat, représentée par un échelon déconcentré de chacun des grands ministères. Celle-ci n'est pas encore aujourd'hui en capacité de partager, dans tous les domaines, avec les élus locaux, la légitimité qu'elle se reconnaît de défendre l'intérêt général. Cette position est particulièrement nette quand il s'agit de porter atteinte à la propriété privée, y compris quand il s'agit d'en réduire la jouissance par une atteinte à l'environnement immédiat. A la décharge de l'Etat, il convient d'admettre aussi que les élus locaux ne sont pas toujours mécontents de se défausser sur lui, de prises de décisions pas toujours populaires... Il y a là une alliance objective qui se satisfait du statu quo.

Une information du public moins contrainte.

Les subtilités du système français, qui se réfère à des notions à contenu variable comme l'information du public, la consultation, la concertation, l'enquête publique, paraissent totalement étrangères à nos partenaires. Le débat qui anime parfois nos instances sur le phasage idéal entre ces différents stades d'association du public à un projet, ne se pose évidemment pas. Dans la plupart des cas l'intention des maîtres d'ouvrage est rendue publique, sous différentes formes non arrêtées dans la procédure, la véritable consultation ne portant que sur le projet suffisamment défini. Il ne semble pas que ces modes d'association soient très figés, par des dispositions à portée réglementaire, encore moins législative. Ceci n'exclue pas une intervention du juge, mais celui-ci est amené à intervenir beaucoup plus sur des questions de fond, que sur des questions de non respect ou d'atteinte partielle à une règle de procédure qu'il se doit, et c'est normal, de faire respecter puisqu'elle a été posée.

Dans le droit fil d'une information du public moins soumise à des contraintes de procédure, est en même temps clairement affiché chez nos partenaires, c'est particulièrement le cas en Grande-Bretagne, le souci de réduire au maximum les délais de consultation. La consultation doit être menée de la façon la sérieuse possible mais les contraintes économiques doivent en même temps être prises en considération car tout retard excessif dans le déroulé de la procédure menace l'équilibre financier du projet.

L'unification des procédures à incidences multiples.

L'une des causes régulièrement soulignée dans la mauvaise appréciation des enquêtes publiques telles qu'elles sont pratiquées en France, tient à ce que les procédures à laquelle doit se soumettre un projet sont indépendantes les unes des autres, chacune d'elles pouvant à tout moment interférer avec une autre, l'une pouvant être confirmée par le juge administratif, l'autre, au contraire, pouvant subir une annulation totale ou partielle avec un effet souvent dévastateur sur le dossier dans son ensemble. Cette

instabilité juridique ne joue pas en faveur des enquêtes publiques alors que le reproche à faire vient plutôt des procédures elles-mêmes, qu'il s'agisse de prises en considération (aménagement, infrastructures) ou qu'il s'agisse de procédures d'autorisation (autorisations « eau », ICPE).

Nos partenaires européens semblent ignorer ce type de procédures en « mille-feuilles », ou, du moins, ont mis en place des réponses administratives adéquates : soit, pour les cas les plus importants, des mécanismes de coordination sont organisés entre les différents intérêts mis en jeu, à l'occasion d'un projet, qu'il soit de portée nationale ou locale, (Italie), soit une instance permanente de l'Etat est chargée de veiller au déroulement concomitant et harmonieux des procédures (Pays-Bas). Le principe d'unicité des procédures, et donc d'une consultation unique, est clairement posé.

En résumé l'étude comparative a montré, sur la base de l'échantillon retenu mais pouvant être considéré comme suffisamment représentatif, un net décalage entre les grandes tendances d'organisation de la consultation du public chez nos voisins européens et notre propre mode d'organisation de nos enquêtes publiques.

Ce décalage s'explique par des raisons de culture administrative et historique fort ancienne et il est difficile de considérer que, dans une démarche de rénovation et de simplification, tout pourra être repris de l'expérience de nos voisins. Il n'en reste pas moins que les pays consultés, qui sont des pays largement reconnus pour la qualité démocratique de leur régime, ont mis en place des mécanismes de consultation du public auxquels leurs citoyens ont manifestement adhéré. D'après les informations recueillies, les contentieux semblent être, en comparaison de la situation française, nettement moins fréquents.

On est tenté d'y voir la preuve tangible que ces mécanismes disposent d'éléments tout à fait opérationnels, susceptibles de servir de référence et d'exemple pour notre propre compte, au moment où, d'évidence, la tendance à un rapprochement des pratiques administratives au niveau européen mérite d'être favorisée.



**DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR
ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE**

**BUREAU DES RÉSEAUX D'EXPERTISE ET DE VEILLE INTERNATIONALES
RESEAU ENVIRONNEMENT
Contact : michel.boivin@dree.org (01 53 18 66 23)**

Les procédures d'enquête et d'information du public

Contribution des Missions Économiques de Madrid, La Haye, Berlin, Rome et Londres

Temps estimé pour la réalisation de cette étude : 13,5 jours/agent, soit un coût théorique de 12.825 Euros HT

Prestation réalisée sous système de management de la qualité certifié AFAQ ISO 9001

Avril 2005



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	:	3
ESPAGNE	:	4
ITALIE	:	6
ALLEMAGNE	:	8
ROYAUME-UNI	:	11
PAYS-BAS	:	16

AVANT PROPOS

Cette étude a été confiée par l'Inspection générale de l'environnement du Ministère de l'écologie et du développement durable au réseau des Missions Economiques.

Elle a été conduite dans le courant du mois de avril 2005 sur la base d'un questionnaire portant sur les points principaux suivants :

- Dans l'hypothèse de l'instruction d'un projet susceptible de porter atteinte à l'exercice de droits individuels, quelle est l'autorité chargée d'arbitrer ? L'Etat, éventuellement représenté par une autorité déconcentrée au niveau local, ou une autorité décentralisée représentant une collectivité territoriale ?

- Quelles sont les principales étapes d'information et de consultation du public ? Ces étapes sont-elles liées entre elles et ont-elles un effet juridique mutuel, éventuellement validées par un garant ?

- Comment se résout la question de la consultation du public pour des projets à incidences multiples, chacune de ces incidences pouvant être soumise à des normes juridiques particulières et des procédures spécifiques, et susceptibles d'aboutir à la délivrance d'autorisations différentes ? Le dispositif retenu est-il source de contentieux significatifs en nombre ?

On trouvera ci-joint les contributions des cinq Missions Economiques qui ont été interrogées.

ENQUETE SUR LES PROCEDURES D'ENQUETES PUBLIQUES ET D'INFORMATION DU PUBLIC EN ESPAGNE

I - Dans l'hypothèse de l'instruction d'un projet susceptible de porter atteinte à l'exercice de droits individuels, quelle est l'autorité chargée d'arbitrer ? L'Etat, éventuellement représenté par une autorité déconcentrée au niveau local, ou une autorité décentralisée représentant une collectivité territoriale ?

Le pouvoir de résoudre un éventuel conflit correspond à l'Administration publique compétente pour engager la procédure administrative d'autorisation du projet susceptible de porter préjudice aux droits individuels.

En règle générale, les actions réalisées par une administration dont le cadre de compétence territoriale est par exemple la municipalité, ne sont pas contrôlées par une administration publique dont le cadre de compétence territoriale est supérieur (ex. une Communauté Autonome ou l'Etat).

Ainsi, si la décision adoptée par une administration porte préjudice aux intérêts d'un tiers, celui-ci doit faire appel devant cette même administration. S'il n'arrive pas à un accord, il pourra présenter un recours devant les tribunaux mais en aucun cas devant une administration dont le cadre de compétence territoriale est supérieur.

II - Quelles sont les principales étapes d'information et de consultation du public ? Ces étapes sont-elles liées entre elles et ont-elles un effet juridique mutuel, éventuellement validées par un garant ?

Les étapes d'information du public varient selon la procédure régulant l'approbation du projet ou du plan en question. En règle générale, les projets devant être soumis à une évaluation d'impact environnemental passent par deux phases d'information publique. Une première lorsque le plan en est encore à sa phase de projet, et une seconde juste avant son approbation. Les deux phases peuvent donner lieu à la modification du projet, bien qu'en règle générale, elles n'engagent pas l'autorité publique, sauf dans les cas où la norme régulant la procédure d'approbation du plan le prévoit de façon expresse.

III - Comment se résout la question de la consultation du public pour des projets à incidences multiples, chacune de ces incidences pouvant être soumise à des normes juridiques particulières et des procédures spécifiques, et susceptibles d'aboutir à la délivrance d'autorisations différentes ? Le dispositif retenu est-il source de contentieux significatifs en nombre ?

En règle générale et dans le cas de projets à incidences multiples, on ne lance pas de manière simultanée, pour toutes les procédures administratives affectant une même demande, une unique démarche de consultation du public intéressé (sauf dans des cas spéciaux, comme par exemple les autorisations environnementales intégrées prévues dans la loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution).

En fait, chaque administration publique effectue ses propres démarches de consultation et d'information du public. Les conflits qui pourraient en découler doivent se résoudre entre les administrations concernées, soit à travers des formules de coopération, soit en appliquant le principe de hiérarchie faisant prévaloir la compétence exercée par une administration face à la compétence de l'autre.

Ce système génère parfois des conflits, lorsque la demande objet de l'autorisation a une incidence dans différents domaines de l'intérêt public et si ceux-ci relèvent de la compétence de diverses administrations. A titre d'exemple, la gestion correcte de l'eau est une question d'intérêt national qui correspond à l'État, tandis que la protection des oiseaux dans un « lieu d'intérêt communautaire » est une question d'intérêt régional correspondant à l'Administration régionale. Une entreprise peut demander une autorisation pour effectuer un rejet dans une rivière à proximité de ce lieu d'intérêt communautaire. Cela peut donner lieu à ce que l'entreprise obtienne de l'administration de l'État qui gère l'eau, l'autorisation de rejet, mais que l'administration régionale, qui veille à la protection du « lieu d'intérêt communautaire », interdise ce même rejet, considérant qu'il pourrait affecter les oiseaux dudit lieu.

Quelle décision prévaut ? Si les deux administrations n'arrivent pas à un accord amiable, c'est en règle générale celle de l'État, mais l'administration régionale peut avoir recours aux tribunaux pour tenter de résoudre le conflit.

ENQUETE SUR LES PROCEDURES D'ENQUETES PUBLIQUES ET D'INFORMATION DU PUBLIC EN ITALIE

I - Dans l'hypothèse de l'instruction d'un projet susceptible de porter atteinte à l'exercice de droits individuels, quelle est l'autorité chargée d'arbitrer ? L'Etat, éventuellement représenté par une autorité déconcentrée au niveau local, ou une autorité décentralisée représentant une collectivité territoriale ?

En fonction des projets, l'autorité compétente est la commune (petits projets sans évaluation d'impact environnemental), la région ou l'Etat.

- Au niveau communal, les autorités doivent rédiger un plan d'urbanisme au moins tous les cinq ans (durée des mandats électoraux municipaux). Défini par une loi régionale et soumis à la supervision des autorités régionales, ce plan doit contenir les projets publics et privés, susceptibles de porter atteinte à l'exercice de droits individuels. Il constitue le document de base pour la délivrance des permis de construire (constructions privées) et pour les procédures de déclaration d'utilité publique (constructions publiques).

En cas de défaillance de la compétence communale (dépassement du délai imparti pour la délivrance du permis de construire par exemple), ce sont les autorités régionales qui sont compétentes.

- Pour les projets soumis à l'évaluation d'impact environnemental (VIA), la procédure est régionale ou nationale pour les plus importants (centrales de plus de 300 MW, câbles électriques de plus de 150kV et 15 km, stockages de produits chimiques de plus de 80000m³, etc)¹.

Par ailleurs, les activités de moindre envergure (listées dans l'annexe B du texte sur la VIA, voir annexe) sont d'abord soumises à la procédure dite de "screening" : les autorités régionales ou provinciales décident si l'ouvrage doit ou non être soumis à la VIA.

Enfin, pour les zones protégées ou sur demande du promoteur du projet, la VIA associe plusieurs niveaux de décision (provinces et communes notamment).

II - Quelles sont les principales étapes d'information et de consultation du public ? Ces étapes sont-elles liées entre elles et ont-elles un effet juridique mutuel, éventuellement validées par un garant ?

- Le plan d'urbanisme est public, son contenu précis est défini par une loi régionale et il est généralement effectué sous contrôle des autorités régionales. Le bureau communal chargé de l'urbanisme (obligatoire) peut décider d'associer d'autres acteurs ou administrations pour des dossiers spécifiques.

Puis, pour les ouvrages publics, une déclaration d'utilité publique doit être faite et une indemnité d'expropriation prédéfinie. Le promoteur propose une indemnité au propriétaire qui peut présenter des observations écrites dans les 30 jours :

- il peut accepter l'indemnité offerte (décision irrévocable, il sera alors indemnisé dans les 60 jours),
- ou désigner un "technicien" de son choix, qui participera au collège de techniciens chargé de procéder à la fixation définitive des indemnités.
- Si le propriétaire ne répond pas, le promoteur doit déposer 60% de la somme de l'indemnité auprès de la Caisse des dépôts et doit inviter le propriétaire, par voie judiciaire, à se prononcer. Des techniciens sont alors nommés d'office pour effectuer un rapport et proposer des indemnités.

¹ Notons que les ouvrages relevant de la "Loi objectif" de 2001 (liste de grands projets d'infrastructures définis stratégiques pour le pays) sont soumis à un autre type de procédure.

Après remise du rapport des techniciens au promoteur, ce dernier l'envoie immédiatement au propriétaire. L'ensemble des parties (promoteur, propriétaire ou un tiers ayant un intérêt particulier) peut porter plainte devant la Cour d'appel compétente au sujet de la nomination des techniciens et de l'estimation des indemnités. 30 jours après la remise du rapport, l'autorité autorise le paiement de l'indemnité.

Le législateur italien a souhaité simplifier et accélérer les procédures et encourager administrations et particuliers à trouver une entente.

- Pour les ouvrages soumis à l'évaluation d'impact environnemental (VIA), la publicité des actes est réglementée par la directive 377/85. Un Décret de la présidence du conseil de 1985 fixe les procédures d'information du public et indique comment celui-ci doit réagir aux ouvrages.

C'est en fonction de l'autorité compétente (région ou Etat) que se font la publicité des actes et la communication au public. Ensuite, les citoyens ont la possibilité d'exprimer leur opinion.

Le promoteur soumet son projet à l'administration compétente et, parallèlement, avertit le public, sur un quotidien, par un avis contenant les caractéristiques précises du projet. Cet avis signale en quelque sorte que le projet est déposé auprès des autorités pour consultation. Ceci correspond à la publicité des actes.

A compter de la date de cette publication, les particuliers disposent de 30 jours pour déposer leurs observations à l'autorité chargée de l'évaluation du projet².

La loi indique que l'évaluation du projet par les services administratifs doit être effectuée dans les 90 jours, à moins qu'il y ait des modifications au projet, reportant d'autant les délais.

Puis il y a un avis de la commission (composée de techniciens) qui conduit à la publication d'une décision régionale ou d'un décret ministériel³ (ou une décision régionale)

III- Comment se résout la question de la consultation du public pour des projets à incidences multiples, chacune de ces incidences pouvant être soumise à des normes juridiques particulières et des procédures spécifiques, et susceptibles d'aboutir à la délivrance d'autorisations différentes ? Le dispositif retenu est-il source de contentieux significatifs en nombre ?

Que ce soit au niveau local, régional ou national, les commissions chargées d'étudier les projets sont uniques et procèdent à une évaluation unique globale. Nos interlocuteurs ne nous ont pas signalé une multiplicité de procédures pour un même projet.

Cependant, on peut observer que la place faite aux autorités locales (qui ont un pouvoir important en matière d'environnement en Italie) et l'absence des représentants locaux de l'Etat sur ces dossiers contribuent probablement au ralentissement de la réalisation de nombreux projets et au blocage fréquent des procédures de construction.

Sites internet :

- pour la VIA <http://web.tiscali.it/studiosistema/>
- pour les règles en matière d'urbanisme <http://www.simone.it/appalti pubblici/edilizia/edilizia.htm>

² En pratique cependant, les autorités tiennent compte des observations arrivées par la suite, tant qu'elles arrivent dans un délai raisonnable.

³ Dans le cas des projets relevant de la Loi objectif, c'est le Comité interministériel de programmation économique qui est chargé d'étudier le dossier.

ENQUETE SUR LES PROCEDURES D'ENQUETES PUBLIQUES ET D'INFORMATION DU PUBLIC EN ALLEMAGNE

Transposition en droit national de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, de la Directive européenne 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et de la Directive européenne 2003/35/CE concernant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement

- Les difficultés de transposition de la Convention d'Aarhus en Allemagne résultent de la structure fédérale du pays, les domaines de la protection de la nature et de l'eau étant notamment du ressort des Länder. La volonté de ratifier la Convention d'Aarhus est toutefois inscrite dans le contrat de coalition 2002-2006 (http://www.gruene-nrw.de/fileadmin/user_upload/files/Allgemein/Koalitionsvertrag.pdf). La coalition gouvernementale (SPD-Verts) souhaite pour cela instaurer une compétence fédérale dans le domaine environnemental, en particulier en ce qui concerne le droit de l'eau.

- La directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (1^{er} pilier de la Convention Aarhus) a été transposée en Allemagne par l'amendement de la **loi sur l'information en matière d'environnement** (« Umweltinformationsgesetz »-UIG) du 22 décembre 2004. Cette loi est entrée en vigueur le 14 février 2005. Elle n'est applicable qu'au niveau fédéral (cf description en annexe). **Dans les Länder toutefois, les citoyens peuvent faire valoir directement la directive européenne 2003/4/CE.** Par ailleurs, dans certains Länder (Brandenburg, Berlin, Nordrhein-Westfalien, Schleswig-Holstein), la loi sur la liberté de l'information répondait déjà ex ante aux dispositions de la directive 2003/4/CE.

- **Par ailleurs, l'Allemagne a jusqu'au 1^{er} juin 2005 pour transposer la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 (« Plans et programmes »)** prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et reprenant les dispositions de la Convention d'Aarhus:

- la transposition de la directive 2003/35/CE est prévue par le projet d'amendement de la loi sur l'étude d'impact sur l'environnement (« Umweltverträglichkeitsprüfung-Gesetz »-UVPG) du 23 juin 2004. Cette nouvelle loi (actuellement en discussion entre les deux chambres) doit également transposer la directive 2001/42/CE et ainsi obliger les autorités publiques à l'origine d'un projet pouvant avoir un impact sur l'environnement de publier un rapport préalable (« Umweltbericht »). Elle doit permettre en outre d'élargir les possibilités de recours des associations de défense de l'environnement, notamment dans le domaine des installations classées et des infrastructures.

- parallèlement, deux projets de lois (à incidence fédérale) transposant la directive 2003/35/CE et concernant les deuxième et troisième piliers de la Convention d'Aarhus sont en cours d'examen : le projet de loi sur la participation du public en matière d'environnement (« Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz » du 21 février 2005 et le projet de loi sur les voies de recours en matière d'environnement (« Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ») du 21 février 2005.

I - Dans l'hypothèse de l'instruction d'un projet susceptible de porter atteinte à l'exercice de droits individuels, quelle est l'autorité chargée d'arbitrer ? L'Etat, éventuellement représenté par une autorité déconcentrée au niveau local, ou une autorité décentralisée représentant une collectivité territoriale ?

Pour justifier l'expropriation (Code de l'urbanisme, § 85 et s.), il faut établir le but d'intérêt fédéral auquel le terrain est destiné. La commune doit s'efforcer avant tout de parvenir à une acquisition,

avant de pouvoir mettre en oeuvre une procédure d'expropriation. Les cas d'expropriation sont donc rares car les parties parviennent la plupart du temps à s'entendre sous le régime du droit privé, la plupart des contentieux concernant le montant de l'indemnité.

En dehors de l'intervention occasionnelle de la Cour constitutionnelle fédérale sur les questions du droit de l'urbanisme, **ce sont la Cour administrative fédérale et la Cour fédérale de justice** qui sont chargées en premier lieu de garantir l'application et l'interprétation uniforme du droit de l'urbanisme fédéral.

Dans le cadre de l'instruction d'un projet de construction susceptible de porter atteinte à l'exercice de droits individuels, la protection juridique du citoyen s'accomplit en pratique en première instance devant les tribunaux administratifs et exceptionnellement, en cas de recours, devant les tribunaux administratifs de deuxième degré (*Oberverwaltungsgerichte*), qui font partie de l'organisation juridictionnelle des Länder et appliquent le droit du Land concerné. La Cour administrative fédérale a une fonction de cassation et d'application uniforme du droit fédéral.

L'activité de la **Cour fédérale de justice** résulte quant à elle de l'article 14 de la Loi fondamentale, selon laquelle le contentieux des indemnités d'expropriation est attribué aux juridictions ordinaires, c'est-à-dire aux tribunaux civils.

II - Quelles sont les principales étapes d'information et de consultation du public ? Ces étapes sont-elles liées entre elles et ont-elles un effet juridique mutuel, éventuellement validées par un garant ?

En Allemagne, il n'existe pas à proprement parler de procédure d'enquête publique. Pour certains projets importants d'intérêt fédéral (routes, chemins de fer, ouvrages hydrauliques, aérodromes et décharges), une procédure spéciale est toutefois prévue : **la procédure d'approbation d'un plan « Plansfeststellungsverfahren »** régie par la loi sur la procédure administrative (*Verwaltungsverfahrensgesetz-VwVfG*) du 21 septembre 1998 :

1- Réception du plan

Le responsable du projet remet le plan à l'autorité chargée de l'enquête en vue de la mise en oeuvre de la procédure d'enquête

2- Dépôt pour consultation

Au cours du mois suivant **réception** du plan complet, l'autorité chargée de l'enquête demande aux autorités dont le secteur d'attributions est concerné par le projet de prendre position et fait en sorte que le plan soit déposé pour **consultation** dans les communes dans lesquelles le projet est susceptible d'effets. Les communes doivent déposer le plan pour consultation au cours des trois semaines suivant réception, pour une durée **d'un mois**.

3- Présentation des objections

Jusqu'au terme d'un délai de deux semaines suivant l'expiration du délai de dépôt pour consultation, toute personne qui a intérêt à agir peut émettre, par écrit ou par inscription à un procès-verbal, des objections contre le plan auprès de la commune ou de l'autorité chargée de l'enquête.

Après expiration du délai de présentation des objections, l'autorité chargée de l'enquête doit débattre avec le responsable du projet, les autorités administratives, les personnes concernées et celles ayant émis des objections, des objections émises contre le plan dans le délai et des prises de position des autorités administratives relativement au plan. Le débat doit normalement être clos au cours des trois mois suivant l'expiration du délai de présentation des objections.

La date des débats peut être fixée dans l'avis public .

Si le plan déposé pour consultation doit être modifié et si, de ce fait, le secteur d'attributions d'une autorité administrative ou les intérêts de tiers sont touchés pour la première fois ou plus gravement qu'auparavant, la modification doit leur être communiquée, et la possibilité doit leur être donnée de prendre position ou d'émettre des objections dans un délai de deux semaines.

4-Prise de position

L'autorité chargée de l'enquête définit sa **position** à l'issue de la procédure d'enquête et la transmet à l'autorité d'approbation du plan autant que possible dans un délai d'un mois à partir de la clôture du débat, accompagnée du plan, des prises de position des autorités administratives et des objections non réglées.

La transposition de la Convention d'Aarhus en Allemagne nécessite une modification de la procédure d'approbation du plan qui facilite la participation de la population. Les récents projets de réforme en matière de planification, notamment dans les réseaux de transport ou d'électricité, ont pour but de limiter la bureaucratie et de raccourcir les délais de réaction de la population, point critiqué par les ONG allemandes.

III- Comment se résout la question de la consultation du public pour des projets à incidences multiples, chacune de ces incidences pouvant être soumise à des normes juridiques particulières et des procédures spécifiques,et susceptibles d'aboutir à la délivrance d'autorisations différentes ? Le dispositif retenu est-il source de contentieux significatifs en nombre ?

S'agissant de projets ayant un impact sur l'environnement, la loi UVPG (« Umweltverträglichkeitsprüfung ») de 1990, **oblige** à fournir une étude d'impact sur l'environnement des projets soumis à la législation sur les émissions et les rejets dans l'environnement. L'étude d'impact sur l'environnement est une partie non détachable de procédures administratives servant à prendre une décision sur le devenir de projets. Ainsi, la procédure de consultation doit répondre aux exigences de l'article 73, paragraphes 3 à 7, de la [Loi sur la procédure administrative](#) (« [Verwaltungsverfahrensgesetz](#) »). Comme mentionné en introduction, la loi UVPG est en cours d'amendement.

La procédure allemande suscite un nombre important de recours, notamment contentieux. Il s'avère malheureusement impossible, pour nos interlocuteurs allemands, de donner des statistiques globales dans la mesure où celles-ci ne sont pas centralisées.

ENQUETE SUR LES PROCEDURES D'ENQUETES PUBLIQUES ET D'INFORMATION DU PUBLIC AU ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni est favorable aux principes de la Convention d'Aarhus qu'il a ratifiés le 24 février dernier, soit une semaine après l'Union européenne. Ce pays a adopté un certain nombre de Lois et code de pratique afin d'améliorer les modes d'interaction avec le public. La modernisation du système de planification entamée en 1998 représente pourtant selon les organisations environnementales une menace réelle pour la participation du public aux grands projets.

I - Dans l'hypothèse de l'instruction d'un projet susceptible de porter atteinte à l'exercice de droits individuels, quelle est l'autorité chargée d'arbitrer ? L'Etat, éventuellement représenté par une autorité déconcentrée au niveau local, ou une autorité décentralisée représentant une collectivité territoriale ?

Dans le cadre de projet susceptible de porter atteinte à l'exercice de droits individuels, plusieurs entités disposant d'une autorité statutaire peuvent faire l'usage d'un droit d'expropriation assujéti à l'approbation du **Vice Premier Ministre**. Le portefeuille de ce dernier regroupe entre autres les questions relatives à l'aménagement du territoire, au logement, à l'immobilier, à l'exclusion sociale etc. (www.odpm.gov.uk). En pratique, les Autorités locales et la Direction des routes (« *Highways Agency* ») sont les deux entités ayant le plus souvent recours à cette prérogative. Cependant parmi les autres utilisateurs de cette procédure on cite : les différents Ministères, les Agences de développement régional, les fournisseurs de service public tels que les distributeurs d'eau ou d'électricité. Les promoteurs des grands projets (voies ferrées etc...) peuvent pour leur part exercer un droit d'expropriation en vertu de la loi sur le Transport et les Travaux de 1992 (*Transport and Works Act 1992*).

Les phases de la procédure d'expropriation :

Phase 1 – formulation : Au cours de cette phase préliminaire, les autorités locales constatent la nécessité d'invoquer une procédure d'expropriation

Phase 2 – résolution : délimitation précise du bien immobilier concerné par la procédure

Phase 3 – Référencement : identification de la partie prenante (exproprié)

Phase 4 – Ordonnance : conclusion de l'arrêté de cessibilité (ex : The Borough of Broxmere Compulsory Purchase Order 2004)

Ces trois premières phases constituent l'étape connue en France sous le nom d' «enquête parcellaire ».

Phase 5 – Publicité : publication d'un avis durant au moins quinze jours dans un ou deux journaux locaux

Phase 6 – Objections : On distingue deux types d'objections ; celles soulevées par les parties directement concernées (« *statutory objector* ») et celles soulevées par les parties indirectement affectées par la procédure (« *non-statutory objector* »).

Phase 8 – Enquête : Seules les objections soulevées par l'exproprié (« *statutory objector* ») peuvent conduire le Ministre à ouvrir une procédure d'enquête publique, laquelle fait l'objet d'un rapport établi par un Inspecteur désigné.

Phase 7 – Décision : Après évaluation du rapport compilé par l'Inspecteur, le Ministre peut soit approuver, modifier ou rejeter l'arrêté de cessibilité. Il est à noter que toute contestation de la décision du Ministre peut être portée devant les tribunaux (*High Court*) en vertu de la loi *Acquisition of Land Act 1981*.

Phase 9 – Cession : La cession peut être effectuée à l'amiable ou sur la base d'autres régimes juridiques particuliers (cf. annexe : les procédures d'expropriation, paragraphe 3.78).

ENQUETE SUR LES PROCEDURES D'ENQUETES PUBLIQUES ET D'INFORMATION DU PUBLIC AU ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni est favorable aux principes de la Convention d'Aarhus qu'il a ratifiés le 24 février dernier, soit une semaine après l'Union européenne. Ce pays a adopté un certain nombre de Lois et code de pratique afin d'améliorer les modes d'interaction avec le public. La modernisation du système de planification entamée en 1998 représente pourtant selon les organisations environnementales une menace réelle pour la participation du public aux grands projets.

I - Dans l'hypothèse de l'instruction d'un projet susceptible de porter atteinte à l'exercice de droits individuels, quelle est l'autorité chargée d'arbitrer ? L'Etat, éventuellement représenté par une autorité déconcentrée au niveau local, ou une autorité décentralisée représentant une collectivité territoriale ?

Dans le cadre de projet susceptible de porter atteinte à l'exercice de droits individuels, plusieurs entités disposant d'une autorité statutaire peuvent faire l'usage d'un droit d'expropriation assujéti à l'approbation du **Vice Premier Ministre**. Le portefeuille de ce dernier regroupe entre autres les questions relatives à l'aménagement du territoire, au logement, à l'immobilier, à l'exclusion sociale etc. (www.odpm.gov.uk). En pratique, les Autorités locales et la Direction des routes (« *Highways Agency* ») sont les deux entités ayant le plus souvent recours à cette prérogative. Cependant parmi les autres utilisateurs de cette procédure on cite : les différents Ministères, les Agences de développement régional, les fournisseurs de service public tels que les distributeurs d'eau ou d'électricité. Les promoteurs des grands projets (voies ferrées etc...) peuvent pour leur part exercer un droit d'expropriation en vertu de la loi sur le Transport et les Travaux de 1992 (*Transport and Works Act 1992*).

Les phases de la procédure d'expropriation :

Phase 1 – formulation : Au cours de cette phase préliminaire, les autorités locales constatent la nécessité d'invoquer une procédure d'expropriation

Phase 2 – résolution : délimitation précise du bien immobilier concerné par la procédure

Phase 3 – Référencement : identification de la partie prenante (exproprié)

Phase 4 – Ordonnance : conclusion de l'arrêté de cessibilité (ex : The Borough of Broxmere Compulsory Purchase Order 2004)

Ces trois premières phases constituent l'étape connue en France sous le nom d'« enquête parcellaire ».

Phase 5 – Publicité : publication d'un avis durant au moins quinze jours dans un ou deux journaux locaux

Phase 6 – Objections : On distingue deux types d'objections ; celles soulevées par les parties directement concernées (« *statutory objector* ») et celles soulevées par les parties indirectement affectées par la procédure (« *non-statutory objector* »).

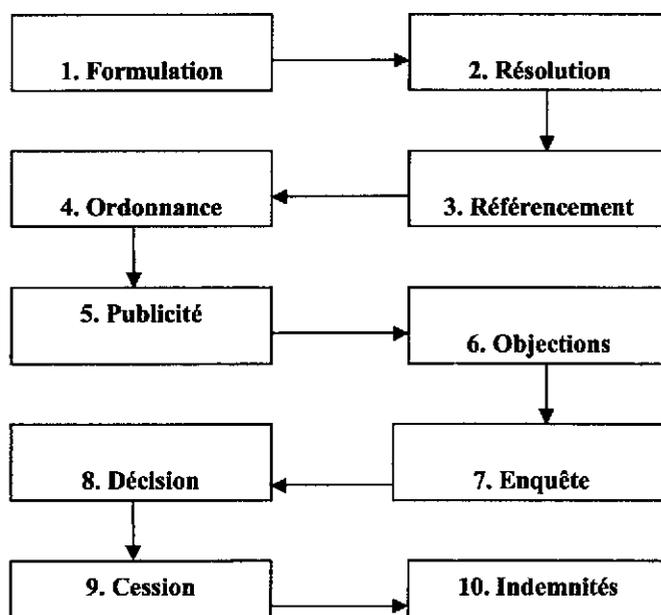
Phase 8 – Enquête : Seules les objections soulevées par l'exproprié (« *statutory objector* ») peuvent conduire le Ministre à ouvrir une procédure d'enquête publique, laquelle fait l'objet d'un rapport établi par un Inspecteur désigné.

Phase 7 – Décision : Après évaluation du rapport compilé par l'Inspecteur, le Ministre peut soit approuver, modifier ou rejeter l'arrêté de cessibilité. Il est à noter que toute contestation de la décision du Ministre peut être portée devant les tribunaux (*High Court*) en vertu de la loi *Acquisition of Land Act 1981*.

Phase 9 – Cession : La cession peut être effectuée à l'amiable ou sur la base d'autres régimes juridiques particuliers (cf. annexe : les procédures d'expropriation, paragraphe 3.78).

Phase 10 – Indemnisation : Le Royaume-Uni distingue trois régimes d'indemnisation, applicable respectivement aux propriétaires des locaux commerciaux, propriétaires agricoles et aux propriétaires résidentiels (cf. annexes).

Procédure d'expropriation



II - Quelles sont les principales étapes d'information et de consultation du public ? Ces étapes sont-elles liées entre elles et ont-elles un effet juridique mutuel, éventuellement validées par un garant ?

Amont du processus décisionnel

La loi de 2004 « *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* » a contribué à renforcer le rôle du public dans la phase amont du processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire. En effet, les autorités locales ont désormais l'obligation légale de publier une déclaration « *statement of community involvement* » détaillant les modalités de l'implication du public dans la définition de la stratégie d'aménagement du territoire. Cette déclaration doit être approuvée par un inspecteur issu de l'Inspection de l'urbanisme, (« *Planning Inspectorate* »). Une fois la déclaration approuvée, le dialogue peut être établi avec la population via différentes méthodes incluant l'organisation de débats, groupes de réflexion, etc. A ce stade, il s'agit d'évaluer les différentes options envisageables dans le cadre du plan de développement.

Aval du processus décisionnel et enquête publique

D'une manière générale, les enquêtes publiques interviennent à un stade très avancé de la procédure d'autorisation des projets.

- Etape 1 : Autorisation des projets

Les autorités locales informent la population par voie d'affichage, par la presse, débats télévisés etc. Les riverains ont accès au dossier durant une période minimum de 6 semaines durant laquelle ils peuvent faire parvenir leur avis aux autorités locales. La décision finale émane toutefois des autorités locales. Elle se fonde sur l'appréciation des données techniques (respect des plans de développement etc.) et sur les conclusions de l'Etude d'impact environnemental si elle a eu lieu.

- Etape 2 : Recours
On distingue deux cas :

Recours contre une approbation du projet

La décision émanant des autorités publiques est généralement définitive. Les opposants au projet peuvent néanmoins faire valoir leurs arguments auprès du médiateur « *local government Ombudsman* » ou encore interjeter appel devant la Haute Cour de Justice (*High Court*) - responsable des plaintes contre les pouvoirs publics - durant un délai de six semaines. Il est à noter que les dépenses inhérentes au processus d'objection (frais d'avocats etc.) découragent très souvent les contestataires de poursuivre leurs revendications.

Recours contre un rejet du projet

Les enquêtes publiques sont mises en œuvre afin d'analyser le projet lorsque celui-ci a été refusé à son promoteur par les autorités publiques. Elles sont suivies par un Inspecteur indépendant désigné par les autorités locales. La décision finale émane du Ministre responsable du projet (Transport, Aménagement etc.). Elle tient compte de la demande initiale, des conclusions de l'étude d'impact environnemental, des conclusions de l'enquête publique. Une fois la décision rendue publique, les parties prenantes ont la possibilité d'introduire un second recours auprès de la Cour Suprême. La procédure relative aux enquêtes publiques est détaillée dans les réglementations suivantes :

- [« *The Town and Country Planning \(Major Infrastructure Project Inquiries Procedure\) \(England\) Rules 2002* »](#)
- [« *The Highways \(Inquiries Procedure\) Rules 1994* »](#)
- [« *The Compulsory Purchase by Ministers \(Inquiries Procedure\) Rules 1994* »](#)
- [« *The Compulsory Purchase by Non-Ministerial Acquiring Authorities \(Inquiries Procedure\) Rules 1990* »](#)

S'agissant des décisions concernant la politique gouvernementale (vote des lois, règlements, livre blanc etc.), le Royaume-Uni a publié en **janvier 2004** un code de pratique relatif aux consultations (cf. **annexe**) mises en œuvre par les différentes instances gouvernementales (ministères etc.).

III- Comment se résout la question de la consultation du public pour des projets à incidences multiples, chacune de ces incidences pouvant être soumise à des normes juridiques particulières et des procédures spécifiques, et susceptibles d'aboutir à la délivrance d'autorisations différentes ? Le dispositif retenu est-il source de contentieux significatifs en nombre ?

En 1998, le gouvernement britannique a entamé une modernisation du système de planification qui est toujours en cours (cf. **infra**). Cette initiative a été lancée dans le but de minimiser les délais et incertitudes liés aux projets tombant sous le coup de régimes réglementaires variés sans pour autant restreindre la participation du public. Pour se faire, le 20 juillet 2001, le gouvernement britannique a annoncé une série de mesures destinées à accélérer la prise de décisions dans le cadre de l'instruction des grands projets (*Major Infrastructure Projects – MIPs*). Deux documents ont été conjointement publiés cette même année: le livre vert « *Planning: Delivering a fundamental Change* » et le document de consultation « *New Parliamentary procedures for processing major Infrastructure projects* » (cf. **annexe**). Parmi les mesures phares proposées, le gouvernement envisage de réduire le champ des enquêtes publiques ou encore de permettre au Parlement de prononcer une « Décision de principes » (cf. annexe « *Appraising major Infrastructure projects* »). Les projets concernés par les nouvelles mesures proposées incluent les nouveaux aéroports, pistes d'atterrissage, centrales

électriques, ports, voies ferrées, grands axes routiers, l'entreposage des déchets radioactifs (cf. [annexe C](#)). Il est à noter que depuis cette date aucun projet de loi n'a été soumis au Parlement britannique. Selon notre interlocuteur, le Professeur David COPE, Directeur du bureau parlementaire pour la Science et la Technologie, les travaux de réflexions en cours feront l'objet d'un rapport interne dont la date de publication est prévue pour mai 2005.

- Les projets de grande envergure demeurent relativement peu nombreux sur les quinze dernières années. Certains pourtant ont fait l'objet de contentieux aboutissant à un processus décisionnel long et onéreux : l'aéroport de Stanstead, la seconde piste de l'aéroport de Manchester, la passerelle de la Tamise à l'est de Londres, et le terminal 5 de l'aéroport d'Heathrow. Ce dernier s'est rendu tristement célèbre pour la durée record du processus décisionnel estimée à 8 ans.

Les propositions du gouvernement ont fait l'objet d'importantes critiques, notamment de la part des organismes environnementaux tels que Friends of Earth qui y voient l'érosion des droits civils des citoyens britanniques.

ANNEXES

1/ Etat de la transposition des principes de la Convention au Royaume-Uni

- *Implementing measures to achieve UK compliance with the UNECE Aarhus Convention* :
<http://www.defra.gov.uk/environment/internat/aarhus/pdf/compliance-summary.pdf>

2/ Législation et Code de pratique

- *Code of practice on Consultation*, janvier 2004
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation/documents/pdf/code.pdf>

- *Planning and Compulsory Purchase Act*, 2004
<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2004/20040005.htm>

- *Guide pour les procédures d'expropriation*, Office of the Deputy Prime Minister, octobre 2004
Les procédures d'expropriation
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_606093.pdf

Compensation des propriétaires commerciaux :
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_606094.pdf

Compensation des propriétaires agricoles :
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_606095.pdf

Compensation des propriétaires résidentiels :
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_606096.pdf

3/ Enquête et documents de consultation

- Enquête Parlementaire : *Local government consultations*, House of Commons, 22 mars 2005

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmodpm/316/316.pdf>

- Note du bureau parlementaire pour la Science et le Technologie : « *Appraising Major Infrastructure projects* »

<http://www.parliament.uk/post/pn173.pdf>

- Document de consultation :

« *Changes to the development control system* », décembre 2004

http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/pdf/odpm_plan_pdf_033057.pdf

« *New Parliamentary procedures for processing major Infrastructures projects* », décembre 2001

http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_605862.pdf

Livre vert : *Planning : Delivering a fundamental change*, décembre 2001

http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_605841.pdf

ENQUETE SUR LES PROCEDURES D'ENQUETES PUBLIQUES ET D'INFORMATION DU PUBLIC AUX PAYS-BAS

Transposition en droit national de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et de la Directive 2003/4 (du 14 février 2003) de l'Union européenne concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

La Première Chambre néerlandaise (équivalent du Sénat) a consenti, le 28 septembre 2004, à la ratification de la Convention d'Aarhus de 1998 par l'approbation de la proposition de Loi sur la mise en oeuvre de la Convention d'Aarhus (« Wet uitvoering Verdrag van Aarhus ») approuvée par la Deuxième Chambre néerlandaise (équivalent de l'Assemblée nationale) le 31 mars 2004. Cette loi amende plusieurs lois existantes. Des adaptations ont notamment été apportées à la Loi sur la gestion de l'environnement (« Wet milieubeheer »), à la Loi sur la publicité de l'administration (« Wet openbaarheid van bestuur »), à la Loi sur la protection de la nature (« Natuurbeschermingswet 1998 ») et à la Loi sur la gestion de l'eau (« Wet op de waterhuishouding »). La nouvelle loi est entrée en vigueur le 14 février 2005.

Le gouvernement néerlandais estime que la transposition de la Convention d'Aarhus par l'adoption de la Loi sur la mise en oeuvre de la Convention d'Aarhus (« Wet uitvoering Verdrag van Aarhus ») transpose de la Directive 2003/4 en droit néerlandais.

I - Dans l'hypothèse de l'instruction d'un projet susceptible de porter atteinte à l'exercice de droits individuels, quelle est l'autorité chargée d'arbitrer ? L'Etat, éventuellement représenté par une autorité déconcentrée au niveau local, ou une autorité décentralisée représentant une collectivité territoriale ?

Dans l'hypothèse d'un projet qui porte atteinte à l'exercice de droits individuels, le citoyen peut s'adresser en premier lieu à l'administration qui instruit le projet : la municipalité (dans le cas de procédures d'aménagement ou d'urbanisme) ou le Rijkswaterstaat ⁴ (dans le cas de procédures d'infrastructures). Si la réponse de l'administration compétente n'est pas satisfaisante, le citoyen peut s'adresser au médiateur « Nationale Ombudsman » (www.nationaleombudsman.nl), un organisme indépendant responsable du traitement des plaintes des citoyens auprès des administrations. Le jugement du « Nationale Ombudsman » n'a pas de valeur juridique. Cependant, son poids n'est généralement pas contesté.

Si une province ou municipalité souhaite instruire un projet pour lequel des expropriations sont nécessaires, le Ministre des Transports (« V&W ») et/ou le Ministre du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (« VROM ») restent responsables de la procédure juridique de ces expropriations. Le juge du tribunal administratif compétent prend néanmoins la décision finale quant aux modalités d'expropriation. Les différentes phases de la procédure d'expropriation sont les suivantes :

Phase 1 : la municipalité (ou une autre administration) tente de trouver une solution sous forme de dédommagement du/des particuliers(s) ;

Phase 2 : si les différentes parties n'arrivent pas à se mettre d'accord, la municipalité entame une procédure d'expropriation qui consiste en une procédure administrative (phase 2) et en une procédure juridique (phase 3). La procédure administrative se traduit par une information et

⁴ Directeur Général pour les travaux publics et la gestion des eaux au sein du Ministère des Transports, des Travaux Publics et de la Gestion des Eaux.

une consultation du public, dans un premier temps, avant l'approbation du plan officiel d'expropriation par le Conseil municipal, puis, avant l'approbation de ce même plan par la Reine et le Conseil des ministres ;

Phase 3 : à la demande de la municipalité, le juge du tribunal administratif compétent se prononce sur l'expropriation et détermine le montant du dédommagement. La décision du juge ne peut être contestée que devant la Cour de Cassation (« Hoge Raad »).

II - Quelles sont les principales étapes d'information et de consultation du public ? Ces étapes sont-elles liées entre elles et ont-elles un effet juridique mutuel, éventuellement validées par un garant ?

Les procédures d'information et de consultation du public sont inscrites dans plusieurs lois, telles que la Loi sur l'aménagement du territoire (« Wet op de Ruimtelijke Ordening »), la Loi sur les tracés (« Tracéwet »), la Loi sur l'aviation (« Luchtvaartwet »), la Loi sur la gestion de l'environnement (« Wet milieubeheer ») et la Loi sur la publicité de l'administration (« Wet openbaarheid van bestuur »).

2.1. Information du public.

La Loi sur la publicité de la politique, de 1991, stipule dans le chapitre 4 que « toute administration informe, spontanément, sur sa politique, ainsi que sur la préparation et l'exécution de celle-ci, dès lors que l'information servira à une bonne gestion démocratique ». Cette disposition concerne, en principe, le *droit d'être informé* de la préparation de toute décision politique. La procédure générale est décrite dans le chapitre 4 de la Loi générale sur le droit administratif (« Algemene wet bestuursrecht ») de 1992.

2.2. Consultation du public.

Dans la partie 3.4 de cette même loi, relative à la procédure préparatoire publique, des dispositions spécifiques décrivent le *droit de s'exprimer* dans le processus décisionnel. Le droit s'applique quand une disposition ou une décision de l'administration compétente l'a stipulé de façon explicite.

Dans ce cas-là, afin d'accorder le droit de regard aux parties intéressées, l'administration compétente, met les pièces décrivant la demande de prise de décision ou le projet de décision, à la disposition des parties intéressées pour une durée de quatre semaines. Les parties intéressées en sont informées par écrit (annonce dans la presse régionale ou quotidienne généralement).

Les principales étapes de la procédure préparatoire publique, qui détermine le droit du public de s'exprimer, sont les suivantes : le contenu du projet de décision doit être publié ; chacun a le droit de s'exprimer par voie écrite ou orale ; l'administration compétente a l'obligation de réagir pour motiver sa décision. Après la décision finale de l'administration compétente, il n'y a plus d'appel possible sur le fond. Un appel n'est possible qu'au niveau des procédures (d'abord auprès de la Commission des plaintes de l'administration compétente et ensuite, éventuellement, via le « Nationale Ombudsman », voir supra). Evidemment, les décisions peuvent être contestées devant le juge du tribunal administratif compétent (pendant une période de six semaines après la publication de la décision définitive).

2.2.1. Cas particulier : consultation du public dans le cadre de grands projets d'infrastructures et d'aménagement du territoire.

Les grands projets d'infrastructures et d'aménagement du territoire occupent une place à part. En général, le processus de consultation du public est le suivant :

1. Publication des données de base du projet (« startnotitie ») : possibilité de s'exprimer sur le plan du projet, pendant une période de quatre semaines après sa publication, auprès de l'administration compétente ;
2. Publication du plan définitif (et du rapport « MER », voir ci-après) dans le Journal Officiel (« Staatscourant ») : possibilité de s'exprimer sur les différentes alternatives proposées, pendant une période de quatre semaines après la publication, auprès de l'administration compétente ;
3. Publication du plan définitif détaillé dans le Journal Officiel (« Staatscourant ») : possibilité de s'exprimer sur le plan définitif pendant six semaines après la publication. Appel possible devant le Conseil d'Etat (« Raad van State ») ;
4. Décision du Ministre : aucun appel possible.

Les plans d'occupation des sols (« bestemmingsplannen »), élaborés par les municipalités ou les groupements de municipalités, peuvent être cités comme exemple : tout d'abord la municipalité décrit ses idées et demande l'opinion du public (par exemple lors de réunions d'information et de consultation), ensuite la municipalité élabore un plan d'occupation des sols qui doit être publié pour que chacun puisse s'exprimer (pendant quatre semaines). Le plan est ensuite envoyé pour approbation au Conseil Exécutif de la Province (« Gedeputeerde Staten », organisme en charge de la gestion quotidienne de la province) compétente. Pendant quatre semaines, le public dispose d'une nouvelle fois de la possibilité d'exprimer ses éventuelles objections. Il revient également au Conseil Exécutif de la Province de réagir aux réactions et aux remarques qui ont été formulées. Enfin, la version définitive du plan d'occupation des sols est publiée et ouverte une dernière fois à la consultation du public (pendant six semaines). Pendant cette période le plan peut être contesté devant le Conseil d'Etat (« Raad van State »). La procédure relative au plan d'occupation des sols (« bestemmingsplanprocedure ») est décrite dans la Loi sur l'aménagement du territoire (« Wet op de ruimtelijke ordening »).

2.2.2. Description de la procédure « MER ».

La procédure « mer », qui consiste en l'évaluation de l'impact de certains projets d'infrastructures (publics et privés) sur l'environnement (« milieueffectrapportage ») est, dans certains cas, obligatoire pour pouvoir entreprendre une procédure préparatoire publique. La procédure « mer » est également soumise à la consultation du public (une fois pendant les quatre semaines suivant la publication des données de base du projet (« startnotitie ») et une fois pendant les quatre semaines suivant la publication du rapport « MER »). La « MER » est un des éléments à fournir lors du processus de prise de décision. La procédure « MER » est décrite dans le chapitre 7 de la Loi sur la gestion de l'environnement (« Wet milieubeheer »). Un récapitulatif des activités soumises à une procédure « MER » avant le lancement d'une procédure préparatoire publique, est disponible dans la Décision « milieueffectrapportage » de 1994. La procédure telle que décrite dans le chapitre 7 de la Loi sur la gestion de l'environnement (« Wet milieubeheer ») diffère légèrement de la procédure stipulée dans la directive européenne 97/11/CE relative à l'évaluation de l'impact de certains projets d'infrastructures publics et privés sur l'environnement. Sur certains points précis, la procédure nationale est plus stricte et plus contraignante que les exigences européennes. Une adaptation de la Décision « milieueffectrapportage » de 1994 vient d'être proposée par le gouvernement le 17 janvier 2005. Cette proposition comprend l'obligation de réaliser une procédure « MER » pour tous les plans d'aménagement clés (« planologische kernbeslissingen »), les plans régionaux (« streekplannen »), les plans d'occupations des sols (« bestemmingsplannen ») et les plans de circulation (« verkeersplannen »). Cette adaptation répondra également aux exigences de la Directive 2001/42/EG relative à l'évaluation de l'impact de certains projets d'infrastructure sur l'environnement.

III- Comment se résout la question de la consultation du public pour des projets à incidences multiples, chacune de ces incidences pouvant être soumise à des normes juridiques particulières

et des procédures spécifiques, et susceptibles d'aboutir à la délivrance d'autorisations différentes ? Le dispositif retenu est-il source de contentieux significatifs en nombre ?

Actuellement, les procédures de consultation du public pour des grands projets d'infrastructure publics et privés ne semblent pas être remises en cause. Par conséquent, les autorités néerlandaises n'ont pas engagé, à ce stade, de démarche pour réformer leur système.

Afin de mieux encadrer les procédures de consultation et de concertation du public lors de grands projets d'infrastructures et pour éviter les contentieux, le Ministère des Transports a installé, depuis 1997, une agence pour la consultation du public (« Inspraakpunt » www.inspraakvenw.nl). Cette agence a deux objectifs :

- la préparation et l'exécution consciencieuses des procédures légales de consultation du public ;
- la garantie et le développement de la qualité du processus de consultation et de concertation.