



T H É M A

Essentiel

Commissariat général au développement durable

L'enquête publique modernisée

JANVIER 2019

Simplifiée et modernisée par la réforme de 2016, l'enquête publique a été dématérialisée ; ses délais et coûts ont été réduits. Le commissaire-enquêteur reste le pivot de l'enquête. Il informe le public et garantit la prise en compte de ses observations ; il apporte des garanties de transparence et d'impartialité.

Indispensable pour tout projet soumis à évaluation environnementale, l'enquête publique est un véritable dispositif au service de la démocratie participative locale : elle informe le public et lui permet de participer, avant la prise de décision, à l'élaboration de certains projets, plans et programmes susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement.

UNE PROCÉDURE DE RÉFÉRENCE

Le nouveau dispositif, entré en vigueur en 2017, réaffirme que l'enquête publique est la procédure de référence de la participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale, qui a l'avantage de se dérouler à la fois sur le terrain et de manière dématérialisée.

Elle intervient en aval du dépôt de la demande d'autorisation ou d'approbation, lorsque les caractéristiques des projets, plans et programmes sont précisément définies. Elle est complémentaire **du débat public et de la concertation préalable, qui sont organisés en amont de l'élaboration des projets, plans et programmes.** Ces deux dispositifs viennent répondre à un besoin de davantage de dialogue autour des sujets environnementaux.

Le dispositif mis en place en 2016 prévoit également, pour certains projets et sous certaines conditions, une procédure dérogatoire, dénommée procédure de participation par voie électronique, qui ne nécessite pas la présence d'un commissaire-enquêteur. Cette procédure est entièrement dématérialisée et se déroule sous l'égide de l'autorité organisatrice de la consultation, à qui il revient de l'organiser et de réaliser la synthèse des observations du public.

L'enquête publique reste le dispositif répondant le mieux aux garanties procédurales dans le respect du droit de l'Union européenne pour les projets soumis à évaluation environnementale. Elle est ainsi expressément mentionnée dans la directive 2011/92/UE qui encadre cette évaluation.

Zoom sur ...

Extrait de la conclusion du rapport du professeur Monédiaire d'avril 2015, rédigé dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement, qui a contribué à la réforme de l'enquête publique

« La question de la participation en aval s'est logiquement focalisée autour de l'enquête publique. La substitution absolue de l'enquête publique par voie électronique à celle présentielle du commissaire-enquêteur a été réfutée, pour des raisons de respect du principe d'égalité. Au total, un consensus s'est dégagé rapidement pour une combinaison des modalités « présentielle / électronique » de l'enquête publique. L'attention a été fortement attirée sur le risque qu'il y aurait à minorer la phase de l'enquête publique, celle-ci, bénéficiant de la durée (loi de 1983), étant « repérée » par les citoyens comme un moment important de la participation. Or, on ne « décrète » pas la participation, il faut permettre à chacun d'approviser les procédures. [...] Il en va d'ailleurs de même des réformes récentes et jugées bienvenues de l'enquête publique dont les potentialités ne sont pas encore utilisées suffisamment. »

L'enquête publique modernisée

UNE PROCÉDURE RATIONALISÉE

Le dispositif d'enquête publique a été rendu plus lisible et cohérent par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Loi Grenelle 2, notamment en ce qui concerne son périmètre et le nombre de procédures possibles qui a été réduit. Elle a fait de l'enquête publique la procédure de participation de droit commun applicable aux projets relevant du champ de l'évaluation environnementale.

Elle remplace les deux nomenclatures qui se superposaient jusque-là, celle des projets soumis à évaluation environnementale et celle des projets soumis à enquête publique.

Par ailleurs, avant cette loi, plus de 180 régimes différents d'enquêtes publiques coexistaient. Ils sont désormais regroupés en deux régimes principaux : les enquêtes publiques relevant du code de l'environnement, dont il est question ici, et celles relevant du code de l'expropriation (déclaration d'utilité publique).

La loi de 2010 a également allégé certains aspects en prévoyant :

- la possibilité de recourir à une enquête publique unique pour l'ensemble des autorisations d'un même projet ;
- la possibilité de suspendre l'enquête en vue de modifier substantiellement un projet en cours d'enquête pendant une durée maximale de six mois ainsi que la possibilité de prévoir une enquête publique complémentaire en cas de modifications de l'économie générale du projet, tout en gardant le bénéfice de l'enquête initiale.

UNE PROCÉDURE MODERNISÉE

La modernisation de l'enquête publique est issue de la réforme de l'enquête publique intervenue dans le cadre plus général de la modernisation du droit de l'environnement qui a donné lieu à l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, ratifiée par le Parlement par la loi du 2 mars 2018 (voir Zoom sur l'extrait de la conclusion du rapport du professeur Monédiaire). Elle est issue d'un processus consultatif et participatif au sein de groupes de travail rassemblant des représentants des parties prenantes.

La dématérialisation de l'enquête publique...

La réforme a consacré le caractère dématérialisé de l'enquête publique.

Le dossier d'enquête est désormais mis en ligne par l'autorité organisatrice de l'enquête et consultable sur internet (voir Encadré 1) pendant toute la durée de l'enquête. Pour les projets autorisés par le préfet, cette consultation se déroule *via* une plateforme électronique nationale mise en place en 2018, recensant l'ensemble des projets soumis à évaluation environnementale. Pour les autres projets, la mise en ligne s'effectue sur le site de l'autorité organisatrice. L'usage du numérique a été étendu non seulement à l'information mais également à la participation du public, ce qui contribue à en faire **une procédure innovante, susceptible de toucher un public plus large, plus jeune, habitué à utiliser les nouveaux moyens de communication.**

Encadré 1 - La mise en ligne du dossier par l'autorité organisatrice de l'enquête publique

Depuis la réforme de 2016, l'autorité compétente doit mettre en ligne les documents suivants :

- ✓ Le dossier d'enquête ;
- ✓ Les observations et propositions adressées à l'adresse électronique indiquée dans l'arrêté d'organisation de l'enquête ou déposées sur un registre électronique si celui-ci a été mis en place pour l'enquête (pendant l'enquête) ;
- ✓ Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur.

En 2018, la généralisation de la dématérialisation des enquêtes publiques a permis de regrouper sur un portail national unique « www.projets-environnement.gouv.fr » toutes les enquêtes publiques associées à des projets soumis à étude d'impact autorisés par le préfet. Ainsi, la participation du public sur ces projets s'en trouve facilitée.

Ce site présente ces projets au travers d'une fiche descriptive, capitalise les études d'impact et donne accès au dossier d'enquête publique complet.

En privilégiant le format numérique chaque fois que possible dans les diverses étapes de l'enquête publique, ce dispositif répond aux attentes du public tel que le démontre l'exemple du Grand Paris Express qui a connu un large succès (voir exemple 1).

Exemple 1 - Le Grand Paris Express (GPE)

L'enquête publique de la déclaration d'utilité publique (DUP) de la ligne 18, intervenue par voie dématérialisée, a enregistré une participation de 4 480 observations recueillies.

C'est une participation nettement supérieure à celle de l'enquête de la DUP de la ligne 15 Sud, qui a recueilli seulement 700 observations *via* les moyens 'traditionnels', registre papier et courrier postal.

L'enquête publique modernisée

... tout en préservant une consultation de proximité

Si la dématérialisation a été généralisée avec la réforme, le dossier d'enquête reste consultable sur support papier au moins au siège de l'enquête.

Par ailleurs, un ou plusieurs postes informatiques permettent de consulter le dossier d'enquête dans un lieu ouvert au public dans la mairie d'au moins une commune sur le territoire de laquelle le projet est situé et dont la mairie n'a pas été désignée comme lieu d'enquête.

Le public peut formuler ses observations et propositions par courrier postal, sur un registre papier au siège de l'enquête et par **voie électronique, via un registre dématérialisé si l'autorité organisatrice de l'enquête le décide**. Les observations et propositions formulées par la voie électronique sont consultables sur un site internet. Les autres observations sont consultables au siège de l'enquête.

Enfin, la publication du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur sur internet est devenue systématique, même si la consultation sur support papier reste possible. L'avis et le dossier d'enquête publique sont donc dématérialisés, mais des modalités minimales sont maintenues pour permettre un accès « papier ».

La réduction des délais et des coûts

La réforme a également visé à limiter les délais (cf. encadré 2) et les coûts, en réduisant le nombre de dossiers papier mis à disposition du public et en supprimant la fonction de suppléant du commissaire enquêteur.

Encadré 2 - Les nouveaux délais de l'enquête publique

La réforme a réduit certains délais d'enquête publique. Ils sont ainsi encadrés :

- une information sur la tenue d'une enquête publique effectuée au moins 15 jours à l'avance ;
- une durée minimale de 15 jours (au lieu de 30) pour les projets, plans ou programmes ne relevant pas du champ de l'évaluation environnementale ;
- une prolongation maximale de 15 jours (au lieu de 30) pour toute enquête publique ;
- un délai d'un mois maximum accordé au commissaire enquêteur pour rendre son rapport et son avis.

D'autres allègements de la procédure

La réforme de 2016 élargit les possibilités de recourir à une **enquête publique unique** notamment lorsque les enquêtes de plusieurs projets, plans ou programmes peuvent être organisées simultanément.

Elle y ajoute un allègement des procédures : un projet soumis à évaluation environnementale ayant déjà fait l'objet d'une enquête publique n'est plus soumis à une nouvelle enquête publique lors de l'actualisation de l'étude d'impact, sauf dispositions contraires.

LE RÔLE ACTUALISÉ DES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS

La réforme de 2016 a précisé le rôle du commissaire enquêteur et a permis de mettre en valeur les exigences de transparence et d'impartialité essentielles à sa mission.

Ce tiers indépendant est plus que jamais l'animateur de l'enquête publique, veillant à son déroulement harmonieux et offrant au public des garanties en termes d'information et de participation. En effet, celui-ci, en qualité de personne qualifiée, possède certains pouvoirs d'investigation (visite des lieux, rencontre du maître d'ouvrage, demande de documents...) qui lui permettent de s'investir dans l'organisation de l'enquête publique. À cette fin, il rédige, d'une part, un rapport relatant le déroulement de l'enquête et les observations du public, et d'autre part, des conclusions dans lesquelles il donne son avis personnel et motivé qui peut se traduire en éventuelles réserves et/ou recommandations.

Son rôle est donc de veiller à la bonne information du public, de s'assurer qu'il a pu s'exprimer lors de la consultation, d'en rendre compte et de donner son avis.

Inscrit pour une durée limitée sur une liste d'aptitude (révision annuelle, obligation de déposer une nouvelle candidature tous les quatre ans), le commissaire enquêteur a l'obligation de suivre une formation continue.

Les garanties, notamment **d'indépendance**, découlant des textes antérieurs sont maintenues :

- Absence de lien direct entre le maître d'ouvrage et le commissaire enquêteur, l'indemnisation de ce dernier étant assurée par le fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs (FICE), alimenté directement par le maître d'ouvrage ;
- Rôle du président du tribunal administratif, en tant qu'autorité chargée de désigner le commissaire enquêteur, d'apprécier la qualité de son rapport et de ses conclusions et de décider de son indemnisation.

- La procédure de dessaisissement et de remplacement pour défaillance d'un commissaire enquêteur, et d'une procédure de radiation d'un commissaire enquêteur pour manquement à ses obligations, offre une garantie supplémentaire pour le public et le décideur.

UN MODE DE PARTICIPATION ADAPTÉ ...

L'enquête publique a été pérennisée par la réforme de 2016. Elle conserve ses atouts, notamment en tant que vecteur de proximité pour les personnes souhaitant se déplacer pour s'informer ou faire part de leurs observations ou inquiétudes auprès d'une personne indépendante.

Elle contribue ainsi à améliorer le projet en interrogeant sur les choix effectués par le maître d'ouvrage au regard du dossier, tout en répondant aux attentes d'un public de mieux en mieux informé et à celles d'associations vigilantes.

Sans faire disparaître les vecteurs de participation plus traditionnels, le public a très largement utilisé ces nouveaux moyens de participation numériques et a pu prendre connaissance des pièces du dossier d'enquête mises à sa disposition (exmple 2).

Exemple 2 – La participation du public lors d'une enquête publique en 2018

Projet	Visiteurs	Téléchargements
Parc éolien (dont raccordement électrique)	20 698	18 174

Source : enquête publique unique relative au projet de parc éolien en mer des îles d'Yeu et de Noirmoutier qui s'est déroulée du 4 avril 2018 au 23 mai 2018.

Dans cet exemple, on peut constater que le nombre de téléchargements, très important, n'a pas eu pour effet de faire diminuer le nombre de visites sur place.

... DANS LE SENS DU DÉVELOPPEMENT DE LA CULTURE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

La réforme d'août 2016 a renforcé la participation du public en amont de l'instruction à un stade où le projet, le plan ou le programme ne sont pas encore définis, permettant un dialogue ouvert avec le public (encadré 3).

Encadré 3 - La complémentarité de l'enquête publique avec la concertation préalable

La procédure d'enquête publique qui se déroule après que l'autorité environnementale a rendu son avis, est complétée depuis 2016 par un dispositif mieux cadré de participation du public en phase amont. L'articulation de ces deux procédures qui interviennent dans des temps distincts de l'élaboration d'un projet, permet de prévenir un déficit de dialogue environnemental. En effet, il s'agit d'une amélioration dans la mesure où la concertation préalable permet au public de **discuter de l'opportunité des projets**, de ses alternatives et variantes, alors qu'au stade de l'enquête publique, **le projet est à un stade plus avancé** qui traite de sa mise en œuvre. Par voie de conséquence, chacune de ces deux procédures de participation joue un rôle distinct et essentiel. La concertation préalable et l'enquête publique se **complètent** donc pour assurer une véritable participation et un débat démocratique tout au long de l'élaboration du projet. La dématérialisation contribue à renforcer ce continuum.

La réforme inscrit en outre de manière durable l'enquête publique comme une pratique adaptée au dialogue environnemental, proche du citoyen et offrant des garanties spécifiques aux maîtres d'ouvrage en termes d'amélioration possible et d'acceptabilité sociale de leurs projets.

Ressources

- [1] CGDD 2017, Démocratie participative, Dialogue environnemental.
 [2] CGDD 2017, MOOC « Participation du public dans le champ environnemental ».
 [3] Bulletin de la CNCE n°87, septembre 2017.

Directrice de la publication : Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire générale au développement durable

Rédactrice en chef : Laurence Demeulenaere

Auteurs : Aurélie Guillemot, Benoît Rodrigues

Dépôt légal : janvier 2019

ISSN : 2555-7564

Commissariat général au développement durable

Sous-direction de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques

Bureau de l'évaluation environnementale

Tour Séquoia

92055 La Défense cedex

Courriel : questions-participation-du-public.i3dpp1.seeidd.cgdd

@developpement-durable.gouv.fr

