



l'enquête publique,
au cœur des projets

Le rôle du commissaire enquêteur à la fin de l'enquête

Module 4



Formation des nouveaux commissaires
enquêteurs

1^{er} et 2 février 2017

Plan de la présentation

- 1 La préparation de la rédaction du rapport
- 2 Le procès-verbal de synthèse des observations
- 3 La préparation de la rédaction des conclusions motivées
- 4 La fin de l'enquête
- 5 L'enquête complémentaire

1 La préparation de la rédaction du rapport

1 La préparation de la rédaction du rapport

Le rapport d'enquête publique doit être complet. En application de l'art. R 123-19 du Code de l'environnement, il doit comporter :

- **Le rappel de l'objet** du projet, plan ou programme (*présentation de son historique, son objectif, sa localisation, ses principales caractéristiques...*) ;
- La liste de l'ensemble des **pièces figurant dans le dossier d'enquête** ;
- La mention des **modalités de déroulement de l'enquête** (*dates d'ouverture, de prolongation éventuelle, des permanences, de clôture, les éventuels incidents...*) ;
- La confirmation ou l'infirmerie du respect des modalités légales de **publicité**, tout en faisant état de la vérification de l'affichage et des publications dans la presse ;
- **Une synthèse des observations du public** ;
- **Une analyse des propositions** produites durant l'enquête ;
- Et, **le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public.**

1 La préparation de la rédaction du rapport

Dès de la préparation de l'enquête, le CE prépare l'ensemble des éléments devant figurer dans son rapport, en les notant au fur et à mesure pour faciliter et limiter le travail de rédaction final et ainsi limiter le délai d'établissement du rapport notamment:

- **Les points à retenir** du bilan de la concertation, des principales caractéristiques du projet, de l'étude d'impact ou du rapport environnemental, des avis exprimés (personnes publiques associées -PPA-, autorité environnementale -Ae-, ...);
 - **Sa contribution à l'organisation de l'enquête**, y compris les moyens mis en œuvre pour favoriser l'information et la participation du public;
 - Les **faits (exhaustifs) constatés lors du déroulement de l'enquête**;
 - **L'expression du public, tant qualitative que quantitative.**
- .La préparation du rapport comprend celle des **annexes et pièces jointes.**

1 La préparation de la rédaction du rapport

Le CE doit **s'approprier le dossier** et **l'ensemble de l'expression du public**.

La **relation du déroulement de l'enquête publique** doit être **factuelle, précise et complète** et **relater tous les incidents**.

La **retranscription des observations du public** doit faire état :

- Des personnes accueillies ;
- Des observations recueillies, y compris les propositions, et les pétitions;
- Du nombre d'avis favorables et défavorables ;
- Des avis émis par les personnes publiques associées ;
- De l'avis de l'autorité environnementale.

En cas de **réunion publique**, en plus du compte rendu à joindre, le rapport doit en relater la synthèse.

Face à des observations qui peuvent être nombreuses, et donc regroupées, le commissaire enquêteur doit **adapter leur présentation soit individuellement par ordre chronologique, soit par thèmes** (cf module 5).

En cas de commission d'enquête, **chaque membre doit connaître le plus tôt possible la part de la rédaction qui lui incombe**.

1 La préparation de la rédaction du rapport

- Le CE doit être en mesure de **déterminer rapidement les thématiques** en rapport avec les problèmes posés par le projet, de percevoir la sensibilité des sujets et les populations concernées, d'analyser les avis, observations, et propositions et de les classer par thème, et par type d'avis (favorable ou défavorable au projet). de préparer les questions à poser au maître d'ouvrage dans le PV de synthèse des observations.
- Le CE est tenu de prendre une **position motivée** par rapport à chaque thème ou sujet d'observations et de propositions recueillies. Cette position doit être **objective** en excluant tout avis personnel sur le projet qui n'a pas sa place dans le rapport mais dans les conclusions motivées.

L'appréciation globale du projet, avec ses avantages et ses inconvénients est à réserver pour les conclusions motivées et l'avis.

1 La préparation de la rédaction du rapport

Le rapport est un document de synthèse qui doit être **clair, précis et concis;**
objectif et factuel ;
rédigé dans un **style impersonnel.**

2 Le Procès-verbal de synthèse des observations

2 Le procès-verbal de synthèse des observations

a été institué dans le cadre de la réforme des enquêtes publiques environnementales post Grenelle par l'article R 123-18 du Code de l'environnement, entré en vigueur le 1^{er} juin 2012.

Cette procédure est donc obligatoire.

(elle existait auparavant pour les enquêtes ICPE et Loi sur l'eau).

Il doit permettre au responsable du projet, plan, programme d'avoir une connaissance aussi complète que possible des préoccupations ou suggestions exprimées par le public ayant participé à l'enquête.

La relation de cette expression doit donc être complète, fidèle et incontestable.

Il est établi dans la huitaine après la réception du ou des registres; et remis au maître d'ouvrage au cours d'une rencontre *(remise en mains propres).*

2 Le procès-verbal de synthèse des observations

Cette procédure n'est **plus compatible avec la pratique qui consistait à poser des questions sur le fond du dossier en cours d'enquête**. Il est conseillé de noter ces questions au fur et à mesure de leur apparition et de les compiler lors de l'établissement du PV pour ne pas les oublier et obtenir de façon plus certaine une réponse circonstanciée et officielle du maître d'ouvrage.

Sa forme est libre.

Sa signature par le CE et le maître d'ouvrage est recommandée.

Le PV sera joint au rapport du CE.

2 Le procès-verbal de synthèse des observations

Le PV doit:

- **Préparer les conclusions et avis du CE;**
- **Être établi même s'il n'y a pas eu d'observation écrite.**

Le CE peut demander l'avis du MOA sur ses éléments de positionnement, sans pour autant « dévoiler ses batteries ».

Si le délai d'établissement du PV de 8 jours ne peut être respecté, le CE doit solliciter un délai complémentaire auprès de l'autorité organisatrice en le justifiant (*par exemple en cas de l'importance du nombre d'observations à analyser et à synthétiser*) .

2 Le procès-verbal de synthèse des observations

Recommandations de rédaction

Pour une **enquête simple** ayant produit un **nombre limité d'observations et de courriers**, joindre leur **photocopie** au procès verbal

Pour une **enquête plus complexe** ayant généré plusieurs centaines d'observations, de courriers ou courriels, **synthétiser l'ensemble des sujets exprimés et les problématiques par thème et sujet, en n'omettant aucun des points importants évoqués.**

La présentation doit permettre au responsable du projet, plan ou programme d'apporter, s'il le souhaite, **les réponses les plus complètes et les plus précises possibles pour chacun d'eux.**

2 Le procès-verbal de synthèse des observations

Exemple de présentation d'un thème ou d'un sujet

1^{ère} partie : synthèse des observations, courriers ou courriels sur ce thème ou sujet

- arguments avancés;
- illustration par des extraits d'expression les plus pertinents issus de ces observations, en évitant les trop grands développements et les redondances.

2^{ème} partie: synthèse des éléments figurant dans les dossiers mis à l'enquête. Mentionner dans le PV l'absence d'évocation de ce thème dans ces dossiers si cela est le cas.

2 Le procès-verbal de synthèse des observations

Exemple de présentation d'un thème ou d'un sujet (suite)

La 3ème partie (facultative) correspond aux **questions complémentaires** que le CE souhaite poser au responsable du projet, plan ou programme en lien ou non avec l'étude d'impact, le rapport sur les incidences environnementales, l'avis de l'Ae, ou l'avis des PPA, notamment quand ces avis comportent des éléments défavorables ou réservés :

- soit pour compléter les arguments traités dans la première partie,
- soit parce que le CE souhaite aborder des arguments ou des questions qui n'ont pas été évoqués dans les observations ou courriers recueillis.

Ces 2 (ou 3) parties ont pour but de recueillir **les éléments de réponse, du responsable du projet** qui constituent alors la quatrième partie du thème intitulée «avis et commentaires techniques du responsable du projet, plan ou programme» .

2 Le procès-verbal de synthèse des observations

Le maître d'ouvrage dispose d'un délai de 15 j après ce procès-verbal pour produire ses réponses éventuelles (mémoire en réponse). En cas de non réponse écrite après ce délai, et sauf justification de la nécessité d'un délai supplémentaire compte tenu de la complexité de l'enquête ou du grand nombre d'observations, il peut être considéré comme avoir renoncé à cette faculté. Dans ce cas, il convient après l'avoir relancé d'en faire état dans le rapport d'enquête..

Après réception du mémoire en réponse :

- **Le CE établit ses commentaires avec une synthèse des arguments relatifs aux principales problématiques ou thématiques, tenant compte du PV de synthèse et du mémoire en réponse;**
- **Le CE doit justifier sa position qui constitue un point de vue à reprendre dans les conclusions (élément de cohérence entre Rapport et Conclusions, argument de motivation).**

Le CE ne peut pas se contenter d'indiquer que « la réponse du MOA est satisfaisante ».

Le CE doit montrer qu'il s'est approprié la réponse du MOA.

3 La préparation de la rédaction des conclusions motivées

3 La préparation de la rédaction des conclusions motivées

- Le CE doit consigner, **dans un document séparé**, ses conclusions motivées sur le projet soumis à enquête.
- **Les conclusions se distinguent du rapport** sur le fond et sur la forme. Elles doivent pouvoir être lues indépendamment. Elles **complètent** le rapport en restant **cohérentes** avec lui et en reprenant sous une forme synthétique les éléments principaux du rapport relatifs au projet, au déroulement de l'enquête, à l'expression du public et à l'analyse des observations..
- Elles expriment les **appréciations personnelles et motivées** du commissaire enquêteur sur les différents aspects du projet ou par thème.
- Elles doivent être **argumentées, explicites et circonstanciées** et **conduire à la formulation de l'avis** du CE sur le projet pris dans sa globalité.
- La rédaction des conclusions est la partie la plus difficile à rédiger et la plus souvent critiquée pour son insuffisance de contenu, de synthèse, d'argumentation, de valeur ajoutée et de motivation.

3 La préparation de la rédaction des conclusions motivées

Les conclusions doivent concerner:

- l'utilité du projet et son intérêt général, compte tenu de son contexte,
- la pertinence du projet et sa proportionnalité aux enjeux (sans tenir pour acquis les avis d'opportunité déjà exprimés),
- l'acceptabilité sociale,
- l'incidence environnementale et les mesures ERC (éviter, réduire, compenser les effets négatifs du projet sur l'environnement),
- l'existence ou non de projets alternatifs.

Pour les DUP, une présentation bilancielle est recommandée (cf module 5).

Pour justifier l'avis global sur le projet à partir des conclusions, il importe que **les différents items des avantages et des inconvénients** ne se présentent pas suivant une liste, mais donnent lieu à une **pondération**, ou à défaut, à une **priorisation de l'importance** que le CE attribue à chacun.

3 La préparation de la rédaction des conclusions motivées

- Les éléments à prendre en compte pour faire évoluer le projet et pour la suite de la concertation, constituent des **points de motivations des recommandations, de l'avis et des réserves.**
- Les **recommandations** doivent résulter des arguments donnés dans les conclusions, être proportionnées à l'importance du projet, et pas trop nombreuses. Elles visent à améliorer certains aspects du projet sans porter atteinte à l'économie générale.
- Leur rédaction doit éviter leur requalification en réserves.
Si le CE a un doute, il peut demander l'avis du MOA, comme pour la rédaction des réserves.
- Les **recommandations sont placées avant l'avis** de façon à éviter qu'elles soient perçues comme des conditions de l'avis ouvrant la porte à leur requalification en réserves.

3 La préparation de la rédaction des conclusions motivées

- L'argumentation doit être étayée concrètement et non par des principes.
- Les éléments de motivation dépendent de l'objet de l'enquête, des observations et des enjeux du projet.
Plus il y a d'oppositions au projet, plus l'argumentation doit être claire et précise.
- Chaque prise de position personnelle doit être étayée, justifiée et motivée sur des éléments de fait, **de logique et de bon sens en lien avec le projet, sa pertinence et son contexte.**
- Il faut éviter d'ouvrir des sujets sur lesquels l'argumentation ne peut être développée.

3 La préparation de la rédaction des conclusions motivées

- **Le commissaire enquêteur n'est pas un expert:** il ne doit pas proposer une variante ou une contre proposition.
- **Le commissaire enquêteur n'est pas un juge;** il n'a pas à apprécier l'application de tel article législatif ou réglementaire.
- **Il donne son avis de citoyen** pour éclairer les autorités compétentes. Celles-ci peuvent passer outre son avis.

3 La préparation de la rédaction des conclusions motivées

L'**AVIS** peut être **différent de celui exprimé majoritairement** par le public. Il doit se présenter sous l'une des formes suivantes :

- **Avis favorable** (*approbation sans réserve ni objection sur le projet*) ;
- **Avis favorable assorti de réserves** (*qui doivent être exprimées clairement et sans ambiguïté, et être levables à court terme sans contestation; si une réserve n'est pas levée, l'avis est alors réputé défavorable*);
- **Avis défavorable.**

Un avis défavorable n'est jamais perçu négativement par les TA s'il est suffisamment motivé.

4 La rédaction du rapport et des conclusions motivées

- En conclusion, la rédaction du rapport et des conclusions motivées un **exercice difficile** qui est exigé du commissaire enquêteur.
- Il **nécessite courage et responsabilité** de sa part.
- Il a des **conséquences importantes** quant à la suite à donner au projet.
- Les **conclusions motivées** influent sur une éventuelle suite contentieuse.

4 La fin de l'enquête

4 La fin de l'enquête

L'envoi du rapport et des conclusions motivées à l'autorité organisatrice et au TA, **dans un délai de 30 jours après la clôture de l'enquête** (date de remise de l'ensemble des registres), sinon possibilité de dessaisissement du CE (article L 123-15 du Code de l'environnement); *en cas d'impossibilité de respecter ce délai notamment dans le cas d'enquêtes importantes, solliciter un délai complémentaire.*

Article R 123-20 du Code de l'environnement:

Si l'autorité compétente constate une **insuffisance ou un défaut de motivation des conclusions**, elle peut en informer le TA dans un délai de 15 jours. **Le TA peut demander au CE dans un délai de 15 jours après réception des conclusions de les compléter. Le CE doit remettre ses conclusions complétées dans un délai d'un mois.**

4 La fin de l'enquête



- Suivant les articles R 123-19, 20 et 21 du Code de l'environnement, **l'autorité organisatrice adresse sans délai le rapport et les conclusions du CE au responsable du projet, à la mairie de chaque commune où s'est déroulée l'enquête et à la préfecture de chaque département concerné pour être mis à disposition du public pendant un an** (publication par voie dématérialisée sur le site internet de l'enquête et sur le lieu d'enquête où ils peuvent être consultés sur support papier).
- L'autorité compétente pour prendre la décision peut organiser, en présence du MOA, une réunion publique dans un e délai de 2 mois après la clôture de l'enquête. Le CE est informé de la tenue d'une telle réunion.

5 L'enquête complémentaire

5 L'enquête complémentaire

a été instituée dans le cadre de la réforme des enquêtes publiques environnementales post Grenelle par l' article L 123-14 et l'article R 123-23 du Code de l'environnement **entré en vigueur le 1^{er} juin 2012.**

Généralement, l'enquête complémentaire fait suite à un avis défavorable ou un avis favorable avec réserves importantes.

Procédure relativement peu utilisée: le CE peut la suggérer à l'autorité organisatrice ou au maître d'ouvrage lors de l'enquête initiale lorsqu'elle apparaît opportune.

Après la fin de l'enquête, notamment suite à un avis défavorable ou des réserves importantes du CE, la personne responsable du projet peut estimer souhaitable d'apporter des **changements qui en modifient l'économie générale.** Elle demande à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et les inconvénients de ces modifications pour le projet et l'environnement.

5 L'enquête complémentaire

L'EP complémentaire porte sur le **nouveau projet**, accompagné de **l'étude d'impact ou du rapport sur les incidences environnementales intégrant les modifications (substantielles)**, et de **l'avis de l'autorité environnementale**

Nouvelle désignation de CE par le TA; possibilité d'un nouveau CE.

Nouvel arrêté d'organisation après concertation avec le CE.

Information du public, publicité, affichage comme pour la première enquête.

Dossier d'enquête initial complété par une **note présentant les modifications apportées au projet. Il comprend le rapport et l'avis initiaux du CE.**

Durée minimale de cette EP : 15 jours.

Possibilité de limitation au territoire concerné par les modifications du projet.

Nouvelles permanences.

Possibilité de réunion publique d'information et d'échange.



l'enquête publique,
au cœur des projets

5 L'enquête complémentaire

Pas de PV de synthèse obligatoire; mais possibilité et dans ce cas mêmes modalités pour le PV et le mémoire en réponse que pour l'enquête initiale. Toutefois, il sera alors presque toujours impossible de respecter le délai de remise du rapport et des conclusions dans les 15 jours après la clôture de l'enquête.

Dans un délai de 15 jours après la fin de l'enquête complémentaire, **le CE établit un rapport complémentaire et des nouvelles conclusions portant uniquement sur les modifications apportées au projet initial.**

5 L'enquête complémentaire

Avantages de l'enquête complémentaire:

- **Améliorer le projet** en l'adaptant pour prendre en compte les observations issues de la première enquête
- **Assurer une meilleure sécurité juridique**
- **Réduire les coûts et les délais de procédures**

FIN

Module 4