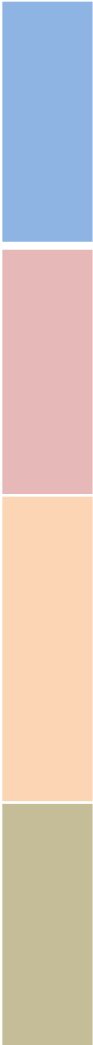


FORMATION DES NOUVEAUX COMMISSAIRES ENQUÊTEURS

1^{ER} ET 2 FÉVRIER 2017

RÉDACTION DES RAPPORTS, CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS

RÉDACTION DES RAPPORTS, CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS



Introduction

I. RAPPORT

II. CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS

Rédaction et délais

Introduction

Pourquoi l'amélioration de la qualité de rédaction est elle stratégique?

- Attentes des TA, des Préfectures
- Appréciation politique de l'utilité des enquêtes publiques
- Commissions d'aptitude

1^{ÈRE} PARTIE

LE RAPPORT

RÉDACTION DES RAPPORTS, CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS



I.1. Le rapport doit être complet

I.2. Le plan du rapport

I.3. Ne pas oublier

I.4. A faire et ne pas faire!

I.5. Analyse des observations

I.6. PV de synthèse

I.7. Suite au Mémoire en réponse

I.8. Synthèse du rapport

RÉDACTION DES RAPPORTS, CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS

I.1. Le rapport doit être complet

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'infirmité 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.**

RÉDACTION DES RAPPORTS, CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS

I.1. Le rapport doit être complet

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.**

I.2. Le plan du rapport

Présentation du projet et de l'enquête

- définition du projet,
- environnement juridique du projet et de l'enquête,
- composition du dossier d'enquête.

Organisation et déroulement de l'enquête

Observations recueillies et analyse avec les éléments du PV de synthèse et du mémoire en réponse (2 pièces à mettre en annexe)

I.3. Ne pas oublier

- La page de garde (n° de décision du TA, objet de l'enquête, noms des CE, etc.),
- Le sommaire,
- Les annexes,
- Les pièces jointes,
- La signature et sa date.

I.4. A faire ou ne pas faire !

- **Faire le travail préalable de « décryptage » du contexte, de prise de connaissance du dossier pour maîtriser le projet.**
- **Ne pas se contenter de citer les textes applicables, mais se livrer à un travail de « vulgarisation », expliquer ce qu'est une enquête publique et les raisons pour lesquelles l'opération projetée y est soumise.**
- **Retracer le processus de concertation, les étapes essentielles de la procédure en mentionnant toutes celles associées à la présente enquête.**

I.4. A faire ou ne pas faire !

Veiller à l'exhaustivité des constats pour éclairer le juge sur le respect des procédures : en cas de non respect, il peut considérer irrégulière la procédure d'enquête.

Composition du dossier

Pièces obligatoires: Bilan de la concertation, Avis Ae, Avis PPA

Modalités d'information et de participation du public

Publicité, Affichage, Lieux d'enquête , Permanences

Tenue d'une réunion publique

Difficultés, incidents, registres, pétitions

I.5. L'analyse des observations

Le recueil des observations, lorsqu'elles sont nombreuses, peut être facilité par l'établissement de **grilles de dépouillement** qui seront annexées au PV de synthèse et donc au Rapport.

Dans ce cas, il est nécessaire de déterminer **les thèmes** permettant de classer de chaque partie d'une observation relative au thème correspondant.

Ce classement permet de faire des **statistiques des observations** par type d'auteur, localisation et thème.

Il n'est pas nécessaire d'analyser chaque observation et chaque proposition.

L'analyse peut être thématique à condition que les différents arguments exprimés s'y retrouvent et soient traités.

I.5. L'analyse des observations

Exemple de traitement par thème

La première partie correspond à la « synthèse des observations ou courriers recueillis au cours de l'enquête » et qui concernent le thème retenu. Il s'agit dans cette partie:

- de synthétiser les arguments avancés dans les observations et courriers recueillis sur le thème traité dans l'ensemble des registres;
- d'illustrer par des extraits des items les plus pertinents issus de ces observations et courriers

La seconde partie correspond à la « synthèse des éléments figurant dans les dossiers mis à l'enquête » et qui traitent du thème retenu. Il s'agit dans cette partie:

- de ne retenir que les éléments concernant effectivement le thème,
- d'éviter les « doublons » pour ne pas alourdir inutilement cette synthèse.

Cette partie peut-être totalement vide si le maître d'ouvrage n'a pas abordé dans les documents mis à l'enquête le thème retenu. Il convient alors de le mentionner.

I.5. L'analyse des observations

Exemple de traitement par thème (suite)

La troisième partie correspond aux questions que le CE (ou la commission d'enquête) » souhaite poser :

- soit pour compléter les arguments recueillis dans les courriers et observations traités dans la 1ère partie,
- soit parce que le CE ou la commission souhaite aborder des arguments ou des questions qui n'ont pas été évoquées dans les observations ou courriers recueillis.

Ces deux (ou trois) parties rédigées sont alors envoyées au maître d'ouvrage dans le PV de synthèse pour recueillir ses éléments de réponse, et à réception:

La quatrième partie correspond à l' « avis et aux commentaires techniques du maître d'ouvrage » sur les 3 premières parties traitant du thème retenu.

La cinquième partie intitulée: « Appréciations du commissaire enquêteur (ou de la commission d'enquête) » sur le thème retenu.

I.5. L'analyse des observations

L'analyse des observations doit :

- être **objective**, basée sur des éléments incontestables (faits, dossier, expression du public, données et informations avérées),
- **exclure tout avis personnel sur le projet et son contexte**, toute prise de position politique ou idéologique,
- Les (contre) propositions ne doivent **en aucun cas modifier l'économie générale du projet**. A défaut, elles seraient irrecevables.
- Le commissaire enquêteur n'a pas vocation à proposer une nouvelle conception du projet.

I.6. Le PV de synthèse

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).*

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)* .

I.6. Le PV de synthèse

Le PV doit:

- Préparer les conclusions et avis du CE,
- Être présenté en entretien avec le MOA,
- Comporter une synthèse des observations, des (contre)propositions, afin que le MOA puisse donner son avis sur l'ensemble de l'expression du public,
- Être établi même s'il n'a pas eu d'observation écrite.

Le PV peut :

- Comprendre les propres questions du CE en plus de celles abordées par le public, en lien ou non avec l'étude d'impact, le rapport environnemental, l'avis de l'Ae, ou l'avis des PPA,
- Demander l'avis du MOA sur ses éléments de positionnement ou son avis, sans pour autant « dévoiler ses batteries ».

I.6. Le PV de synthèse

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.

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**.

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

Le PV sera joint au rapport du CE.

I.7. Suite au Mémoire en réponse

Après réception du Mémoire en réponse du MOA :

- 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 donner les arguments pour justifier sa position qui constitue un point de vue à reprendre dans les conclusions, et surtout ne pas seulement indiquer que « la réponse du MOA est satisfaisante » car cela ne permet pas de s'assurer que le CE s'est approprié la réponse du MOA.

I.7. Mémoire en réponse

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 du MOA :

- **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 donner les arguments pour justifier sa position qui constitue un point de vue à reprendre dans les conclusions, et surtout ne pas seulement indiquer que « la réponse du MOA est satisfaisante » car cela ne permet pas de s'assurer que le CE s'est approprié la réponse du MOA.**

I.8. Conclusions du rapport

Le rapport peut se terminer par une conclusion sur l'enquête et son déroulement, sur les problématiques, les enjeux du projet et de ses incidences, la synthèse de l'expression du public (éclairage qualitatif et quantitatif) et ses sensibilités particulières.

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

2^{ème} PARTIE
LES CONCLUSIONS MOTIVÉES
ET L'AVIS

II.1. Repères

- Le CE doit consigner, **dans un document séparé**, ses conclusions motivées sur le projet soumis à enquête.
- **La structure et le contenu des conclusions ne sont pas imposées par les textes.** Les conclusions ne sont bonnes que si le rapport est bon et elles doivent être en cohérence avec lui!
- Il est possible de commencer par rappeler succinctement le déroulement de l'enquête sans le détailler.
- Le résumé du projet peut ensuite être présenté, ce qui permet d'introduire l'argumentation de son utilité à partir de la conclusion du rapport sur l'expression du public.
- **L'argumentation doit traiter de l'ensemble des sujets et au minimum de ceux abordés par le public.**

II.1. Repères

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.

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.

L'argumentation doit être étayée 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.

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.

II.2. Les items incontournables !

Les conclusions portent généralement sur :

- l'utilité du projet et son intérêt général, compte tenu de son contexte,
- la pertinence et proportionnalité aux enjeux d'aménagement territoriaux (sans tenir pour acquis les avis d'opportunité déjà exprimés),
- l'acceptabilité sociale,
- l'atteinte à l'environnement.

II.2. Les items incontournables !

Pour les DUP (théorie du bilan jurisprudence Ville Nouvelle Lille Est 1971), en plus : le coût, les avantages et inconvénients dont l'atteinte à la propriété, et le cas échéant, les inconvénients d'ordre social, les évaluations socio-économiques.

Les inconvénients ne doivent pas être excessifs eu égard à l'intérêt du projet.

Il convient de répondre aux questions suivantes:

1. L'opération présente-t-elle concrètement un caractère d'intérêt public?
2. Les expropriations envisagées sont-elles nécessaires pour atteindre les objectifs de l'opération ?
3. Le bilan coûts avantages penche-t-il en faveur de l'opération ?

II.2. Les items incontournables !

Pour les DUP (suite) : Le projet mis à l'enquête présente t-il concrètement un caractère d'intérêt général?

(exemples de sujets pouvant être évoqués)

Est-il créateur d'emplois ?

Répond-il à une demande de logements, de bureaux, de commerces ?

Vise-t-il à développer une activité commerciale, à améliorer la circulation (par une création de transports publics par exemple), à améliorer la sécurité, à créer des espaces publics paysagés, à créer une trame verte ?

Participe-t-il à la rénovation d'un quartier défavorisé ?

A-t-il pour but de créer un pôle culturel ou à étendre l'offre socio-culturelle existante, à valoriser le tourisme ou à mettre en valeur le patrimoine artistique ou immobilier existant ?

Etc..

II.2. Les items incontournables !

Pour les DUP (suite) : Les expropriations envisagées sont-elles nécessaires pour atteindre les objectifs visés par le projet mis à l'enquête?

Le maître d'ouvrage a-t-il conduit une négociation amiable avant de demander qu'une enquête de DUP soit diligentée pour son projet?

Le projet justifie t-il l'emprise projetée?

Existe-t-il un projet alternatif et/ou s'il existe craint-on une pression foncière?

Les réserves foncières en possession de l'expropriant lui auraient-elles permis de réaliser son projet sans devoir recourir à la procédure de l'expropriation?

Et/ou est-il nécessaire d'exproprier la totalité de la superficie demandée pour réaliser le projet?

Etc...

II.2. Les items incontournables !

Pour les DUP (suite) :

Les atteintes à la propriété privées sont-elles totalement justifiées ?

- Est-il nécessaire de devoir plusieurs constructions dont certaines fort anciennes pour pouvoir réaliser le projet ?
- L'atteinte à la propriété privée n'est-elle pas disproportionnée par rapport au projet mis à l'enquête?

etc...

Le coût financier de l'opération poursuivie est-il supportable et la rentabilité économique assurée?

Si le coût du projet présenté à l'enquête publique a été réactualisé (compte tenu parfois de l'ancienneté de certaines études),

S'il correspond bien au coût réel du projet (absence de « saucissonnage » des coûts);

S'il n'est pas excessif, compte tenu des avantages attendus par rapport aux autres réalisations similaires ou approchantes.

II.2. Les items incontournables !

Pour les DUP (suite) :

Les inconvénients d'ordre social et l'atteinte à d'autres intérêts publics

- l'intérêt social
- l'intérêt de la santé

Les intérêts environnementaux

- nuisances acoustiques excessives et danger permanent pour les riverains et usagers de l'ouvrage
- projet présentant des atteintes excessives à l'environnement
- atteintes graves portées par le projet à des zones d'intérêt exceptionnel excédant l'intérêt de l'opération et de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique

La compatibilité avec les documents d'urbanisme existants

Le principe de précaution

II.3. L'argumentation

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.

II.4. Les recommandations

- **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**, pas trop nombreuses, proportionnées à l'importance du projet. Elles visent à améliorer certains aspects du projet sans porter atteinte à l'économie générale. Elles peuvent être émises à condition qu'elles soient bien rédigées pour 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.

II.5. L'avis

L'avis peut être FAVORABLE

Avec ou sans réserve

Les réserves liées à l'avis doivent :

- découler logiquement de l'ensemble des points exposés dans les conclusions,
- être levables à court terme (peuvent être discutées avec le MOA).

OU DEFAVORABLE

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

II.6. ATTENTION!

- L'avis peut être favorable, même si toutes les observations sont défavorables, à condition d'en donner les raisons.
- Tout projet légal n'est pas forcément opportun.
- L'avis favorable ne peut s'appuyer sur les seuls éléments suivants : bon déroulement de l'enquête, approbation du projet par le public ou son absence de participation, ou « enquête publique conforme aux textes ».
- L'avis ne peut pas conduire à proposer des modifications substantielles du projet, mais éventuellement à un avis défavorable.

**REDACTION
&
REMISE DES PV ET RAPPORT**

RÉDACTION DES RAPPORTS, CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS

CONSEILS DE REDACTION

- Bien distinguer le rapport (analytique), des conclusions et de l'avis (synthétiques).
- Les conclusions et avis doivent pouvoir être lues et comprises sans avoir à connaître le projet, et sans nécessiter une lecture préalable du rapport. Ils doivent être cohérents avec le rapport.
- La rédaction doit être claire et lisible, la présentation structurée, le style soigné, avec un objectif pédagogique de bonne information du public qui n'a pas participé à l'enquête, et faute d'orthographe.
- L'utilisation des « considérant » n'est pas interdite, mais elle est déconseillée de plus en plus, y compris dans les jugements.

RÉDACTION DES RAPPORTS, CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS

CONSEILS DE REDACTION

Le rapport est un document qui doit être:

clair, précis et concis;

objectif et factuel ;

rédigé dans un **style impersonnel.**

Les conclusions motivées sont rédigées avec le souci d'une présentation des différents **sujets principaux** retenus par le CE sur lesquels il fonde son positionnement par une logique **d'argumentation claire** justifiée par des **motivations explicites** et si possible pondérées.

RÉDACTION DES RAPPORTS, CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS

Remise du Rapport et des Conclusions

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.**

RÉDACTION DES RAPPORTS, CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS

Remise du Rapport et des Conclusions

- 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.



FIN de la présentation
Merci de votre attention