

L'ÉTUDE D'IMPACT ET L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Par Nicolas Nahmias et Jean-Joseph Giudicelli, avocats à la cour, AdDen avocats

La réforme de l'étude d'impact et de l'enquête publique issue du Grenelle 2 est entrée en vigueur le 1^{er} juin dernier. C'est l'occasion de revenir sur ces deux outils majeurs d'information et de participation du public au processus décisionnel administratif qui touchent un nombre important de projets. En ce qui concerne l'étude d'impact, ces projets vont des infrastructures de transports aux constructions soumises à permis de construire en passant par les installations classées, auxquels s'ajoutent, en ce qui concerne l'enquête publique notamment, les schémas, plans et programmes soumis à évaluation environnementale et les documents d'urbanisme.

1

Peut-on donner une définition générale de l'étude d'impact ?

L'étude d'impact est une « étude écologique à caractère global, systématique, prospectif et pluridisciplinaire, ayant pour objet d'évaluer les conséquences des projets de travaux ou aménagements d'une certaine importance, publics ou privés, sur l'environnement » (P. Châteaureynaud, « Dictionnaire de l'urbanisme », *Le Moniteur*, 2003, p. 361). L'article L.122-1 (C. env.) précise que cette évaluation concerne « les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine ». Cette étude vise ainsi à la fois à garantir une information complète et précise du public et de l'administration sur les impacts environnementaux du projet et à permettre au maître d'ouvrage de prendre en compte ces impacts dès la conception de celui-ci. Concrètement, il s'agit d'un document préparatoire rédigé par le maître d'ouvrage dont le contenu est fixé à l'article R.122-5 (C. env.) et intégré par lui au dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'exécution exigé par le projet.

2

Quels sont les objectifs du Grenelle 2 réformant l'étude d'impact ?

Les auteurs de la réforme du Grenelle 2 ont poursuivi trois objectifs principaux. Le premier est la mise en conformité du droit national avec le droit communautaire et résulte des critiques récurrentes de la Commission européenne sur la transposition en droit interne de la directive européenne 85/337/CE du 27 juin 1985 (voir son « avis motivé » du 20 novembre 2009) et de l'engagement 191 du Grenelle de l'environnement qui fixe comme un des axes de la réforme de l'étude d'impact, « sa mise en conformité avec le droit européen ». C'est également de cet engagement 191 que ressort le deuxième objectif de cette réforme : donner plus d'effectivité à l'étude d'impact notamment par une « meilleure prise en compte de celle-ci dans la décision ». Cette réforme poursuit enfin un souci de clarification et de simplification du droit applicable et cherche un juste équilibre entre cet impératif de simplicité et la sophistication qu'implique souvent la volonté de mettre en place un droit plus effectif.

L'étude d'impact

Les nouvelles dispositions relatives à l'étude d'impact s'appliquent :
 – aux projets dont le dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'exécution est déposé auprès de l'autorité compétente depuis le 1^{er} juin 2012 ;
 – aux projets dont l'enquête publique a été ouverte après le 1^{er} juin 2012 lorsque l'autorité compétente est le maître d'ouvrage.

3

Qui porte la responsabilité de rédiger l'étude d'impact ?

Dans sa version issue de la réforme du Grenelle 2, l'article R.122-1 (C. env.) insiste sur le fait que l'étude d'impact est rédigée sous la responsabilité du maître d'ouvrage. Et l'article R.122-4 précise que les informations fournies par l'administration à travers la procédure de cadrage préalable le sont « sans préjudice de la responsabilité du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage quant à la qualité et au contenu de l'étude d'impact ». Ce faisant, l'administration tente de se prémunir contre l'engagement de sa responsabilité en cas de délivrance d'une autorisation illégale fondée sur une étude d'impact insuffisante ou de transmission d'une information erronée ayant induit en erreur le maître d'ouvrage dans la rédaction de son étude d'impact. Ces dispositions ne semblent toutefois pas de nature à remettre en cause la jurisprudence selon laquelle la responsabilité de l'administration peut être engagée dans ces hypothèses même si elle est atténuée par la propre faute du demandeur (*CE 31 mars 1989, M^{me} Coutras, req. n° 81903 : Rec. CE ; CE 28 juil. 1993 Sarl Bau Rouge, req. n° 116943 : Rec. CE*).

4

Quelles sont les modalités d'entrée en vigueur de la réforme de l'étude d'impact ?

Il résulte de la combinaison de l'article 231 de la loi du 12 juillet 2010 et de l'article 13 du décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 que les nouvelles dispositions législatives et réglementaires du Code de l'environnement relatives à l'étude d'impact issues de la réforme du Grenelle 2 s'appliquent aux projets dont le dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'exécution est déposé auprès de l'autorité compétente à compter du 1^{er} juin 2012. Ces textes prévoient en outre, en ce qui concerne les projets pour lesquels l'autorité compétente est le maître d'ouvrage, que la réforme s'applique aux projets dont l'enquête publique est ouverte à compter du 1^{er} juin 2012.

À NOTER

Il existe une incertitude sur la date d'entrée en vigueur de la réforme en matière de zones d'aménagement concerté dès lors que « la procédure de ZAC n'entre [sauf exception] dans aucun de ces cas de figure » (X. Couton, « Interrogations concernant la date d'entrée en vigueur du décret sur les études d'impact pour les ZAC », *Construction-Urbanisme* n° 3, mars 2012, comm. 48).

5

Qui est « l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement » ?

L'article R.122-6 (C. env.) précise que l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement également appelée « autorité environnementale » est soit le ministre chargé de l'environnement, soit la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), soit le préfet de région (en cas de projet situé sur plusieurs régions, leurs préfets interviennent conjointement). Le préfet de région est l'autorité environnementale de droit commun (concrètement, c'est la DREAL qui examine les dossiers). Le ministre chargé de l'environnement et le CGEDD n'interviennent que dans les cas définis respectivement au I et au II de l'article R.122-6. Il convient cependant de préciser que la compétence du ministre est à géométrie variable puisqu'il dispose à la fois de la possibilité de se saisir de « tout projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements faisant l'objet d'une étude d'impact » et de celle de déléguer sa compétence relative à certains types de projets au CGEDD.

6

Quel est le rôle de cette autorité administrative ?

Le Code de l'environnement assigne trois rôles à l'autorité environnementale en matière d'étude d'impact. Tout d'abord, elle est consultée par l'autorité compétente pour prendre la décision sur le projet dans le cadre de la procédure de cadrage préalable de l'étude d'impact (*R.122-4, C. env.*). Ensuite, c'est elle qui décide si le projet en cause doit être soumis à la réalisation d'une étude d'impact dans le cadre de la procédure d'examen au cas par cas (*R.122-3, C. env.*). Elle donne enfin son avis sur l'étude d'impact et le dossier de demande d'autorisation en application de l'article R.122-7 (C. env.) après avoir consulté les autorités administratives prévues au III de cet article (notamment le préfet de département).

À NOTER

L'avis de l'autorité environnementale sur l'étude d'impact ainsi que, le cas échéant, sa décision dans le cadre de l'examen au cas par cas sont publiés sur son site internet et joints au dossier d'enquête publique ou de mise à disposition du public (*R.122-3 et R.122-7, C. env.*).

7

Quelles sont les innovations majeures de la réforme du champ d'application de l'étude d'impact ?

Le premier apport important de la réforme réside dans la présentation d'un tableau clair et exhaustif des projets soumis à étude d'impact (*annexé à l'article R.122-2 C. env.*) beaucoup plus compréhensible que l'ancien champ d'application « en creux » qui se déduisait implicitement des exceptions (et des exceptions aux exceptions) qui étaient prévues. Autre point notable, l'abandon du seuil financier de 1 900 000 euros (et de tout critère financier), auparavant un des critères de base, et son remplacement par des seuils et critères techniques spécifiques à chaque catégorie de projets. L'examen au cas par cas par l'autorité environnementale sur la nécessité de réaliser une étude d'impact pour des types de projets réglementairement définis est également une innovation remarquable. Enfin, la fixation d'un cadre réglementaire précis pour les modifications et extensions d'ouvrages est également une clarification intéressante (*R.122-2 III, C. env.*).

8

Comment est mise en œuvre la procédure d'examen « cas par cas » ?

Pour les opérations qui font l'objet d'un examen au cas par cas, l'article R.122-3 (C. env.) prévoit que le responsable du projet doit transmettre à l'autorité environnementale un formulaire qui décrit les caractéristiques du projet, l'état initial du site et les effets du projet sur celui-ci (https://www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/cerfa_14734.do). A compter de sa réception, l'autorité environnementale dispose de quinze jours pour demander au pétitionnaire de compléter le formulaire. A défaut celui-ci est réputé complet. L'autorité environnementale publie alors le formulaire sur son site internet et consulte les autorités prévues R.122-3 b) (C. env.), qui disposent d'un délai de 15 jours pour donner leur avis. L'autorité environnementale doit ensuite adresser sa réponse motivée au pétitionnaire dans un délai de 35 jours suivant la réception du formulaire complet. Une absence de décision au terme de ce délai vaut obligation de réaliser une étude d'impact. Cette décision est publiée sur le site internet de l'autorité environnementale et figure également dans le dossier d'enquête publique.

9

En quoi consiste la procédure de cadrage préalable proposée avant la rédaction d'une étude d'impact ?

La réforme du Grenelle 2 renforce l'effectivité du cadrage préalable en formalisant la mise en œuvre de cette procédure facultative de renseignement du maître d'ouvrage avant la rédaction de l'étude d'impact. Dans sa demande d'avis à l'autorité compétente pour statuer sur son projet, celui-ci précise notamment les caractéristiques principales et les enjeux et impacts environnementaux du projet. Cette demande fait alors l'objet de consultations administratives (en particulier de l'autorité environnementale) et, le cas échéant, d'une réunion de concertation avec les parties prenantes locales intéressées par le projet. L'avis rendu comporte les éléments permettant au pétitionnaire d'ajuster le contenu de l'étude d'impact à la sensibilité des milieux et aux impacts potentiels du projet sur l'environnement ou la santé humaine, notamment le degré de précision et le périmètre d'étude approprié des thématiques abordées dans l'étude d'impact, ainsi que les projets avec lesquels pourrait être constitué un programme de travaux.

10

Quels sont les principes généraux de rédaction d'une étude d'impact ?

Selon l'article R.122-5 (C. env.), l'étude d'impact doit être proportionnée à la sensibilité environnementale de la zone, à l'importance et la nature du projet et à ses incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. Ainsi, l'étude d'impact d'un projet de centre commercial à proximité de zones d'habitats devra largement développer la question des nuisances causées au voisinage (*CE sect. 10 juin 1983 Decroix, req. n°46877: Rec. CE*). A ce titre, l'étude d'impact doit également se fonder sur des études scientifiques et/ou des sondages in situ adaptés et suffisants au regard du projet, de sa localisation et de ses effets. De manière générale, l'étude d'impact doit être le résultat d'une démarche d'analyse concrète, globale, actualisée (*CE 28 juillet 1993 Société Franceterre, req. n°93356: mentionné aux Tables du Rec. CE*) et précise du projet et de son environnement et ne saurait se borner à « plaquer » sur le projet des considérations générales relatives aux différentes rubriques réglementaires.

11

Que doit contenir l'étude ?

L'étude d'impact comporte au minimum :

- une description du projet;
- une analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet;
- une analyse des effets négatifs et positifs, directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement ainsi que l'addition et l'interaction de ces effets entre eux;
- une analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets connus;
- une esquisse des principales solutions de substitution examinées et les raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu;
- des éléments sur la compatibilité du projet avec l'affectation des sols et son articulation avec les schémas, plans et programmes applicables;
- les mesures d'évitement, réduction ou compensation des effets négatifs du projet (coût, suivi);
- une présentation des méthodes utilisées;
- une description des difficultés rencontrées pour rédiger l'étude;
- les noms et qualités des auteurs de l'étude d'impact et des études ayant contribué à sa réalisation;
- un résumé non technique.

12

Comment rédiger le « volet santé » de l'étude d'impact ?

Ainsi que la doctrine a pu le souligner, « une attention toute particulière doit être apportée à la rédaction du volet santé de l'étude d'impact » (N. Baillon, N. Nahmias, et E. Sacksick: « Pratique du droit de l'environnement », *Le Moniteur*, 2006, p. 102). Et ce d'autant plus que la question des incidences des projets sur « la santé humaine » a été ajoutée par la réforme au niveau de l'article L.122-1 (C. env.), à côté des effets sur l'environnement.

Dans ce cadre, l'Institut de veille sanitaire a rédigé un « Guide pour l'analyse du volet sanitaire des études d'impact » (www.invs.sante.fr/publications/guides/etude_impact/rapport-etude-impact.pdf), fondé sur le cadre méthodologique de la « démarche d'évaluation des risques sanitaires (ERS) ».

Ainsi, après une partie « consacrée à la synthèse claire de la situation considérée et à la définition précise des objectifs de l'étude », il préconise de suivre, de manière adaptée et proportionnée au projet, les 4 étapes de la démarche ERS (identification des dangers; définition des relations dose-réponse; évaluation de l'exposition des populations; caractérisation des risques sanitaires).

13

Quelles recommandations peuvent être données pour la rédaction du résumé non technique ?

Le résumé non technique de l'étude d'impact a pour objet de faciliter « la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude » (R.122-5, C. env. IV) et constitue, à ce titre, la source privilégiée d'information du public sur le projet. Il est donc important que l'auteur de l'étude d'impact soit attentif à ne pas fausser cette information en prenant soin d'évoquer tous les effets négatifs du projet sans les minimiser. Au-delà de cette exigence d'objectivité, ce résumé doit être rédigé en des termes assez clairs et simples pour permettre à des non-spécialistes de comprendre et d'évaluer correctement les enjeux environnementaux du projet. Enfin, la réforme du Grenelle 2 a prévu que ce document doit être présenté au début de l'étude d'impact ou dans un document indépendant alors qu'en l'absence de précisions sur le sujet dans les dispositions antérieures, il avait été jugé que le résumé non technique pouvait figurer à la fin de l'étude (CE 29 déc. 1999 *Assoc. de défense de la perspective de l'avenue de la Paix*, req. n°200336).

14

Que doit contenir l'étude d'impact d'une infrastructure de transport ?

L'étude d'impact d'une infrastructure de transport doit comporter des éléments supplémentaires :

- une analyse des conséquences prévisibles du projet sur le développement de l'urbanisation;
- une analyse des enjeux écologiques et des risques potentiels liés aux aménagements fonciers, agricoles et forestiers (consommation des espaces agricoles, naturels ou forestiers);
- une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité avec les principaux résultats commentés de l'analyse socio-économique requise pour les grands projets d'infrastructures de transport;
- une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet (déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter);
- une description des hypothèses de trafic, conditions de circulation et méthodes de calcul utilisées pour les évaluer et en étudier les conséquences;
- les principes des mesures de protection contre les nuisances sonores à mettre en œuvre.

15

Quels éléments particuliers doit comporter l'étude d'impact d'une ICPE ?

L'article R.512-8 (C. env.) retient (*sur renvoi de l'article R.122-5 VII*) que des précisions et compléments spécifiques doivent être apportés à l'étude d'impact pour les projets d'ICPE. L'analyse des effets du projet doit ainsi porter « en tant que de besoin [sur] l'origine, la nature et la gravité des pollutions de l'air, de l'eau et des sols, les effets sur le climat, le volume et le caractère polluant des déchets, le niveau acoustique des appareils qui seront employés ainsi que les vibrations qu'ils peuvent provoquer, le mode et les conditions d'approvisionnement en eau et d'utilisation de l'eau ». Les mesures réductrices et compensatoires présentées doivent également faire l'objet « d'une description des performances attendues » de celles-ci. Pour certaines installations, cette description doit être présentée « au regard des meilleures techniques disponibles ». Enfin, l'étude d'impact d'un projet ICPE doit comporter une rubrique supplémentaire présentant les conditions de remise en état du site après exploitation.

16

Que doit contenir l'étude d'impact d'un « programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages » ?

Aux termes de l'article L.122-1 (C. env.), un programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages est constitué par plusieurs projets « réalisés par un ou plusieurs maîtres d'ouvrage et constituant une unité fonctionnelle ». A cet égard, des travaux interdépendants fonctionnellement et/ou concourant à la réalisation d'une même opération sans pouvoir être autonomisés l'un par rapport à l'autre doivent, en principe, être considérés comme faisant partie d'un même programme. En cas de doute, la procédure de cadrage préalable peut éclairer sur la consistance du programme. Lorsque les différents projets concourant à la réalisation du programme sont réalisés de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme. Dans l'hypothèse d'une réalisation échelonnée dans le temps des différents projets concourant au même programme, l'étude d'impact de chacun des projets doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme, actualisée au fil des projets.

ICPE

Installation classée pour la protection de l'environnement

17

L'étude d'impact peut-elle se substituer à d'autres documents exigés par le projet ?

Les auteurs de la réforme du Grenelle 2 ont souhaité prévoir expressément à l'article R.122-5 V (C. env.) que l'étude d'impact d'un projet de travaux, ouvrages ou aménagements soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau peut valoir document d'incidences si elle contient les éléments exigés pour ce document par l'article R.214-6 (C. env.). Le même type de mécanisme est prévu par le VI de l'article R.122-5 (C. env.) pour les projets de travaux, ouvrages ou aménagements devant faire l'objet d'un dossier d'évaluation des incidences Natura 2000, dont l'étude d'impact peut remplacer l'étude d'incidences si elle contient les éléments exigés par l'article R.414-23 (C. env.). Cette innovation de la réforme de l'étude d'impact permet donc de regrouper dans un même document l'ensemble des analyses des incidences du projet exigées au titre de ces différentes législations et constitue une simplification opportune.

18

Comment articuler les études d'impact si le projet exige plusieurs autorisations administratives ?

Un même projet peut faire l'objet d'une étude d'impact au titre de plusieurs rubriques du tableau annexé à l'article R.122-2 (C. env.) : par exemple en tant que construction soumise à permis de construire remplissant les critères prévus et en tant qu'ICPE soumise à autorisation. Dans ce cadre, l'article R.122-8 (C. env.) distingue deux cas de figure :

- si les demandes d'autorisations concernant le projet sont déposées de manière concomitante, le pétitionnaire joint à chaque dossier la liste des autorisations demandées pour le projet et peut demander à ce que l'autorité environnementale délivre un avis unique ;
- si les demandes d'autorisations sont déposées de manière échelonnée, l'étude d'impact est actualisée au fil des demandes successives et accompagnée du ou des avis de l'autorité environnementale précédent(s), eux-mêmes actualisés suivant l'évolution de l'étude d'impact.

19

Un projet soumis à étude d'impact est-il aussi soumis à enquête publique ?

Le I de l'article R.123-1 (C. env.) définissant le champ d'application de l'enquête publique précise que cette procédure est en principe applicable aux projets soumis à étude d'impact soit de manière systématique soit après examen au cas par cas. Le II et le III de cet article fixent cependant les exceptions à ce principe qui concernent les projets de création d'une ZAC, de défrichements et de premiers boisements lorsqu'ils sont inférieurs à 10 hectares ainsi que différents projets temporaires ou exemptés au regard des impératifs de la défense nationale. Dans ces dernières hypothèses, les articles L.122-1-1 et R.122-11 (C. env.) prévoient toutefois que l'étude d'impact doit faire l'objet d'une mise à disposition du public de 15 jours minimum pour qu'il formule ses observations sur un registre ouvert à cet effet. Cette mise à disposition donne lieu à un bilan du maître d'ouvrage. En matière de défense nationale, la procédure est adaptée en fonction des secrets qu'il convient de préserver.

20

Que doit contenir la décision d'autorisation, d'exécution ou d'approbation d'un projet soumis à étude d'impact ?

La décision de l'autorité compétente doit prendre en considération cette étude, l'avis de l'autorité environnementale ainsi que le résultat de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public (art. L.122-1 IV, C. env.). Cette décision doit plus précisément mentionner (art. R.122-14, C. env.):

- les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage, destinées à éviter, réduire et/ou compenser les effets négatifs du projet;
- les modalités du suivi de ces effets;
- les modalités du suivi de la réalisation des mesures d'évitement, de réduction et/ou de compensation des effets négatifs du projet ainsi que du suivi de leurs effets sur l'environnement (un ou plusieurs bilans selon un calendrier déterminé par l'administration). Ces nouvelles mentions de la décision autorisant le projet donnent une opposabilité juridique aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets négatifs du projet et devraient donc contribuer à ce qu'elles ne restent pas sans lendemain.

21

En quoi consistent les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets du projet ?

Un des axes majeurs de la réforme de l'étude d'impact est le renforcement des exigences en ce qui concerne les mesures prévues pour lutter contre les effets négatifs du projet. Dans ce cadre, il est clairement établi une hiérarchie entre les trois catégories de mesures. Les mesures d'évitement doivent être privilégiées. C'est seulement si les effets négatifs ne sont pas évitables que des mesures de réduction peuvent être envisagées. En cas d'insuffisance de ces mesures, il est possible de prévoir des mesures compensatoires, sauf à justifier de l'impossibilité de la mise en œuvre de telles mesures. S'agissant de cette dernière catégorie, il est prévu qu'elles « ont pour objet d'apporter une contrepartie » aux effets négatifs du projet permettant « de conserver globalement et, si possible, d'améliorer la qualité environnementale des milieux ». Il est également précisé qu'elles doivent être « mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou à proximité de celui-ci afin de garantir sa fonctionnalité de manière pérenne » (art. R.122-14 II, C. env.).

22

Qu'est-il prévu pour le suivi des effets d'un projet soumis à étude d'impact ?

Afin d'améliorer l'effectivité des mesures de lutte contre les effets négatifs du projet, le Grenelle 2 a prévu la présentation dans l'étude d'impact des principales modalités du suivi envisagé en ce qui concerne les effets négatifs du projet, les mesures tendant à éviter, réduire ou compenser ces effets négatifs et l'efficacité de ces mesures pour lutter contre ces effets (art. R.122-5 II 7° C. env.). Ces modalités de suivi doivent également figurer dans la décision prise sur le projet à l'issue de la procédure. Le suivi exigé au titre de ces mesures consiste à présenter leur état de réalisation à travers un ou plusieurs bilans permettant de vérifier le degré d'efficacité et la pérennité de ces mesures sur une période déterminée par l'administration, dans le cadre de la décision d'autorisation du projet, et qui peut être prolongée au vu de ces bilans. Le contenu de ce suivi doit être proportionné au projet, à l'importance de ses effets ainsi qu'à la sensibilité des milieux concernés (art. R.122-14 et R.122-15 C. env.).

23

Quel contrôle de la mise en œuvre des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des effets du projet ?

La mise en œuvre des mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les effets négatifs d'un projet est garantie par les articles L.122-3-1 et suivants (C. env.) qui prévoient la création d'une police administrative spéciale en la matière (similaire à celle des ICPE). L'administration peut ainsi effectuer des contrôles (sur pièces et sur place) de la mise en œuvre effective des mesures. Lorsque le contrôle révèle un manquement, un rapport est établi et transmis à l'intéressé qui dispose d'un délai de réponse d'un mois. En cas d'observation des mesures prévues, l'autorité administrative **met en demeure** la personne responsable du projet d'y satisfaire dans un délai raisonnable déterminé.

24

Quelles sont les implications contentieuses de l'absence d'étude d'impact ?

L'absence d'étude d'impact alors qu'elle est exigée constitue sans aucun doute un motif d'annulation contentieuse de la décision autorisant le projet. Le législateur a voulu aller plus loin en facilitant la suspension de cette décision en référé dès que l'absence de l'étude d'impact exigée est constatée (art. L.122-2, C. env.). L'insuffisance manifeste de l'étude d'impact équivaut à son absence (*CE sect. 29 juillet 1983 Commune de Roquevaire, req. n°38795 ; publié au Rec. CE*). Il en va de même si l'étude d'impact ne fait pas l'objet de la procédure de mise à disposition du public prévue à défaut d'enquête publique (art. L.123-16, C. env.). Même si cela ne ressort pas expressément du texte, il semble qu'il rendra nécessairement caduque la jurisprudence selon laquelle le seul fait que l'étude d'impact ne soit pas jointe au dossier d'enquête publique ne permet pas la suspension automatique de la décision attaquée (*CE 13 juillet 2007 SIETOM, req. n°294603 ; mentionné aux Tables du Rec. CE*), dont le maintien serait désormais parfaitement incohérent.

Mise en demeure

S'il n'est pas déféré à la mise en demeure par la personne responsable du projet, l'administration peut consigner les sommes nécessaires à la réalisation des mesures et même les faire réaliser d'office voire faire suspendre la réalisation du projet jusqu'à la satisfaction complète des termes de la mise en demeure.

L'enquête publique

Les nouvelles dispositions relatives à l'enquête publique s'appliquent aux enquêtes publiques dont l'arrêt d'ouverture et d'organisation a été publié depuis le 1^{er} juin 2012.

25

Quels sont les vices de l'étude d'impact pouvant entraîner l'annulation de la décision administrative prise à l'issue de la procédure ?

La régularité de l'étude d'impact d'un projet peut naturellement être contestée à l'occasion d'un recours contre la décision administrative prise au vu de cette étude. L'irrégularité de l'étude d'impact constitue un moyen de légalité externe de cette décision et plus précisément un vice de procédure. Il en résulte que l'irrégularité de l'étude d'impact, comme tout vice de procédure, n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la décision d'autorisation du projet que si elle présente un caractère substantiel. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que « les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative » (*CE 14 oct. 2011 Société Océral, req. n°323257 ; mentionné aux Tables du Rec. CE*).

26

Quelle définition peut-on donner de l'enquête publique ?

Ainsi que le précise l'article L.123-1 C. env. : « **L'enquête publique** a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement ». Il s'agit donc d'une période pendant laquelle un dossier présentant le projet, le plan ou le programme, ses enjeux, ses effets sur l'environnement et les compensations proposées est mis à la disposition du public afin qu'il puisse en prendre connaissance et formuler des propositions ou observations.

À NOTER

Le texte prévoit désormais que « les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision », signe qu'il ne s'agit pas d'un simple écueil administratif, étape supplémentaire dans le processus décisionnel mais d'un véritable espace de démocratie participative.

27

Quel champ d'application pour l'enquête publique ?

L'article L.123-2 I (C. env.) prévoit que les projets soumis à étude d'impact doivent faire l'objet d'une enquête publique. Le texte prévoit néanmoins plusieurs exceptions. Ainsi, les projets de création de ZAC et les projets à caractère temporaire ou de faible importance mentionnés aux 2° à 6° de l'article R.123-1 II ne sont pas soumis à enquête publique. Parmi les exceptions, on compte aussi certains projets dont les effets pourraient justifier une enquête publique mais qui en sont dispensés en raison des besoins et des nécessités de la défense nationale (art. R.123-1 III).

Enfin, sauf disposition contraire, les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations, quels que soient les ouvrages ou aménagements auxquels ils se rapportent, ne sont pas soumis à enquête publique (art. R.123-1 IV).

Au-delà des projets soumis à étude d'impact, l'article L.123-2 (C. env.) soumet à enquête publique les documents de planification soumis à **évaluation environnementale** (ex. les SCOT) et quelques autres documents mentionnés aux points 2° à 4° de l'article.

Evaluation environnementale

Sont également soumis à enquête les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements étrangers susceptibles d'avoir en France des incidences notables sur l'environnement.

29

Quelles informations l'arrêté d'organisation de l'enquête publique doit-il contenir ?

Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête, l'autorité compétente précise par arrêté les informations essentielles relatives à son organisation et à la procédure suivie. S'agissant de la procédure, l'arrêté précise l'objet de l'enquête (caractéristiques principales du projet), la décision pouvant être adoptée au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision et l'existence d'une évaluation environnementale ou d'une étude d'impact. S'agissant de l'organisation, l'arrêté précise notamment les dates et la durée de l'enquête, le nom et qualités du ou des commissaires enquêteurs et de leurs suppléants, les lieux, les jours et les heures où le public peut consulter le dossier d'enquête et présenter ses observations, ceux auxquels le commissaire enquêteur se tient à la disposition du public. L'arrêté mentionne également les informations relatives aux réunions d'information et d'échange envisagées. Il précise enfin l'identité de la personne responsable du projet auprès de laquelle des informations peuvent être demandées.

(Art. R.123-9, C. env.)

28

Quelle est l'autorité compétente pour organiser l'enquête publique ?

L'enquête publique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise. Ainsi, lorsque l'enquête publique porte sur le projet, plan, programme ou autre document de planification d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un des établissements publics qui leur sont rattachés, elle est ouverte par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. C'est le cas par exemple pour l'enquête publique réalisée dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme. Toutefois, lorsque l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique, la décision d'ouverture est prise par l'autorité de l'Etat compétente pour déclarer l'utilité publique.

Lorsque la décision en vue de laquelle l'enquête est requise relève d'une autorité nationale de l'Etat l'ouverture et l'organisation de l'enquête sont assurées par le préfet territorialement compétent. C'est par exemple le cas en matière de grands projets d'infrastructures.

(Art. L.123-3 et R.123-3, C. env.)

30

Comment le public est-il informé de l'ouverture de l'enquête publique ?

Un avis est publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans les départements concernés. Pour les projets d'importance nationale, cet avis est également publié dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête. L'avis doit en outre être affiché dans toutes les mairies des communes sur le territoire desquelles se situe le projet et, pour les plans et programmes de niveau départemental ou régional, dans les préfectures et sous-préfectures. Cet affichage doit intervenir quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci. L'avis d'enquête est également publié sur le site internet de l'autorité compétente pour organiser l'enquête. Enfin, sauf impossibilité matérielle, le responsable du projet affiche le même avis sur les lieux prévus pour la réalisation du projet.

(Art. L.123-10 et R.123-9 et R.123-11, C. env.)

31

Quelles sont les modalités de communication du dossier soumis à enquête ?

Nouveauté : toute personne peut désormais, sur sa demande et à ses frais, obtenir communication du dossier d'enquête publique auprès de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête dès la publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Gageons que l'autorité compétente jouera le jeu. Toutes les parties et notamment le maître d'ouvrage du projet devraient trouver leur compte dans cette transparence accrue.

Par ailleurs, un exemplaire du dossier est adressé pour information, dès l'ouverture de l'enquête, au maire de chaque commune sur le territoire de laquelle le projet est situé et dont la mairie n'a pas été désignée comme lieu d'enquête. Cette formalité est réputée satisfaite lorsque les conseils municipaux ont été consultés ou lorsqu'est communiquée à la commune l'adresse du site internet où l'intégralité du dossier peut être téléchargée. Un exemplaire du dossier est adressé à chaque commune qui en fait la demande expresse.

(Art. R. 123-9 et R. 123-12, C. env.)

32

Quelles sont les personnes susceptibles d'exercer les fonctions de commissaire enquêteur ?

Dans chaque département, une commission présidée par le président du tribunal administratif établit une liste d'aptitude des commissaires enquêteurs. Cette liste est rendue publique et fait l'objet d'au moins une révision annuelle. Peut être radié de cette liste tout commissaire enquêteur ayant manqué à ses obligations.

Les personnes intéressées au projet à titre personnel ou en raison de leurs fonctions actuelles ou passées ne peuvent être désignées commissaire enquêteur. Avant sa désignation, le commissaire enquêteur indique au président du tribunal administratif les activités exercées au titre de ses fonctions précédentes ou en cours qui pourraient être jugées incompatibles et signe une déclaration sur l'honneur attestant qu'il n'a pas d'intérêt personnel au projet, plan ou programme. Le manquement à cette règle constitue un motif de radiation de la liste d'aptitude de commissaire enquêteur.

(Art. L.123-4, L.123-5 et R.123-4, C. env.)

33

Quelles sont les modalités de l'indemnisation du commissaire enquêteur ?

Les frais de l'enquête et notamment l'indemnisation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête incombent au responsable du projet, plan ou programme. L'indemnité due au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête comprend des vacations et le remboursement des frais engagés pour l'accomplissement de la mission.

Dès la nomination du ou des commissaires enquêteurs, le responsable du projet verse une provision dont le montant et le délai de versement sont fixés par le président du tribunal administratif.

A l'issue de sa mission, le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête présente(nt) une demande dans laquelle figure le nombre d'heures consacrées à l'enquête. Sur cette base et en tenant compte des difficultés de l'enquête ainsi que de la nature et de la qualité du travail fourni, le président du tribunal administratif détermine le nombre de vacations allouées au commissaire enquêteur. Il arrête par ailleurs, sur justificatifs, le montant des frais qui seront remboursés au commissaire enquêteur.

(Art. L.123-18 et R.123-25 à R.123-27, C. env.)

34

Comment les indemnités du commissaire enquêteur sont-elles fixées ?

Le président du tribunal administratif fixe le montant de l'indemnité due au commissaire enquêteur par une ordonnance (exécutoire dès son prononcé) notifiée au commissaire enquêteur et au responsable du projet. Elle peut faire l'objet d'un recours administratif préalable obligatoire par le responsable du projet ou le commissaire enquêteur dans un délai de 15 jours suivant sa notification. La décision de l'auteur de l'ordonnance, expresse ou tacite, peut être contestée dans un nouveau délai de 15 jours devant la juridiction à laquelle il appartient qui transmet sans délai cette requête à un autre tribunal administratif avec les observations écrites de son président. En pratique, le responsable du projet ne verse pas directement la somme fixée au commissaire enquêteur mais abonde le fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs qui se charge ensuite de payer le commissaire enquêteur. Ce dispositif vise à préserver son indépendance.

(Art. L.123-18 et R.123-25 à R.123-27, C. env.)

35

Quelle est la durée de l'enquête publique ?

La durée de l'enquête publique ne peut être inférieure à trente jours ni excéder deux mois, sauf cas de suspension de l'enquête ou organisation d'une enquête complémentaire (voir question n° 44). La durée est fixée par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête.

Par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut, après information de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête, prolonger celle-ci pour une durée maximale de trente jours, notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête. Sa décision doit alors être notifiée à l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête au plus tard huit jours avant la fin de l'enquête. Elle est portée à la connaissance du public par affichage et par tout autre moyen approprié, au plus tard à la date prévue initialement pour la fin de l'enquête. Lorsque l'enquête est prolongée, le registre d'enquête est laissé à la disposition du public. (Art. L.123-9 et R.123-6, C. env.)

36

Dans quelles hypothèses et selon quelles modalités une enquête publique unique peut-elle être mise en œuvre ?

Lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumise à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques, il peut être procédé à une enquête unique dès lors que les autorités compétentes désignent d'un commun accord celle qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser cette enquête. Le dossier soumis à enquête publique unique comporte les pièces ou éléments exigés au titre de chacune des enquêtes initialement requises et une note de présentation non technique du projet, plan ou programme. Cette enquête fait l'objet d'un registre d'enquête unique et d'un rapport unique du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. En revanche, le rapport du commissaire enquêteur doit contenir des conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises. Ce dispositif permet d'éviter la succession ou l'empilement d'enquêtes publiques en les regroupant lorsque le projet est soumis à des réglementations distinctes ou en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage. (Art. L.123-6 et R.123-7, C. env.)

37

Qu'est-il prévu pour les projets aux effets transfrontaliers ?

Pour un projet soumis à enquête publique en France ayant des impacts sur un Etat voisin, l'autorité compétente pour statuer sur le projet notifie sans délai l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique aux autorités de cet Etat et leur transmet un exemplaire du dossier d'enquête. Le résumé non technique de l'étude d'impact et l'indication de la façon dont l'enquête publique s'insère dans la procédure sont traduits. A l'issue de l'enquête publique, la décision est adressée aux autorités de l'Etat concerné. Dans le cas inverse où un projet soumis à enquête publique dans un Etat voisin a des effets en France, cet Etat transmet un dossier (objet de l'enquête, caractéristiques principales de l'opération, évaluation environnementale, plan de situation et plan général des travaux) qui est soumis à enquête publique. A la fin de l'enquête, le préfet transmet aux autorités de l'Etat voisin son avis ainsi que le rapport du commissaire enquêteur. La décision prise par l'autorité compétente de l'Etat voisin est mise à la disposition du public français. (Art. L.123-8, R.123-27-1 et s. et R.122-10, C. env.)

38

Que contient le dossier d'enquête publique ?

Le dossier (art. R. 123-8 C. env.) comprend l'étude d'impact et son résumé non technique ou l'évaluation environnementale et son résumé non technique et, le cas échéant, la décision d'examen au cas par cas. En l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale, il inclut une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou du responsable du projet, plan ou programme, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles le projet, plan ou programme a été retenu. Le dossier comprend la mention des textes régissant l'enquête publique et l'indication de la façon dont elle s'insère dans la procédure administrative. Il contient tous les avis émis sur le projet plan ou programme.

A NOTER

Deux points particuliers doivent désormais y figurer : le bilan de la procédure de débat public ou de la concertation réalisée et la mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet, plan ou programme (loi sur l'eau, défrichement, site classé...).

39

Dans quelles conditions le public peut-il prendre connaissance du dossier ?

L'article R.123-10 (C. env.) prévoit qu'un exemplaire du dossier soumis à l'enquête est mis à la disposition du public. Les jours et heures auxquels ce dossier peut être consulté sont fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment de ses horaires normaux de travail. Ils peuvent en outre comprendre des heures en soirée ainsi que plusieurs demi-journées prises parmi les samedis, dimanches et jours fériés. (Art. L.123-11, R.123-9, R.123-10 et R.123-13, C. env.)

À NOTER

Désormais, et contrairement à l'état du droit antérieur, toute personne qui en fait la demande peut obtenir, dès la publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête (c'est-à-dire qu'elle ait déjà débuté ou non), la communication du dossier d'enquête. La demande de communication est adressée à l'autorité compétente pour organiser l'enquête. Les observations du public deviennent également communicables à toute personne qui en fait la demande pendant toute la durée de l'enquête.

40

Quelles sont les modalités de la réponse aux observations du public par le maître d'ouvrage ?

La participation du maître d'ouvrage est désormais mieux organisée. Dans les huit jours qui suivent la réception des registres de l'enquête, le commissaire enquêteur doit en effet le rencontrer et lui communiquer les observations écrites et orales consignées dans un procès-verbal de synthèse. Le responsable du projet dispose alors d'un délai de quinze jours pour produire ses propres observations et, le cas échéant, répondre aux contre-propositions qui auront été produites pendant l'enquête. (Art. R.123-18, C. env.)

À NOTER

Cette participation plus active du responsable du projet permettra d'éclairer le commissaire enquêteur avant qu'il n'entreprenne la rédaction de son rapport.

41

Quels sont les pouvoirs du commissaire enquêteur ?

Le commissaire enquêteur dispose de pouvoirs étendus pour assurer sa mission. Il peut demander au responsable du projet de compléter le dossier. Les documents ainsi obtenus ou le refus motivé du responsable du projet sont versés au dossier. Les documents ajoutés en cours d'enquête font l'objet d'un bordereau mentionnant la nature des pièces et la date à laquelle elles ont été ajoutées au dossier. Il peut également demander au responsable du projet de visiter les lieux concernés. Le commissaire enquêteur peut en outre auditionner toute personne ou service qu'il lui paraît utile de consulter pour compléter son information. Enfin, lorsqu'il l'estime nécessaire le commissaire enquêteur peut organiser une réunion d'information et d'échange avec le public. Il en informe alors l'autorité en charge de l'organisation de l'enquête ainsi que le responsable du projet en leur indiquant les modalités qu'il propose pour l'organisation de cette réunion. A l'issue de la réunion publique, un compte rendu est établi et adressé au responsable du projet. Ce compte rendu, ainsi que les observations éventuelles du responsable du projet sont annexés au rapport de fin d'enquête.

42

Dans quels cas et selon quelles modalités une enquête publique peut-elle être suspendue ?

Le législateur a prévu un dispositif permettant de gérer les modifications substantielles du projet en cours d'enquête. Ainsi, lorsque la personne responsable du projet estime nécessaire d'y apporter des modifications substantielles, l'autorité compétente pour organiser l'enquête peut, après avoir entendu le commissaire enquêteur, suspendre l'enquête pendant une durée maximale de 6 mois. Pendant ce délai, le nouveau projet accompagné de l'étude d'impact ou du rapport environnemental intégrant ces modifications, est transmis pour avis à l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement. A l'issue de ce délai et après que le public a été informé des modifications apportées, l'enquête est prolongée d'au moins 30 jours. Cette nouveauté est typiquement la mise en œuvre d'une solution pragmatique utile puisqu'auparavant il était nécessaire de reprendre la procédure ab initio. (Art. L.123-14 I et R.123-22, C. env.)

43

Dans quel délai le rapport du commissaire enquêteur doit-il être remis ?

Jusqu'à présent, le commissaire enquêteur disposait d'un délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête pour rendre son rapport. Ce délai indicatif était fréquemment méconnu sans qu'aucune sanction ne soit prévue (voir, sur ce point, CE 8 janvier 1992 M^{me} Gaillard-Schouard, req. n^{os} 111665-112707 : Rec. CE) alors même que le retard pouvait être particulièrement préjudiciable au maître d'ouvrage. Désormais, le commissaire enquêteur, qui doit rendre son rapport dans un délai de 30 jours, peut demander la prolongation de ce délai. Mais avant d'accorder ce délai, l'autorité compétente doit recueillir l'avis du responsable du projet.

Si le délai fixé n'est pas respecté, la réforme a prévu une procédure contraignante (voir question 47).

(Art. L.123-15 et R.123-19, C. env.)

Enquête complémentaire

Le dossier soumis à l'enquête publique complémentaire inclut une note expliquant les modifications substantielles apportées au projet. Cet apport du Grenelle 2 est salu- taire. Auparavant, toute modification substantielle du projet après enquête, même pour tenir compte des observations du public ou des recommandations du commissaire enquêteur, imposait de reprendre la procédure à zéro.

Innovation

Cette avancée permettra probablement de réduire le nombre de décisions annulées en raison des carences constatées dans le rapport du commissaire enquêteur ; annulations qui, de surcroît, engageaient la responsabilité de l'Etat.

45

Que doivent comporter le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ?

Le rapport du commissaire enquêteur doit comporter le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet en réponse aux observations du public. Le commissaire enquêteur consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet.

(Art. R.123-19, C. env.)

À NOTER

La jurisprudence est abondante sur l'analyse des observations présentées en cours d'enquête (CE 20 mars 1985 Cne de Morigny-Champigny, req. n^o 47682 ; CAA Marseille 5 juillet 2001 Assoc. pour la défense du cadre de vie et de l'activité économique de Brignoles, req. n^o 99MA00609), l'absence d'avis personnel et motivé (par ex. CAA Lyon 28 juill. 2003 Mme Albertin, req. n^o 98LY01346) ou sur le sens de l'avis et l'analyse qui doit en être faite lorsque le commissaire enquêteur émet des souhaits, des vœux ou des suggestions (voir par ex. CE 9 janvier 1981 Rullmann : Rec. CE p. 11).

44

Quel traitement du dossier en cas de modification de l'économie générale du projet au vu des conclusions du commissaire enquêteur ?

Lorsque le responsable du projet envisage des modifications de l'économie générale du projet au vu des conclusions du commissaire enquêteur, il demande à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. Dans le cas des projets d'infrastructures linéaires (voies ferrées, réseau routier et autoroutier...), l'enquête complémentaire peut être limitée aux territoires concernés par les modifications.

Avant l'ouverture de l'enquête complémentaire, le nouveau projet accompagné de l'étude d'impact ou du rapport environnemental intégrant les modifications est transmis pour avis à l'autorité environnementale.

(Art. L.123-14 II et R.123-23, C. env.)

46

Que prévoit la réforme en cas d'insuffisance ou de défaut de motivation des conclusions du commissaire enquêteur ?

Innovation considérable du Grenelle 2 : lorsqu'elle reçoit les conclusions du commissaire enquêteur, l'autorité compétente pour organiser l'enquête qui constate une insuffisance ou un défaut de motivation, peut en informer le président du tribunal administratif. Si l'irrégularité est constatée, le président du tribunal dispose de 15 jours pour demander au commissaire enquêteur de compléter ses conclusions. En l'absence d'intervention du président du tribunal, la demande est réputée rejetée. Le président du tribunal peut également, de sa propre initiative, solliciter du commissaire enquêteur qu'il complète ses conclusions. Le commissaire enquêteur dispose alors d'un mois supplémentaire pour remettre ses conclusions complétées à l'autorité compétente et au président du tribunal administratif.

(Art. R.123-20, C. env.)

47

Quelle innovation la réforme a-t-elle prévue en cas de retard injustifié du commissaire enquêteur pour déposer son rapport ?

En cas de dépassement non justifié du délai de dépôt de son rapport (voir question 43) par le commissaire enquêteur, l'autorité compétente pour organiser l'enquête peut, avec l'accord du maître d'ouvrage et après mise en demeure restée infructueuse, demander au président du tribunal administratif de dessaisir le commissaire enquêteur et de lui substituer son suppléant ou un remplaçant. Celui-ci doit alors rédiger son rapport dans un délai de 30 jours, sur la base des résultats de l'enquête déjà réalisée. Il s'agit là d'une intéressante nouveauté de la réforme. Elle permet d'associer le responsable du projet à la prise de décision et de sanctionner le commissaire enquêteur trop peu diligent. (Art. L.123-15 et R.123-19 al. 5, C. env.)

48

Existe-il une date de péremption de l'enquête publique ?

Les projets qui ont fait l'objet d'une enquête publique doivent être entrepris dans un délai de cinq ans à compter de la décision, faute de quoi une nouvelle enquête doit être conduite.

L'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête a été organisée peut proroger le délai de validité de l'enquête mais elle doit le faire avant l'expiration du délai de validité initial.

Cette prorogation a une durée de cinq ans au plus. (Art. L.123-17 et R.123-24, C. env.)

À NOTER

La validité de l'enquête ne peut pas être prorogée si le projet a fait l'objet de modifications substantielles ou lorsque des modifications de droit ou de fait de nature à imposer une nouvelle consultation du public sont intervenues depuis la décision arrêtant le projet.

49

Quelles conséquences entraîne l'avis défavorable du commissaire enquêteur ?

L'article L.123-16 (C. env.) prévoit que, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur, le juge des référés fait droit à cette demande s'il existe un doute sérieux sur la légalité de la décision. Autrement dit, l'urgence n'est pas requise. Dans un arrêt de section, rendu sur conclusions contraires, le Conseil d'Etat (16 avr. 2012, *Commune de Conflans-Sainte-Honorine*, req. n° 355792) a écarté l'automaticité de la suspension en estimant qu'elle peut être refusée si elle est susceptible de porter « à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité ». Ainsi, lorsqu'une personne publique commet une illégalité en s'affranchissant de surcroît de l'avis défavorable émis à l'issue de l'enquête, elle peut encore sauver son projet sur ce nouveau fondement. Le texte prévoit par ailleurs que la suspension est acquise lorsque la décision a été prise sans que l'enquête publique requise ait eu lieu ou en cas de non mise à disposition du public de l'évaluation environnementale ou de l'étude d'impact. (Art. L.123-16, C. env.)

50

Quelle est la portée de la réforme ?

Même si la mauvaise articulation entre les dispositions législatives et réglementaires conduit à des redites, des lourdeurs et finalement affaiblit la lisibilité des nouveaux textes, il s'agit d'une réforme bienvenue et globalement bien pensée. Reste qu'elle se confronte à une jurisprudence récente emprunte d'un pragmatisme juridique qui laisse un peu en chemin le principe de légalité. Le Conseil d'Etat vient en effet de juger que l'omission ou l'irrégularité d'une procédure administrative obligatoire n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces que le vice constaté a été de nature à exercer une influence sur le sens de la décision prise (CE Ass. 23 déc. 2011 M. C. d'Anthony et autres, req. n° 335033 : publié au Rec. CE). Couplée à la récente jurisprudence Ocréal (CE 14 oct. 2011 soc. Ocréal, req. n° 323257 : mentionné aux Tables du Rec. CE) (voir question n° 25), cette décision trace le chemin d'une sorte de contrôle de la « substantialité des moyens » qui risque de mettre en échec, au moins en partie, les nouvelles règles destinées à garantir une meilleure information du public.

47

Quelle innovation la réforme a-t-elle prévue en cas de retard injustifié du commissaire enquêteur pour déposer son rapport ?

En cas de dépassement non justifié du délai de dépôt de son rapport (voir question 43) par le commissaire enquêteur, l'autorité compétente pour organiser l'enquête peut, avec l'accord du maître d'ouvrage et après mise en demeure restée infructueuse, demander au président du tribunal administratif de dessaisir le commissaire enquêteur et de lui substituer son suppléant ou un remplaçant. Celui-ci doit alors rédiger son rapport dans un délai de 30 jours, sur la base des résultats de l'enquête déjà réalisée. Il s'agit là d'une intéressante nouveauté de la réforme. Elle permet d'associer le responsable du projet à la prise de décision et de sanctionner le commissaire enquêteur trop peu diligent. (Art. L.123-15 et R.123-19 al. 5, C. env.)

48

Existe-il une date de péremption de l'enquête publique ?

Les projets qui ont fait l'objet d'une enquête publique doivent être entrepris dans un délai de cinq ans à compter de la décision, faute de quoi une nouvelle enquête doit être conduite.

L'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête a été organisée peut proroger le délai de validité de l'enquête mais elle doit le faire avant l'expiration du délai de validité initial.

Cette prorogation a une durée de cinq ans au plus. (Art. L.123-17 et R.123-24, C. env.)

À NOTER

La validité de l'enquête ne peut pas être prorogée si le projet a fait l'objet de modifications substantielles ou lorsque des modifications de droit ou de fait de nature à imposer une nouvelle consultation du public sont intervenues depuis la décision arrêtant le projet.

49

Quelles conséquences entraîne l'avis défavorable du commissaire enquêteur ?

L'article L.123-16 (C. env.) prévoit que, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur, le juge des référés fait droit à cette demande s'il existe un doute sérieux sur la légalité de la décision. Autrement dit, l'urgence n'est pas requise. Dans un arrêt de section, rendu sur conclusions contraires, le Conseil d'Etat (16 avr. 2012, *Commune de Conflans-Sainte-Honorine*, req. n° 355792) a écarté l'automatisme de la suspension en estimant qu'elle peut être refusée si elle est susceptible de porter « à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité ». Ainsi, lorsqu'une personne publique commet une illégalité en s'affranchissant de surcroît de l'avis défavorable émis à l'issue de l'enquête, elle peut encore sauver son projet sur ce nouveau fondement. Le texte prévoit par ailleurs que la suspension est acquise lorsque la décision a été prise sans que l'enquête publique requise ait eu lieu ou en cas de non mise à disposition du public de l'évaluation environnementale ou de l'étude d'impact. (Art. L.123-16, C. env.)

50

Quelle est la portée de la réforme ?

Même si la mauvaise articulation entre les dispositions législatives et réglementaires conduit à des redites, des lourdeurs et finalement affaiblit la lisibilité des nouveaux textes, il s'agit d'une réforme bienvenue et globalement bien pensée. Reste qu'elle se confronte à une jurisprudence récente emprunte d'un pragmatisme juridique qui laisse un peu en chemin le principe de légalité. Le Conseil d'Etat vient en effet de juger que l'omission ou l'irrégularité d'une procédure administrative obligatoire n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces que le vice constaté a été de nature à exercer une influence sur le sens de la décision prise (CE Ass. 23 déc. 2011 M. C. d'Anthony et autres, req. n° 335033 : publié au Rec. CE). Couplée à la récente jurisprudence Ocréal (CE 14 oct. 2011 soc. Ocréal, req. n° 323257 : mentionné aux Tables du Rec. CE) (voir question n° 25), cette décision trace le chemin d'une sorte de contrôle de la « substantialité des moyens » qui risque de mettre en échec, au moins en partie, les nouvelles règles destinées à garantir une meilleure information du public.