

Préambule

Même si cette intervention décrit surtout ce qui peut gêner le déroulement d'une enquête publique, son rédacteur tient avant tout à souligner que l'administration est généralement très satisfaite de votre travail et de votre investissement sur les dossiers qui vous sont confiés.

Introduction

Le contentieux administratif est souvent un contentieux de la procédure : une partie des affaires perdues par l'administration (et une majorité de celles relatives à l'environnement) le sont pour des raisons de consultations irrégulières, notamment, pour une mauvaise application de l'obligation de concertation avec le public. Le déroulement d'une enquête publique, lorsqu'il est vicié, est une des causes possibles d'annulation des décisions administratives, si le vice constaté est susceptible d'avoir nui à l'information ou à la participation du public et d'avoir ainsi exercé une influence sur les résultats de l'enquête.

Aujourd'hui, l'administration observe que les requérants tendent à se regrouper en associations, qui se font seconder par un avocat spécialisé et sont donc plus à même de détecter les failles procédurales.

L'administration se trouve donc régulièrement dans une situation où une décision délivrée est annulée pour des raisons de forme, quand bien même elle était solide sur le fond.

Deux exemples assez récents, tirés de la jurisprudence locale environnementale (les cas choisis relèvent spécifiquement de la législation ICPE, mais la notion qui les sous-tend est déclinable à toutes les procédures administratives soumises à enquête publique) :

- Annulation de l'autorisation d'une carrière parce qu'une étude qui démontrait que le projet ne portait pas atteinte à la stabilité d'une autoroute voisine n'a pas été jointe au dossier d'enquête (Tribunal administratif d'Amiens, 29 octobre 2013, Rôle des genets c/ Préfet de l'Aisne, n° 1102908 et 1103579),
- Annulation de l'autorisation d'un centre d'exploitation de déchets ménagers pour l'insuffisance des conclusions de la commission d'enquête publique, qui n'a pas motivé assez son avis favorable (Tribunal administratif d'Amiens, 22 février 2011, Association Vivre à Grisolles c/ Préfet de l'Aisne, n°0900773).

Tendance confirmée par le Conseil d'État dans un autre dossier :

- Annulation de l'autorisation d'une installation d'incinération de déchets dangereux en raison de l'absence, dans le dossier soumis à enquête publique du chiffre d'affaires et du résultat net de la société requérante, cette omission ayant nui à la parfaite information du public (Conseil d'État, 15 mai 2013, ARF, n° 353010).

Sur les questions environnementales, les annulations sur des questions de fond existent aussi mais demeurent plus rares (annulation du refus de permis de construire une éolienne lié à une surestimation des effets de la proximité d'un radar -Tribunal administratif d'Amiens, 18 février 2014, Ecotera C/ Préfet de l'Aisne, n° 0903355 ; ou encore annulation d'un refus d'exploiter une porcherie à cause d'une surestimation par le préfet du risque d'atteinte de la nappe phréatique -Tribunal administratif d'Amiens, 4 juillet 2013, SAS de Fay c/ Préfet de l'Aisne, n° 1101635).

Et si le rôle du commissaire enquêteur n'est évidemment pas de vérifier la complétude d'un dossier soumis à l'enquête publique, son travail est essentiel au bon déroulement de celle-ci (et rien ne lui interdit bien évidemment de signaler à l'administration s'il constate une anomalie dans la constitution du dossier).

1. Règles de forme :

A\ Les modalités de l'enquête

Le déroulement de l'enquête (dates, horaires, lieux...), fixé dans l'arrêté, en lien avec le commissaire enquêteur doit répondre à **l'exigence d'information maximale du public**. C'est pour cela qu'il n'est pas possible de faire toutes les permanences le matin (ou l'après-midi) ou toujours le même jour de la semaine. C'est aussi pour cela que l'administration souhaite généralement fixer au moins une permanence par semaine que dure l'enquête (ce n'est plus une obligation depuis la réforme de 2012). Pour la même raison, il est possible de varier les mairies de permanence.

Pour mémoire, il appartient au maire de vous permettre de tenir votre permanence aux horaires et dates prévus, quels que soient ses horaires d'ouverture.

B\ Votre rôle

Ainsi que le dispose l'article L123-13 du code de l'environnement, le commissaire enquêteur conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet et de participer effectivement au processus de décision en lui permettant de présenter ses observations et propositions. Il remplit ce rôle notamment en s'assurant du respect des mesures de publicité entourant l'enquête (relecture de l'arrêté d'enquête, vérification des annonces légales..).

Mais l'administration ne pourra vous aider à remplir que de façon limitée dans le temps de l'enquête : elle-même ne reçoit les certificats d'affichage qu'après la clôture de l'enquête et les preuves de parution dans la presse tout aussi tardivement. Elle ne peut donc généralement pas vous transmettre ces pièces.

Et l'administration ne modifiera l'arrêté d'enquête publique que si elle le juge nécessaire au regard d'éventuelles remarques que vous formulerez. Même si nul n'est à l'abri d'une erreur, nous travaillons à partir de modèles assez uniformisés. Les arrêtés d'enquêtes publiques pris par certaines collectivités territoriales (surtout celles de taille modeste, qui ont moins l'habitude de l'exercice) sont sans doute plus sujets à variations.

C\ Vos prérogatives

Vous pouvez :

- recevoir toute information et, si des documents sont utiles à la bonne information du public, demander au maître d'ouvrage de communiquer ces documents au public (votre rapport indiquera alors quand et dans quelles conditions des documents ont été intégrés au dossier soumis à enquête) ;
- visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après en avoir informé au préalable les propriétaires et les occupants ;
- entendre toutes les personnes concernées par le projet, plan ou programme qui en font la demande et convoquer toutes les personnes dont vous jugez l'audition utile.

Vous pouvez décider de prolonger l'enquête, à condition de motiver votre demande, si vous estimez que la mobilisation importante du public le justifie, ou qu'il est nécessaire d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public. **L'autorité qui organise l'enquête n'a pas le droit de refuser d'accéder à une telle demande** (mais celle-ci doit être formulée au moins 8 jours avant la fin de l'enquête). Si d'aventure, l'autorité compétente vous opposait un refus ou une fin de non recevoir, rappelez-lui que la rédaction de l'article R123-6 du code de l'environnement ne le lui

permet pas. De même, il arrive que des personnes vous demandent cette prolongation : une telle requête peut être le signe d'un intérêt fort, mais la décision finale n'appartient qu'à vous (si de nombreuses personnes vous le demandent, il paraît toutefois raisonnable de penser que la prolongation sera utile).

Attention toutefois : cette demande ne peut pas être motivée par l'impossibilité prévue de rendre vos rapport et conclusions dans le délai de 30 jours imparti par le code de l'environnement. Dans un tel cas, vous pouvez demander un délai pour produire le rapport (conformément à l'article R.123-19 du code de l'environnement).

D\ la remise du rapport et des conclusions

L'article R123-22 du code de l'environnement distingue nettement le rapport des conclusions du commissaire enquêteur. Le rapport d'enquête publique et les conclusions du commissaire enquêteur seront remis à l'administration sous la forme de deux documents physiquement distincts.

En cas d'enquête publique unique relative à un projet nécessitant plusieurs autorisations administratives, vous produirez un seul rapport mais autant de conclusions qu'il y a de procédures. Ces conclusions doivent nécessairement être à chaque fois propres à chacune des procédures considérées et ne peuvent donc résulter d'un simple copier-coller.

Il est évident que cet exercice peut être difficile lorsque plusieurs procédures sont très imbriquées : dans ce cas, vous pourrez vous reporter aux intérêts défendus par chacune des procédures pour en distinguer les différences caractéristiques (quitte à conserver quelques motivations communes dans plusieurs ou toutes les conclusions).

Depuis la réforme des enquêtes publiques, l'administration, lorsqu'elle constate une insuffisance ou un défaut de motivation de vos conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure, peut en informer le tribunal administratif (TA) dans un délai de quinze jours, par lettre d'observations. Si cette insuffisance est avérée, c'est le TA qui vous demandera de compléter vos conclusions. Dans le cas contraire, le TA indiquera à l'administration que les conclusions sont suffisamment motivées. Le but : permettre à l'administration de prévenir des contentieux sur lesquels elle n'avait aucun pouvoir d'intervention réel auparavant (cf. jurisprudence Grisolles mentionnée page 1). Si personne ne vous demande rien, c'est que tout va bien !

2. Règles de fond :

A\ Le rapport

Le rapport doit relater de façon détaillée le déroulement de l'enquête. Il doit de plus examiner les observations recueillies :

- Toutes les lister ;
- Toutes les analyser. Les sujets peuvent cependant être regroupés par thématique, à condition de bien prendre en compte toutes les thématiques abordées ;
- Répondre de façon circonstanciée à ces observations et ne pas se contenter de reprendre à son compte les réponses du porteur de projet, **ni celles de l'état** ;
- Analyser d'éventuelles contre-propositions (réalisme, avantages, inconvénients..).

B\ Les conclusions

Dans ses conclusions, le commissaire-enquêteur doit émettre **un avis personnel** sur l'opération soumise à enquête. Il doit en toute liberté et en son âme et conscience prendre parti sur le projet :

- quel que soit le nombre de personnes ayant montré un intérêt pour l'enquête (même si personne n'est venu) ;
- quel que soit le nombre d'observations recueillies (même en leur absence totale) ;
- quel que soit le sens des observations recueillies. Il peut être favorable si toutes les observations sont négatives et réciproquement ;
- quel que soit le sens des avis émis par les services de l'État dont il a connaissance (là encore, le commissaire enquêteur est totalement libre de rendre un avis défavorable sur un projet alors que tous les avis administratifs qu'il connaît sont favorables : il lui appartient juste, dans un tel cas, de justifier d'autant mieux sa position personnelle).

L'avis doit être motivé :

- Il faut indiquer que l'enquête s'est déroulée normalement, que le dossier est complet et que le pétitionnaire a apporté des réponses à toutes les observations émises, mais ces seules mentions ne suffisent pas à motiver l'avis ;
- il ne suffit pas non plus de prendre à son compte les avis émis par le pétitionnaire ou les services de l'administration ;
- attention aux formules passe-partout déclinées à l'infini (par exemple, dans beaucoup d'enquêtes relatives à des projets éoliens, les commissaires enquêteurs rappellent les objectifs que la France s'est fixée en matière d'énergies renouvelables) : elles sont utiles mais ne suffisent pas (pour poursuivre sur le même exemple, les avantages et inconvénients spécifiques à chaque projet éolien -insertion dans le paysage local, impact sur la faune des lieux- doivent être évoqués) ;
- les raisons qui motivent votre avis doivent être explicitées ;
- l'avis doit être d'autant plus motivé qu'il va à l'encontre du sens des appréciations émises par le public et les services ou collectivités consultés. Vous devez alors indiquer pourquoi, selon vous, les avantages du projet l'emportent sur ses inconvénients ou inversement ;
- les conclusions doivent montrer que le commissaire enquêteur, sans être expert, connaît de façon précise et détaillée le dossier et les observations émises lors de l'enquête, dont il ne faut pas oublier de reparler.

Cet avis est définitif : personne ne doit essayer de vous faire émettre un second avis sur un projet. En cas de conclusions insuffisamment motivées, les services de l'administration contacteront le TA afin de vous demander de compléter vos conclusions. En aucun cas, il ne peut vous être demandé d'émettre un nouvel avis allant dans un sens différent de celui émis initialement : il en va de votre indépendance.

3. Rapport aux associations

L'administration observe depuis peu une certaine crispation des rapports entre commissaires enquêteurs et associations, notamment lors des enquêtes publiques environnementale sensibles (sur les projets éoliens ou d'incinérateurs de déchets par exemple). Crispation qui aboutit maintenant régulièrement à l'utilisation devant le TA d'un moyen jusque là inédit : la mise en cause directe de l'impartialité du commissaire enquêteur.

S'il s'agit d'un moyen très difficile à démontrer en l'absence de faits flagrants, l'administration se retrouve néanmoins contrainte de défendre lorsque ce moyen est évoqué.

Il n'y a pas de solution simple et universelle pour contrer ce problème, mais vos compétences de communicant, votre patience et votre bienveillance peuvent grandement atténuer le phénomène, voire le faire disparaître :

Oui, certains opposants peuvent être péremptoires, (très) tendus, répétitifs et envahissants !

Mais cette attitude ne fait que traduire leurs inquiétudes vis-à-vis d'un projet, voire d'une thématique entière. **Ces inquiétudes, qu'elles soient au final fondées ou non, sont totalement légitimes.** Même lorsque vous êtes face à la 17^e personne qui énonce les mêmes généralités.

Elles doivent donc être entendues et c'est à vous qu'il revient de laisser à ces personnes le temps et l'occasion de les exprimer. Vous devez ensuite les prendre en compte : leurs observations doivent faire l'objet de réponses développées et mesurées. En personne si nécessaire et possible et dans votre rapport dans tous les cas. Même lorsqu'elles vous paraissent incongrues ou sans rapport direct avec le sujet de l'enquête publique.

Cela ne veut pas dire que vous ne pouvez pas imposer quelques règles de savoir-vivre :

- Personne (individu ou groupe) ne doit monopoliser la parole ou le dossier ;
- Personne ne doit faire pression sur les tiers qui viennent s'exprimer ;
- Tout le monde doit faire preuve de correction et de calme. Ce qui implique notamment de respecter le temps de parole de l'autre, sans l'interrompre et sans le railler.

Face à des gens remontés et/ou agités, opposez votre calme, votre écoute et votre pédagogie :

- Limitez le nombre de personnes autour du dossier en même temps, en demandant aux opposants de respecter le droit des autres à étudier sereinement le projet.
- Proposez de les rencontrer en dehors des permanences prévues. Une telle initiative peut facilement désamorcer un début de crise, car vous démontrez alors votre volonté d'écoute.
- Organisez une réunion d'information en présence du pétitionnaire en précisant aux opposants que celui-ci aura droit à un temps de parole réservé (qui devra donc être respecté!) ;
- Rappelez-leur que l'enquête est le temps du débat, pas le moment où le débat est tranché.
- Rappelez-leur aussi que votre avis n'est qu'un élément parmi ceux qui seront pris en compte par l'autorité compétente pour rendre la décision finale : il est déjà arrivé qu'un refus soit opposé à un pétitionnaire malgré un avis favorable du commissaire-enquêteur et réciproquement.

Et n'exprimez jamais, Ô grand jamais, de jugement négatif sur ces gens ! Ni de vive voix, ni dans vos écrits. Ne parlez surtout pas d'observations ridicules ou mensongères, de propagande, de saboteurs ou d'imbéciles. Même si vous pensez peut-être que c'est mérité ! En plus de vous valoir l'inimitié éternelle des gens concernés, vous décrédibiliserez ce faisant le reste de votre travail.

Parlez de dialogue difficile, d'observations infirmées par telle étude ou tel avis, d'affirmations non démontrées ou peu étayées... Une analyse distanciée et un vocabulaire non connoté garantiront que les gens ne se sentiront pas insultés. Une réflexion purement rationnelle (surtout après une enquête difficile) est la meilleure réponse à apporter aux passions.

Si, malgré tous vos efforts, vous trouvez que l'ambiance générale pendant une enquête est trop tendue, pire, si vous faites l'objet d'insultes ou de menaces, qu'elles soient physiques ou verbales, **prévenez le TA et l'administration !** Ne restez pas seul face à des gens intenable.

4. Renouvellement des commissaires enquêteurs

Ce point est directement lié au précédent : certaines associations ont déjà laissé entendre à certains d'entre vous que, faisant partie de la commission départementale chargée d'établir la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur, elles peuvent obtenir votre révocation de la liste d'aptitude lorsqu'elles n'obtiennent pas « satisfaction » (comprendre : si vous n'allez pas strictement dans leur sens).

Cette commission comprend effectivement dans ses membres un ou plusieurs représentants d'associations. Il faut toutefois apporter quelques bémols à leur poids sur la décision que rend la commission :

- la commission est présidée par le président du TA ou son représentant, qui garantit l'impartialité des débats (et connaît votre production) ;
- la composition de la commission est fixée par le code de l'environnement et le poids des associations ne dépasse jamais deux membres sur 9, sans compter le président ;
- ces deux membres, désignés par le préfet, sont deux personnalités qualifiées en matière de protection de l'environnement (des personnalités non issues du monde associatif peuvent donc être nommées et une association dont le comportement ne serait pas éthique ne serait pas renouvelée dans son rôle) ;
- la commission comprend également un représentant des commissaires enquêteurs, à même de défendre vos intérêts ;
- ses autres membres sont quatre représentants de l'État (généralement issus de services directement organisateurs d'enquêtes publiques), un maire et un conseiller général.

Et le travail de cette commission ne se limite pas au jeu de questions – réponses, parfois intense, auquel vous êtes soumis lorsque vous demandez à être renouvelé dans vos fonctions de commissaire-enquêteur, au cours duquel il n'est effectivement pas rare que les associations présentes cherchent quelque peu à vous tester, en vous demandant (pour prendre quelques exemples typiques) :

- si vous avez déjà émis un avis défavorable à un projet ou pourquoi vous n'avez jamais jugé nécessaire de le faire ;
- de vous remémorer des exemples de réserves émises dans vos conclusions ;
- si vous avez déjà émis un avis contraire à la position « majoritaire » des personnes qui se sont exprimées au cours d'une enquête et pourquoi.

Les membres de la commission prêtent bien entendu attention à vos réponses : on espère qu'un commissaire-enquêteur sait défendre son point de vue et l'expliquer. Mais nous savons aussi quel effet stressant peut avoir le fait de se trouver face à « un tribunal de 9 personnes ». Et, surtout, nous disposons d'autres éléments d'appréciation, qui nous permettent de juger de votre travail passé : le nombre d'enquêtes que vous avez menées, le nombre de formations auxquelles vous avez assisté, les rapports et conclusions que vous avez déjà rédigés. C'est donc sur la base d'un résultat global, qui reprend plusieurs années de votre travail et non sur la seule foi d'un « oral couperet » que la commission choisit de vous renouveler ou non.

Et, si cela peut vous rassurer, la commission n'applique aucun quota de non-renouvellement : elle choisit parfois de ne pas reconduire un commissaire-enquêteur dans ses fonctions, mais cette décision est toujours justifiée par des insuffisances certaines en termes de qualité de travail. D'une façon générale, c'est plus votre engagement et la très bonne tenue de vos productions que la commission constate.

Conclusions

Chaque enquête publique doit respecter les exigences qui viennent d'être rappelées, mais il est certain que, lors de certaines enquêtes portant sur des thématiques plus sensibles, il vous sera demandé d'être particulièrement vigilant.

Dans tous les cas, ne considérez jamais que vous avez à faire face seul à d'éventuels problèmes, car une mauvaise décision peut vicier l'ensemble de la procédure. En cas de doute, d'erreur, d'indisponibilité, il est essentiel que vous preniez rapidement contact avec le tribunal administratif, afin qu'une solution soit validée par les autorités compétentes. Vous sécuriserez ainsi non seulement votre travail, mais aussi la décision qui sera rendue à l'issue de la procédure considérée, procédure qui est parfois longue de plus d'une année et qui mobilise d'importantes ressources tant de l'administration que du pétitionnaire.