

2066

L'enquête publique après les textes d'application du Grenelle 2 : quoi de neuf ?

Étude rédigée par :

René HOSTIQU,

agrégé des facultés de droit,
professeur émérite de l'université de Nantes

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 a entendu procéder à une refonte d'ensemble du droit des enquêtes publiques qui s'est traduite, avant tout, par un certain nombre d'ajustements à la marge et quelques modifications mineures, qui ne remettent aucunement en cause les principes de la loi Bouchardeau de 1983, qui visait à « démocratiser » cette procédure et à assurer déjà une meilleure protection de l'environnement. Confrontés à un texte qui contient en définitive peu de nouveautés et qui, au surplus, empiète très largement sur le domaine du pouvoir réglementaire, les auteurs du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 ne disposaient que d'une autonomie réduite, que ce soit pour préciser le champ d'application de l'enquête « environnementale », redéfinir les droits et obligations du commissaire enquêteur ou apporter un peu de souplesse à une procédure dont ce n'est sans doute pas la caractéristique première. Applicable – à partir du 1^{er} juin 2012 – aux seules opérations « susceptibles d'affecter l'environnement » et n'évoquant que par raccroc celles qui ne concernent que les atteintes portées à la propriété immobilière, ce décret ne traite donc aucunement des enquêtes publiques relevant du Code de l'expropriation, dont le régime subit pourtant à cette occasion une régression sensible par rapport aux dispositions issues de la loi *Démocratie de proximité* de 2002.

I - Michel Debré, dont on vient tout récemment de célébrer à Amboise le centenaire de la naissance, et dont les idées, on le sait, ont très directement influencé les institutions de la V^e République, s'était, en 1958, attaché à assigner à la loi un domaine étroitement délimité, stigmatisant à cet effet les pratiques – condamnables selon lui – qui aboutissent à ce que le Parlement soit « accablé de textes », condamné « à courir au désordre, vu la multiplication des interventions de détail »¹. Reste que les considérations qui ont inspiré la rédaction de l'article 34 de la Constitution sont le plus souvent de nos jours très ouvertement méconnues². C'est ce que donne à constater, une nouvelle fois, l'analyse du chapitre III de la loi du 12 juillet 2010 (L. n° 2010-788, dite Grenelle 2) modifiant le chapitre III du Titre II du livre 1^{er} du Code de l'environnement et corrélativement, par contre-coup, celle du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011, pris en application du texte précité et portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement³. En

prenant le parti de confirmer dans ses grandes lignes les principes qui étaient ceux de la loi Bouchardeau de 1983 – et qui avaient été par la suite intégrés au Code de l'environnement lors de la création de celui-ci (C. env., art. L. 123-1 à L. 123-19) – le législateur de 2010 s'était – pour l'essentiel – attaché à « faire du neuf avec du vieux ». En reprenant à son compte – très souvent quasiment à l'identique, parfois avec quelques légères modifications – nombre de dispositions directement issues du décret d'application de la loi de 1983⁴, le législateur était rentré très loin dans les détails, ce qui, par voie de conséquence, fait qu'un grand nombre d'articles du décret relèvent le plus souvent du copier-coller et donnent fréquemment une impression de « déjà vu ». S'agissant, par exemple, de la composition du dossier soumis à enquête – avec l'obligation de faire figurer au dossier le bilan de la procédure de débat public ou de la concertation ou de toute autre procédure prévue par les textes permettant au public de participer effectivement au processus de décision – l'autorité réglementaire se borne à retranscrire les termes mêmes de la loi⁵. Autre exemple :

1. Discours au Conseil d'État, 27 août 1958, cité par M. de Villiers et Th. Renoux, *Code constitutionnel*, 2004, p. 409.

2. V. G. Glénard, *La conception matérielle de la loi. La loi ordinaire : RFD adm.* 2005, p. 922 et s.

3. JO 30 déc. 2011, p. 22692.

4. D. n° 85-453, 23 avr. 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 : JO 24 avr. 1985.

5. Art. L. 123-12 et art. R. 123-8-5°.

l'article R. 123-24 (sous-section 20 : Prorogation de la durée de validité d'une enquête publique) pour partie répète, quasiment mot-à-mot, les dispositions de la loi (art. L. 123-17), ces dernières étant elles-mêmes celles de l'article 7 de la loi de 1983 (codifiées C. env., art. L. 123-13) et, pour partie, se borne à rappeler les conditions posées par la jurisprudence quant à possibilité de proroger la durée de validité de l'enquête. Dernier exemple : en 2010, sensible au danger, fréquemment souligné, de « balkanisation » de ladite procédure chaque fois qu'une même opération est soumise – à des titres divers – à l'organisation de plusieurs enquêtes, le législateur avait mis l'accent sur la possibilité de substituer à celles-ci une enquête unique⁶, formulant à cette occasion un certain nombre d'indications très précises quant à la composition du dossier à soumettre en pareil cas au public, au rapport et aux conclusions que devra présenter le commissaire enquêteur et quant aux conditions dans lesquelles le juge devra, en cas de contentieux, apprécier la régularité dudit dossier. Il n'est pas, dans ces conditions, étonnant de constater que l'article R. 123-7 ajoute très peu de choses à ces dispositions, reprenant même mot à mot certaines de celles qui figuraient dans le texte même de la loi.

2 - Quant aux articles R. 123-25 à R. 123-27 du décret (sous-section 21 : Indemnisation du commissaire enquêteur), pris en application de l'article L. 123-18 issu de la loi de 2010, ils sont également très proches – à ceci près que la formule « maître d'ouvrage » est remplacée à chaque fois par celle de « responsable du projet, plan ou programme » – des dispositions antérieures (C. env., art. R. 123-10 à R. 123-12). Si les modalités de calcul de l'indemnité ne sont aucunement modifiées – le décret renvoie sur ce point à un arrêté – l'accent est mis en revanche sur les garanties en matière de recouvrement par le commissaire enquêteur du montant de l'indemnité tel que celui-ci a été fixé par voie d'ordonnance par le président du tribunal administratif ainsi que sur les règles de procédure applicables en cas de désaccord sur le montant de l'ordonnance, avec cette particularité qu'en cas de recours contentieux, la requête devra faire l'objet d'un « dépaysement » devant un autre tribunal administratif (TA) que celui présidé par l'auteur de l'ordonnance dont s'agit. Par ailleurs, l'article R. 123-27, et ce conformément au texte même de la loi⁷, dispose qu'une provision devra être versée au commissaire enquêteur « dès la nomination » de celui-ci, sachant que dans l'état antérieur du droit, il s'agissait là d'une simple faculté offerte au commissaire enquêteur, assortie d'une disposition particulièrement drastique, l'enquête publique ne pouvant en pareil cas être ouverte avant le versement de ladite provision.

3 - Force est de constater par conséquent qu'en dépit de sa relative importance quantitative (21 sous-sections, 25 articles, auxquels s'ajoutent 11 articles de « mise en concordance » de différentes procédures d'enquête avec les nouvelles dispositions), le décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 – qui a vocation à s'appliquer aux enquêtes dont l'arrêté d'ouverture et d'organisation est publié à compter du premier jour du sixième mois après sa publication, soit par conséquent le 1^{er} juin 2012 – est en définitive d'un apport relativement limité au droit des enquêtes publiques. Ceci dit, on évoquera successivement la question du champ d'application respectif des enquêtes « environnementales » et des enquêtes « expropriation » (1), celle des droits et obligations du commissaire enquêteur (2) et enfin celle des mesures introduites afin de tenter de conférer plus de souplesse au droit des enquêtes publiques (3).

1. La question du champ d'application respectif des enquêtes « environnementales » et des enquêtes « expropriation »

4 - Ainsi que l'a souligné le professeur Yves Jégouzo⁸, l'idée qui a présidé à la réforme de 2010 était de simplifier l'architecture du droit des enquêtes publiques, en ramenant celles-ci à deux grandes catégories : d'une part, les enquêtes relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, et, d'autre part, les enquêtes concernant celles qui sont dépourvues d'incidence en ce domaine, en rattachant les premières, au Code de l'environnement, et les secondes, au Code de l'expropriation. La conséquence majeure de cette volonté consiste dans la suppression des articles relatifs à la « procédure spécifique » applicable antérieurement aux enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique d'opérations relevant de la loi Bouchardeau (C. expr., art. R. 11-14-1 à R. 11-14-15), ces dernières relevant désormais du droit commun des enquêtes « environnementales », tel que celui-ci figure au Code de l'environnement⁹. On rappellera à ce propos que la loi du 12 juillet 2010 avait disposé que l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique des opérations autres que celles relevant de l'article L. 123-2 du Code de l'environnement « est menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'État », ajoutant expressément que « ce décret fixe notamment la durée, le champ de l'enquête, les informations soumises au public, les modalités de désignation et les pouvoirs du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ». Or, force est de relever que le décret du 29 décembre ne répond aucunement à ce plan de route, l'autorité réglementaire s'étant contentée de procéder à un simple redécoupage de la section 1 du chapitre 1^{er} du titre 1^{er} de la partie réglementaire du Code de l'expropriation autour de deux sous-sections nouvelles, une sous-section 1, intitulée « Autorité compétente pour déclarer l'utilité publique » (art. R. 11-1 et R. 11-2) et une sous-section 2, qui se voit désormais intitulée « Procédure d'enquête publique préalable en application du III de l'article L. 11-1 », comprenant les articles R. 11-3 à R. 11-14¹⁰, de sorte que l'enquête publique qualifiée jusqu'alors d'enquête « de droit commun » soit dorénavant la seule et unique figurant au sein du Code de l'expropriation. On sait, par ailleurs, que le régime de cette dernière a vocation à s'appliquer non seulement à toute DUP concernant des opérations susceptibles de donner lieu à expropriation sans avoir pour autant d'incidences sur l'environnement mais encore dans les différents cas – et ils sont nombreux – dans lesquels il est prévu que l'enquête sera réalisée « conformément au Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique »¹¹.

5 - Il est à constater toutefois que dans l'attente du décret annoncé par la loi – mais celui-ci verra-t-il le jour ? – les garanties attachées à la procédure d'enquête préalable à une DUP lorsque celle-ci ne relève pas du régime de l'article L. 123-2 du code de l'environnement subsistent – ne serait-ce que sur un plan symbolique – une régression en ce sens que désormais ne lui sont plus applicables les dispositions issues de la loi dite « démocratie de proximité » du 27 février 2002, codifiées à l'article L. 11-1 alinéa 2 du Code de l'expropriation, qui avaient contribué à aligner très largement – qu'on s'en félicite ou, au contraire, qu'on le regrette – les enquêtes dites « de droit commun »

6. C. env., art. L. 123-6, I et II.

7. C. env., art. L. 123-18.

8. Y. Jégouzo, *L'enquête publique en débat*, in *Mélanges René Hostiou*, LexisNexis Litec 2008, p. 273 ; *La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation* : AJDA 2010, p. 1814.

9. L. 12 juill. 2010, art. 239 ; C. expr., art. L. 11-1-II.

10. Article 4 du décret.

11. V. les articles 5 à 16 du décret.

sur le « modèle » des enquêtes « environnementales » : c'est désormais au préfet (et non plus au président du TA) qu'il revient dans ce cas de désigner le commissaire enquêteur¹² et les pouvoirs de celui-ci sont considérablement réduits par rapport à ce qu'ils étaient dans le cadre des articles R. 11-14-1 et suivants du Code de l'expropriation.

6 - Outre ce « retour en arrière », d'aucuns estimeront que la simplification annoncée n'est, somme toute, que relative. On rappellera au demeurant que, conscient du risque d'erreur, le législateur s'est montré précautionneux, en disposant, à l'encontre de ce qui avait été jugé antérieurement¹³, que la décision prise au terme d'une enquête publique « environnementale » ne serait pas illégale du seul fait qu'elle aurait dû l'être dans les conditions définies par le Code de l'expropriation¹⁴. Reste que dans le cas inverse, l'annulation s'imposera.

7 - Quant aux différentes opérations soumises à enquête publique « environnementale », le nouvel article R. 123-1 vient sur ce point compléter l'article L. 123-2 (I et III). Il rappelle que pour ce qui est des travaux, ouvrages et aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées (*art. L. 123-2-I-1°*), c'est la soumission à étude d'impact qui, sauf exception déjà mentionnée dans la loi (cas des ZAC), constitue le critère à prendre prioritairement en considération. Par ailleurs, cet article R. 123-1 décline toute une liste d'opérations qui pour diverses raisons, échappent à toute procédure d'enquête publique. Pour avoir une idée exacte du champ d'application de la nouvelle enquête, il faudra par conséquent non seulement se référer à la fois au texte de la loi et à celui du décret, tout en sachant qu'il y a parfois des redites entre ces deux textes, mais encore, dès lors qu'il s'agit de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, au décret n° 2011-2019, en date du même jour, relatif aux études d'impact¹⁵, dans la mesure où pour ces derniers, c'est l'assujettissement à celle-ci qui commandera le type d'enquête à mettre en place, toute modification du tableau annexé audit décret se traduisant automatiquement par une modification du champ d'application de l'enquête publique « environnementale ». Comme simplification, force est de constater qu'on a vu mieux...

2. Droits et obligations du commissaire enquêteur

8 - Le décret explicite – en les prolongeant – certaines des dispositions de la loi.

9 - Ainsi, par exemple, le législateur a prévu que le président du tribunal administratif chargé de désigner le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête devra dorénavant nommer également un ou plusieurs suppléants¹⁶. Conformément à ce qui avait déjà été jugé¹⁷, l'autorité réglementaire a entendu toutefois cantonner ces derniers à une fonction purement supplétive : « *Hormis le cas du remplacement du titulaire défaillant* », le suppléant « *n'intervient pas dans la conduite de l'enquête* »¹⁸, ce qui peut poser problème au cas où le titulaire n'ayant pas satisfait à ses obligations dans le délai de trente jours qui lui est imparti, il sera demandé au

suppléant de pallier les carences de celui-ci et, « *à partir des résultats de l'enquête* », de remettre lui-même le rapport et de présenter ses conclusions motivées¹⁹.

10 - Autre exemple : aux termes de la loi, le commissaire enquêteur peut organiser une réunion d'information et d'échange avec le public, « sous sa présidence » et « en présence du maître d'ouvrage »²⁰. On sait les difficultés que soulève la mise en œuvre de cette « excroissance » de l'enquête publique, les autorités publiques se montrant le plus souvent sensibles au risque de voir le débat prendre à cette occasion une tournure ouvertement conflictuelle²¹. L'article R. 123-17 lève toutefois toutes les incertitudes qui pouvaient subsister quant au principe même de la compétence du commissaire enquêteur pour décider de l'organisation de cette réunion, celui-ci devant simplement « *informer l'autorité en charge de l'enquête ainsi que le responsable du projet, plan ou programme et leur indiquer les modalités qu'il propose pour l'organisation* » de celle-ci, tout en ajoutant que c'est « en concertation » avec ces derniers, qu'il devra définir les modalités de déroulement de cette réunion²². De même, l'article R. 123-6 l'autorise à prolonger à cette occasion l'enquête – pour une durée maximale de trente jours – avec obligation toutefois d'en informer préalablement l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête et de lui notifier sa décision au plus tard huit jours avant la fin de l'enquête.

11 - On notera également que le décret procède à un certain nombre de « recadrages » qui apparaissent tout à fait justifiés. Ainsi par exemple, c'est désormais au commissaire enquêteur (ou au président de la commission d'enquête, le cas échéant) et non plus au sous-préfet, au préfet ou au maire, comme c'était le cas antérieurement en fonction du lieu de l'enquête, qu'il revient de procéder à la clôture de l'enquête à l'expiration du délai prévu²³.

12 - À l'issue de l'enquête, le commissaire enquêteur rédige un rapport comportant 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 contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme, en réponse aux observations du public. Il est à signaler, en effet, que dès réception du registre et des documents annexés, le commissaire enquêteur devra désormais rencontrer dans la huitaine le responsable du projet, plan ou programme – antérieurement il s'agissait là d'une simple faculté relevant de l'initiative du maître d'ouvrage – et lui communiquer un procès-verbal de synthèse des observations, écrites et orales, du public, le responsable en question disposant, quant à lui, d'un délai de quinze jours pour produire ses observations éventuelles²⁴.

13 - Le texte analysé confirme par ailleurs la règle – déjà existante – aux termes de laquelle le commissaire enquêteur dispose d'un délai de trente jours pour remettre son rapport ainsi que ses conclusions. Comme c'est le cas très fréquemment en matière de délais, il avait été jugé que n'étant pas prescrits à peine de nullité, ceux-ci présentaient un caractère simplement indicatif²⁵. Se conformant très strictement

12. Sur la base toutefois des mêmes listes d'aptitude établies en application de l'article L. 123-4 du Code de l'environnement (*C. expr.*, *art. R. 11-5*).

13. *CE*, 8 mars 1991, *Ville Maison-Laffite* : *Rec. CE* 1991, p. 85 ; *AJDA* 1991, p. 572, note G. Teboul.

14. *L.* 12 juill. 2010, *préc.* ; *C. env.*, *art. L. 123-2-IV*.

15. *JO* 30 déc. 2011, p. 22701.

16. *Art. L. 123-4*.

17. *TA Nantes*, 4 mars 1991, *Assoc. de défense contre l'aéroport d'Angers* : *Rev. jur. env.* 1991, p. 389, note R. Romi ; *Rev. jur. Ouest* 1991, n° 4, p. 538, note R. Hostiou. – *TA Rouen*, 12 juin 1998, *Assoc. pour la protection de l'environnement de la forêt du parc*, *assoc. Thomer-Environnement* : *Rev. jur. env.* 1999, p. 120, obs. J.-C. Hélin.

18. *Art. R. 123-5*.

19. *Art. L. 123-15*.

20. *Art. L. 123-II*.

21. *CAA Nantes*, 13 oct. 2009, *Assoc. chapelaine des amis du Gesvres c/ Min.Int. et synd. mixte pour l'hébergement des gens du voyage* : *AJDA* 2010, p. 616, note J.-C. Hélin et R. Hostiou.

22. *C. env.*, *art. R. 123-17*.

23. *C. env.*, *art. R. 123-18*.

24. *Ibid.*

25. *CE*, 3 mars 1993, *Cne Saint-Germain-en-Laye* : *Rec. CE* 1993, p. 54 ; *CJEG* 1993, p. 360, *concl. M. Sanson* ; *AJDA* 1993, *chron. C. Maugué et L. Touvet*. – *CE*, 16 févr. 1994, *Assoc. fédérative régionale pour la protection de la nature* : *RD imm.* 1994, p. 421, *chron. B. Du Marais*.

aux prescriptions du législateur²⁶, l'autorité réglementaire a entendu ici instaurer des dispositions de nature à inciter le commissaire enquêteur à remettre son rapport et ses conclusions dans les délais qui lui sont impartis : faute d'avoir obtenu, sur demande motivée de sa part, un report dudit délai, celui-ci pourra en effet se voir, après mise en demeure restée infructueuse, dessaisi au profit de son suppléant²⁷.

14 - Alors que cet article R. 123-19 répond très directement aux dispositions mêmes de la loi auxquelles, par ailleurs, il renvoie expressément, il n'en va pas de même pour l'article suivant qui, alors même que la loi n'avait aucunement évoqué cette question, instaure un mécanisme original qui vise à prémunir la décision intervenue à l'issue de l'enquête d'une annulation pour insuffisance ou pour défaut de motivation des conclusions du commissaire enquêteur. On sait en effet que le commissaire enquêteur est tenu de « motiver » ses conclusions, c'est-à-dire qu'il doit expliciter les raisons pour lesquelles l'avis qu'il formule à l'issue de l'enquête est favorable ou défavorable au projet²⁸. Cette contrainte qui pèse sur le commissaire enquêteur est à l'origine d'une jurisprudence abondante, parfois quelque peu difficile à synthétiser, les exigences en la matière pouvant donner lieu à des appréciations divergentes²⁹, et surtout très mal comprise, en cas d'annulation, par l'auteur du projet, ce dernier étant – très légitimement – enclin à rechercher un responsable à qui imputer le préjudice consécutif à cette annulation. La question a été soulevée récemment devant la cour administrative d'appel de Lyon qui, aux termes d'une décision dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle n'a pas fait l'unanimité au sein de la doctrine, a considéré que l'État ne saurait être responsable de la faute commise à cette occasion par le commissaire enquêteur³⁰.

15 - Afin de tarir ce contentieux « parasite », l'article R. 123-20 permet au président du tribunal administratif, en cas d'insuffisance ou de défaut de motivation des conclusions susceptible de constituer une irrégularité de procédure, de demander au commissaire enquêteur, soit sur requête de l'autorité responsable de l'enquête, soit d'office, de « compléter ses conclusions ». Il s'agit là d'un nouveau pas en avant dans le sens d'une confusion – que d'aucuns considéreront comme regrettable – entre les fonctions d'administration et de jugement, de nature à placer le juge administratif « en porte à faux » au cas où serait ultérieurement évoquée devant lui l'irrégularité dont s'agit dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre la décision intervenue à l'issue de l'enquête, et ce alors que le président du TA concerné se serait abstenu d'intervenir auprès du commissaire enquêteur pour lui demander de « revoir sa copie ».

16 - On évoquera pour terminer les deux modifications les plus caractéristiques de la réforme de 2010³¹.

3. Davantage de souplesse dans le droit des enquêtes publiques

17 - Issu de la loi du 12 juillet 2010, l'article L. 123-14 du Code de l'environnement a pour objet de permettre aux autorités en charge d'un dossier d'apporter à celui-ci des modifications – présentant, par hypothèse, un caractère « substantiel » – sans être pour autant dans l'obligation de tout remettre en chantier et de repartir à zéro, et ce en procédant, soit à une « suspension » de l'enquête, pour une durée maximale de six mois³², soit, à l'issue de la première enquête, à une enquête « complémentaire » portant sur les avantages et les inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement.

18 - L'article R. 123-22 apporte quelques précisions relativement au premier de ces deux cas de figure. Au cas où l'enquête fait l'objet d'une simple « suspension », c'est la même enquête qui se poursuit, avec si possible, nous est-il dit, le même commissaire enquêteur pour la diriger, celle-ci se voyant simplement « prolongée ». Il est à remarquer toutefois que cette « prolongation » devra avoir une durée minimale d'au moins trente jours – ce qui, correspond à la durée communément retenue pour toute enquête initiale – qu'elle devra faire l'objet d'un nouvel arrêté d'organisation, d'une nouvelle publicité quinze jours au moins avant l'ouverture de celle-ci, que le dossier d'enquête devra être complété en particulier par une note expliquant les modifications apportées par rapport au projet initial, ce qui fait, en définitive, que cette prolongation de l'enquête initiale intervenant après suspension s'apparente à bien des égards à une nouvelle enquête.

19 - D'autre part, « l'autorité organisatrice » dispose désormais de la possibilité d'ouvrir, sur demande de « la personne responsable du projet, plan ou programme » – il est à remarquer toutefois qu'il peut s'agir là d'une seule et même personne – une enquête « complémentaire » au cas où cette dernière entend, au vu des conclusions du commissaire enquêteur, apporter à celui-ci des modifications qui, par hypothèse, tendraient à en remettre en cause « l'économie générale »³³, ladite enquête complémentaire pouvant, au cas de projet d'infrastructures linéaires, ne porter que « sur les territoires concernés par la modification »³⁴. Dans la mesure où elles semblent aller dans le sens d'une réduction de la rigidité qui caractérise de manière générale le droit des enquêtes publiques et qui, par principe, interdit d'apporter à ce stade des modifications substantielles par rapport au projet tel qu'il a été soumis à enquête publique³⁵, fut-ce dans le sens d'une « amélioration » de celui-ci, ces dispositions ne peuvent sans doute qu'être approuvées. Seront-elles de nature à tarir le contentieux – relativement nourri – touchant à la nature et à l'importance des modifications susceptibles d'être apportées au PLU après clôture de l'enquête, lesdites modifications devant, aux termes de la jurisprudence actuellement en vigueur sur la base de la loi SRU, non seulement ne pas porter atteinte à l'économie générale du plan mais encore « procéder de l'enquête publique »³⁶ ? Ce serait sans nul doute souhaitable. Reste que la mise en œuvre de cette enquête « complémentaire » – d'une durée minimale de 15 jours – et dont l'objet est limité, selon le texte, aux avantages et aux inconvénients – « pour le projet et pour l'environnement » – des modifications

26. Art. L. 123-15.

27. Art. R. 123-19.

28. J.-C. Hélin et R. Hostiou, *Droit des enquêtes publiques*, éd. Le Moniteur 1993, p. 262 et s.

29. On se reportera à ce sujet au contentieux concernant le projet de création d'une seconde ligne de tramway à Strasbourg : TA Strasbourg, 19 oct. 2004, *Assoc. des résidents du secteur Orbey-Kurgarten et collectif Jean Jaurès-Ribeauvillé et a.* : Dr. adm. 2005, n° 18, note C. Urlacher ; JCP A 2005, 1126, note Ph. Billet ; Ann. voirie, janv.-févr. 2005, n° 93, p. 11, note E. Sagalovitsch. – CAA Nancy, 3 nov. 2005, *Cité urbaine de Strasbourg* : AJDA 2006, p. 389 ; Ann. Voirie, avr. 2006, n° 105, p. 55, note E. Sagalovitsch ; JCP A 2006, 1307, note M. Straub.

30. CAA Lyon, 31 mai 2011, *Min. Écologie c/ Cne Péron* : JCP A 2011, 2340, note J.-C. Hélin et R. Hostiou ; BJCL n° 9/11, p. 614, concl. T. Besson ; RD imm. 2011, p. 635, note P. Soler-Couteaux.

31. Voir à ce sujet notre commentaire précité sous la loi du 12 juillet 2010.

32. C. env., art. L. 123-14-I.

33. C. env., art. R. 123-23.

34. Il est à noter que la possibilité, dans le cas des infrastructures linéaires, de ne faire porter l'enquête complémentaire que sur le territoire concerné par les modifications était déjà admise : CE, avis, 10 avr. 1994, n° 355487 : EDCE 1994, n° 46, p. 361. – CE, 18 févr. 1998, *Assoc. pour la sauvegarde de la région de Langeais* : Rec. CE 1998, Tables p. 966 et 968.

35. V. R. Hostiou et J.-C. Hélin, *préc.*, p. 312.

36. CE, 12 mars 2010, *Lille métropole communauté urbaine* : Rec. CE 2010, tables p. 1012 ; BJDU 1/2010, p. 6, concl. E. Geffray.

apportées, demeure subordonnée à toute une série de conditions – arrêté d'ouverture, composition du dossier, publicité, information des communes³⁷ – identiques à celles exigées dans le cadre de l'enquête initiale, qui font que celle-ci en définitive n'est pas très éloignée d'une « nouvelle » enquête.

Conclusion

20 - Cette analyse des dispositions du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 nous conduit à reformuler le constat que nous faisons en 2010 en commentant la réforme de l'enquête publique

dans le cadre du *Grenelle 2* de l'environnement³⁸. Au delà de l'apport normatif – nous avons vu qu'il n'est guère important – reste la question de la « culture » de la participation, ce qui implique que les administrations concernées intériorisent les valeurs dont s'agit et que l'enquête constitue – comme cela avait été évoqué en 1983 – non pas une étape bureaucratique supplémentaire dans la mise en place d'un projet mais un point fort dans l'instauration d'une démocratie administrative véritable.

MOTS-CLÉS : *Environnement - Enquête publique*

37. Qui sont celle fixées aux articles R. 123-9 à R. 123-12.

38. *Dr. adm. 2010, étude 25, n° 12.*