

# Vade-mecum

**Les points d'attention relatifs au rapport d'enquête**



TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANCY

# Edito

Ce document rédigé au sein des services du tribunal administratif a pour but d'aider les commissaires enquêteurs dans le cadre de la rédaction de leur rapport d'enquête. Ce dernier a été élaboré à partir des constats et des observations émises sur les rapports remis auprès du tribunal ces dernières années. A travers ce document, il sera notamment précisé les points sur lesquels il convient d'accorder une attention toute particulière ainsi que les erreurs à éviter en ce qui concerne la présentation du rapport ainsi que la rédaction de l'avis et des conclusions motivées et du procès-verbal de synthèse.

# **Sommaire du Vade-mecum**

**Préambule : La déontologie des commissaires enquêteurs**

**Partie 1 : La présentation du rapport d'enquête**

**Partie 2 : L'avis et les conclusions motivées**

**Partie 3 : Le procès-verbal de synthèse**

**Conclusions**

# Préambule : La déontologie des commissaires enquêteurs

**Le rôle du commissaire enquêteur n'est pas anodin car son travail s'inscrit dans le cadre d'une procédure administrative qui in-fine doit aboutir à la réalisation ou à l'abandon d'un projet mettant en exergue de nombreux enjeux. C'est pourquoi, dans le cadre de sa mission, chaque commissaire enquêteur se doit de respecter les règles de déontologie liées à sa mission.**

La Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs dispose ainsi d'un code d'éthique et de déontologie, qui énonce des règles qui n'ont pas de valeur juridique mais qui se rattachent à une sorte de « morale » du « bon » commissaire enquêteur, qui doit remplir son rôle « dans l'intérêt général », avec « loyauté » et « dignité », en s'abstenant de « toute action qui risque de nuire à l'image, à la crédibilité et à l'efficacité de l'enquête publique et de sa fonction ».

Ce code prévoit également, par exemple, que : « *Le commissaire enquêteur s'interdit formellement de faire usage ou de mentionner sa qualité de commissaire enquêteur à des fins personnelles, professionnelles, commerciales, associatives ou électives* ».

Au-delà de ces principes, il est important que chaque commissaire enquêteur garde en tête l'existence de règles qui ont une véritable portée juridique qui résulte de la loi, des décrets ou de principes jurisprudentiels, et notamment de :

- ❖ l'obligation d'**indépendance**,
- ❖ l'obligation d'**impartialité**.

Le respect de ces obligations est essentiel. En effet, d'une part, la violation de ces règles de déontologie peut entraîner l'irrégularité de l'enquête publique et donc l'illégalité de l'acte administratif qui est pris à l'issue de cette enquête, d'autre part, le manquement à ces règles déontologiques constitue un motif de radiation de la liste d'aptitude de commissaire enquêteur. Dès lors, il est important de revenir quelques instants sur ces notions.

**L'indépendance concerne les relations entre le commissaire enquêteur et le porteur de projet** ou les associations ou organismes directement concernés par l'opération soumise à enquête. Pour être indépendant, le commissaire enquêteur ne doit pas avoir exercé, dans le passé, et ne pas exercer, au moment de l'enquête, des fonctions qui le placent dans une situation de dépendance, de subordination, par rapport aux personnes directement concernées par l'opération soumise à enquête.

**L'obligation d'impartialité quant-à-elle, concerne, le comportement du commissaire enquêteur**, le plus souvent pendant le déroulement de l'enquête, à compter de sa désignation et jusqu'à la remise de son rapport. Le commissaire enquêteur doit être neutre, il ne doit pas manifester de préjugés favorables ou défavorables aux partisans ou aux opposants au projet.

Pour ces raisons, tout commissaire enquêteur doit avant d'accepter une enquête examiner si **aux yeux du public, du maître d'ouvrage ou de toute partie**, il présente toutes les garanties d'indépendance. Tout au long de l'enquête, il devra clairement manifester sa stricte neutralité vis-à-vis du projet en ne le défendant pas (ou en ne le pourfendant pas), mais en exposant le plus objectivement possible son contenu. Enfin, face à la conduite d'une enquête, le commissaire enquêteur doit se garder de comportements, d'attitudes ou de remarques péjoratives susceptibles d'être incompatibles avec la mission qui lui a été confiée.

# Partie 1 : La présentation du rapport

L'article L. 123-15 du Code de l'environnement précise que : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête (...), Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage (...)* ».

Le rapport d'enquête vise à fournir à l'autorité compétente ainsi qu'à toute personne souhaitant s'informer sur le projet en question, une information complète et synthétique, nourrie du déroulement de l'enquête et de l'ensemble des observations mentionnées de manière écrite ou orale, ainsi que des courriers et courriels rédigés par le public.

Afin de mener à bien cet objectif, il est important que le commissaire enquêteur choisisse une présentation efficace du rapport afin de faciliter la compréhension de celui-ci par le plus grand nombre. A présent, nous allons mentionner certaines bonnes pratiques qu'il convient de suivre.

## 1. Les bonnes pratiques

Pour commencer, il est important de **restituer le contexte** dans lequel s'inscrit le projet. Il s'agit notamment de préciser qui est le porteur de projet, pourquoi ce dernier est amené à réaliser ce projet, quels sont les enjeux principaux du territoire au sein duquel ce dernier va être réalisé, etc.

Afin de permettre à toute personne de comprendre la manière dont s'est déroulée l'enquête publique, il est fortement conseillé au commissaire enquêteur de **mentionner de manière chronologique les différentes étapes de la procédure** en partant de la rédaction de l'acte initial décidant la réalisation du projet à la prise de l'avis final.

Dans le cadre du rapport, le commissaire se doit de réaliser une **restitution fidèle et exhaustive des remarques du public**. Ainsi, il doit relever l'ensemble des remarques orales ou écrites et en faire état dans son rapport. Si ces dernières sont nombreuses, il a la possibilité de réaliser une synthèse de celles-ci voire même de les présenter sous forme de tableaux s'il le juge pertinent mais il ne doit en aucun cas passer sous silence certaines observations évoquées au cours de l'enquête sous peine de nullité de la procédure.

Pour permettre une lecture agréable du document, il est conseillé d'adopter une **mise en page aérée** en regroupant notamment les paragraphes dans des chapitres et sous parties, d'avoir recours à une taille de caractères adaptée et d'utiliser lorsque cela est nécessaire des retours à la ligne. Il convient aussi de procéder à une pagination du rapport.

De plus, nous vous invitons à privilégier des reliures de type spirales ou collage ou à défaut, un agrafage latéral de manière à permettre une manipulation aisée du rapport tout en tenant compte, de la nécessité de distinguer clairement la partie « enquête » de la partie « avis et conclusions motivées ».

Enfin, s'agissant d'un document officiel qui sera in fine porté à la connaissance du public, il est primordial que chaque rédacteur s'attache à réaliser plusieurs **relectures attentives** de son travail afin d'éliminer toutes erreurs éventuelles de frappe ou de mise en page.

Suite à la lecture de nombreux rapports, nous allons maintenant évoquer les erreurs à éviter concernant la présentation du rapport.

## **2. Les écueils à éviter**

Tout d'abord, il convient de rappeler que le rapport d'enquête a pour but de permettre à chacun de se forger une opinion sur le projet, il se doit donc d'être **synthétique**. Le commissaire enquêteur ne doit pas rédiger une présentation bis du projet, ce travail revenant au porteur de projet dans le cadre de son dossier de demande d'autorisation.

Le rapport doit être concis, il faut donc **éviter de déborder du contexte**. C'est le cas dans certains rapports où le rédacteur réalise une analyse socio-économique de la ville ou de la communauté de communes au sein de laquelle se situe le projet. D'autres fois, c'est le projet lui-même qui fait l'objet d'une nouvelle étude complète de la part du commissaire enquêteur. Parfois on retrouve également un long historique retraçant les raisons ayant amenées le législateur à instaurer les règles en vigueur. De tels développements ne sont pas demandés et peuvent même nuire à l'objectif de clarté.

L'un des points d'attention à ne pas négliger concerne les remarques formulées par le public. En effet, comme mentionné précédemment **le commissaire enquêteur se doit d'analyser et de répondre à toutes les observations du public**. Ainsi, il ne doit pas passer sous silence certaines d'entre elles du moment que celles-ci concernent bel et bien le projet en question. Il ne doit pas non plus se livrer à une interprétation voire à une réécriture de ces observations.

Afin d'éviter toute ambiguïté sur l'auteur du rapport, **il convient de ne pas apposer le logo du maître d'ouvrage ou d'une autre structure**.

Il convient de relier les pages du rapport et d'éviter toute feuille volante ou le recours à un classeur.

Enfin, il est regrettable de trouver dans certains rapports **des fautes de frappe** ou d'orthographe qui sont la plupart du temps dues à une absence de relecture attentive de la part du rédacteur du document.

## **Partie 2 : L'avis et les conclusions motivées**

L'avis et les conclusions motivées constituent l'un des éléments essentiels du rapport. C'est pourquoi, il convient d'y apporter une attention toute particulière.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet.

### **1. Les bonnes pratiques**

**L'avis et les conclusions motivées doivent être de préférence présentés dans un document distinct afin de les distinguer clairement du rapport d'enquête**. Ainsi, il est recommandé aux commissaires enquêteurs de constituer un petit dossier indépendant.

L'élément essentiel repose sur le fait que l'avis et les conclusions doivent **être personnels et motivés**. Le caractère personnel signifie que le commissaire enquêteur doit faire part de son opinion personnelle. Il ne doit en aucun cas se limiter à résumer l'avis formulé par les personnes publiques et par le public ou se contenter de mentionner l'absence de contestation face au projet. Il doit exprimer son propre avis et donner les raisons principales qui l'amènent à adopter cette position. C'est le deuxième aspect attendu à savoir **la motivation**.

Bien évidemment, il est essentiel que l'avis formulé par le commissaire **soit sans ambiguïté**. Il est donc essentiel que ce dernier utilise clairement les termes : « avis favorable », « avis favorable avec recommandations », « avis favorable assorti de réserves » ou encore « avis défavorable ». Pour faciliter la lecture et lever tous doutes, il est recommandé d'utiliser une police plus importante ou bien d'avoir recours au gras et/ou de souligner les phrases mentionnant les caractéristiques de cet avis.

Il est important de bien distinguer l'avis favorable avec recommandations, de l'avis favorable assorti de réserves.

En effet, le commissaire enquêteur peut, tout en approuvant le projet, **assortir son avis favorable de recommandations**, qui découlent de son analyse personnelle des différents aspects du projet et qui lui semblent pertinentes et de nature à améliorer le projet, sans porter atteinte à l'économie générale de celui-ci. L'autorité compétente peut en tenir compte ou non. L'avis demeure favorable.

**Dans le cadre d'un avis favorable sous réserves**, le commissaire enquêteur pose des conditions à son avis favorable. **Celles-ci doivent être toutes acceptées par le maître d'ouvrage, sinon l'avis du commissaire enquêteur sera considéré comme étant défavorable**. Cela implique que ces conditions soient :

- réalisables,
- exprimées avec clarté et précision afin de ne laisser subsister aucune ambiguïté.

## **2. Les écueils à éviter**

L'avis et les conclusions motivées doivent permettre au commissaire enquêteur de formuler son opinion sur le projet en question, ainsi, ce document ne doit pas être un « copier-coller » de certaines parties du rapport d'enquête et notamment de la partie décrivant le déroulement de l'enquête.

Comme précisé précédemment, l'avis et les conclusions motivées doivent être présentés dans un document séparé, ils ne doivent en aucun cas être intégrés dans le rapport lui-même.

**Cet avis doit être compréhensible**. C'est pourquoi, en cas d'avis favorable assortis de recommandations ou d'avis favorable assorti de réserves, il est nécessaire que celles-ci soient exprimées de façon claire et précise afin que le porteur de projet puisse s'il l'estime opportun, les prendre en compte. Il convient également de limiter le nombre de recommandations et réserves sauf à s'interroger sur le caractère réellement favorable de l'avis.

**Même en l'absence d'observations du public, le commissaire enquêteur doit s'attacher à donner son avis personnel et motivé et donc à prendre position par rapport au projet. A cet effet, il doit être en mesure d'avancer des arguments propres à justifier sa position. Il ne doit en aucun cas se contenter de reprendre dans ses motivations, les remarques émises par les personnes publiques associées.**

De plus, l'opinion personnelle du commissaire, ne vise pas à se substituer au porteur de projet ni à redessiner un projet nouveau.

Par ailleurs, afin de faciliter la lecture, il convient **d'éviter le recours aux « considérants »** et d'adopter un style direct.

Pour finir, avant d'adresser le rapport au tribunal administratif, le commissaire enquêteur doit s'assurer que le rapport ainsi que **l'avis et les conclusions motivées sont bien signés et datés.**

## **Partie 3 : Le PV de synthèse**

*L'article R.123-18 du Code de l'environnement précise que : « ...Après clôture du registre d'enquête, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rencontre, dans un délai de huit jours, le responsable du projet, plan ou programme et lui communique les observations écrites et orales consignées dans un procès-verbal de synthèse. Le délai de huit jours court à compter de la réception par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête du registre d'enquête et des documents annexés. Le responsable du projet, plan ou programme dispose d'un délai de quinze jours pour produire ses observations... ».*

Ce document constitue un élément clé dans le cadre de l'enquête publique car c'est l'occasion pour le commissaire enquêteur de faire part au porteur de projet des observations faites par le public voire de l'interroger sur certains points relevés lors de l'enquête et non abordés dans le dossier d'enquête.

### **1. Les bonnes pratiques**

L'article R.123-18 du Code de l'environnement, entré en vigueur le 1er juin 2012, a généralisé cette procédure (qui par le passé ne concernait que les installations classées et les enquêtes « loi sur l'eau ») en l'étendant à l'ensemble des « enquêtes environnementales » dont font partie les enquêtes ICPE et les enquêtes « loi sur l'eau », et qui concernent aussi aujourd'hui les enquêtes d'urbanisme ainsi que les plans et programmes.

Comme cela est mentionné dans l'article cité en référence, il est donc nécessaire que le commissaire enquêteur **rédige un PV de synthèse** dès lors qu'il s'agit **d'une enquête publique environnementale.**



Ce document doit être **établi dans les huit jours suivant la clôture du ou des registres** et sa remise doit être effectuée physiquement et en mains propres par le commissaire enquêteur auprès du maître d'ouvrage. Cette remise peut également être l'occasion d'un temps d'échange permettant de faire le point sur le déroulement de l'enquête et permettre au commissaire de commenter son procès-verbal.

Le porteur de projet dispose de quinze jours après la remise du présent document pour formuler s'il le souhaite ses observations, le plus souvent sous la forme d'un mémoire en réponse. A défaut, il est considéré comme ayant renoncé à cette faculté.

Concernant la forme du PV de synthèse, aucun formalisme particulier n'est exigé si ce n'est le fait qu'il doit prendre la forme d'un courrier papier. De plus ce dernier doit absolument être **daté et signé à la fois par le commissaire enquêteur et par le responsable du plan ou programme.**

Concernant le contenu du PV de synthèse, il convient que le document **soit concis, objectif, impartial et complet.**

## **2. Les écueils à éviter**

Attention, **même en l'absence d'observations** émises par le public, **le commissaire enquêteur se doit de rédiger un PV de synthèse.** Il peut dans ce cas, formuler lui-même des questions auprès du porteur de projet (cette possibilité s'offre également à lui en cas d'observations du public) ou attirer l'attention de ce dernier sur certains points importants qu'il a relevé au cours de l'enquête.

Comme mentionné précédemment, il s'agit d'un document de synthèse, ainsi, le PV doit être concis et **ne doit en aucun cas constituer un second rapport d'enquête.**

Enfin, ce document ce doit d'être **cohérent avec le rapport d'enquête** et il n'est pas envisageable que certains aspects présentés de manière positive dans le rapport soient relevés et mentionnés comme étant défavorables au projet dans le PV de synthèse.

## Conclusions

Aujourd'hui, l'enquête publique a pour but d'apporter au décideur les informations dont il devra tenir compte dans le cadre de sa décision finale. Dans ce contexte, le commissaire enquêteur joue un rôle essentiel puisqu'il va notamment au travers de son rapport, porter à la connaissance du porteur de projet les observations formulées par le public et fournir sa propre opinion sur le dossier au regard des éléments qu'il aura rassemblés. Cette mission n'est pas toujours aisée mais le recours à une bonne méthodologie permet de faciliter ce travail et de répondre aux attentes des différents intervenants au projet. L'avis du commissaire enquêteur est un élément déterminant en cas de contentieux car il doit permettre au juge de se forger une opinion sur le projet. En effet, au-delà de la régularité formelle évoquée dans ce vade-mecum, il servira d'outil de travail au juge.