



**HAL**  
open science

## Chronique - Démocratie environnementale

Jean-François Struillou, Nicolas Hutten

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou, Nicolas Hutten. Chronique - Démocratie environnementale. Revue juridique de l'environnement, 2022, 47 (1), pp.165-182. hal-03921827

**HAL Id: hal-03921827**

**<https://nantes-universite.hal.science/hal-03921827>**

Submitted on 16 Jan 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Chronique – « Démocratie environnementale »**

Jean-François Struillou

*Directeur de recherche au CNRS*

*DCS (UMR-CNRS 6297)*

*Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes*

Nicolas Hutten

*Maître de conférences en droit public*

*Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes*

Sommaire

**Débat public et concertation préalable (JFS)**

**Enquête publique (NH)**

### **Résumé**

Différentes évolutions législatives et jurisprudentielles ont marqué l'année 2021 pour ce qui est des procédures de participation du public aux décisions en matière d'environnement. On relèvera tout d'abord qu'une fois de plus s'est posée la question de la constitutionnalité et de la conventionnalité du droit de la participation du public au regard de l'article 7 de la Charte de l'environnement et de l'article 6 § 4 de la Convention d'Aarhus. On relèvera ensuite, que les procédures du débat public et de la concertation préalable ont fait l'objet de différentes modifications législatives et réglementaires sans que celles-ci aient eu pour effet de bouleverser le droit en vigueur. On relèvera enfin, s'agissant de l'enquête publique, qu'aucune évolution législative ou réglementaire notable n'a eu lieu en 2021. La jurisprudence administrative a néanmoins apporté des précisions intéressantes en ce qui concerne les enquêtes publiques relatives aux documents d'urbanisme : dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la pertinence des avis rendus non plus qu'à l'information du public, les modifications apportées au projet de plan avant et après l'enquête publique ne sont pas illégales et peuvent au contraire contribuer à renforcer l'effectivité de cette procédure participative.

Pour ce qui est des procédures de participation du public aux décisions en matière d'environnement, et plus précisément des règles auxquelles ces procédures sont soumises, différentes évolutions textuelles et jurisprudentielles méritent d'être signalées pour l'année 2021.

S'agissant du débat public et de la concertation préalable, on notera tout d'abord que ces procédures ont fait l'objet de plusieurs modifications législatives et réglementaires, qui n'ont pas pour effet de bouleverser le droit. Ces modifications, issues de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 et de trois décrets<sup>1</sup>, se bornent pour l'essentiel à préciser et à compléter les dispositions en vigueur. Il s'agit, par exemple, de « mettre à jour » les dispositions réglementaires qui fixent le seuil financier à partir duquel un projet soumis à étude d'impact entre dans le champ d'application du droit d'initiative citoyenne, et cela pour tenir compte de la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 qui a abaissé ce seuil à 5 M €. Reste que sous couvert de « simplifications administratives » et d'actualisation des « seuils techniques et financiers » concernant les projets susceptibles d'être soumis à débat public, ces réformes contribuent à restreindre le nombre de projets d'aménagement pouvant donner lieu à une procédure participative organisée sous l'égide de la CNDP, ce qui ne va pas dans le sens d'un renforcement de la « démocratie environnementale ».

Ensuite, l'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État donne à constater qu'au cours de l'année écoulée s'est posée, une fois de plus, la question de la constitutionnalité et de la conventionnalité du droit qui régit la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Il en ressort qu'il est de plus en plus difficile désormais pour ce droit d'échapper aux principes clefs de la participation, fixés à l'article 7 de la Charte de l'environnement et dans la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Toute règle législative ou réglementaire relevant du droit de la participation du public est dorénavant susceptible d'être confrontée à ces principes fixés par la "métanorme".

Du côté de l'enquête publique, seuls quelques ajustements mineurs ont été apportés aux dispositions réglementaires du code de l'environnement. Les principaux apports sont venus de la jurisprudence administrative qui a reconnu, dans certaines circonstances bien précises, la possibilité de modifier un projet de plan local d'urbanisme aussi bien avant la tenue de l'enquête que juste après celle-ci. En l'occurrence, dans les différents arrêts étudiés, ces modifications n'avaient pas pour effet de « court-circuiter » l'information et la participation du public ; bien au contraire, elles permettaient de renforcer son effectivité.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2021-618 du 19 mai 2021 relatif à la fusion du port autonome de Paris et des grands ports maritimes du Havre et de Rouen en un établissement public unique. – Décret n° 2021-837 du 29 juin 2021 portant diverses réformes en matière d'évaluation environnementale et de participation du public dans le domaine de l'environnement. – Décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021 portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement.

## I. - Débat public et concertation préalable

### A. Sources du droit

#### *1° Article 7 de la Charte de l'environnement – QPC*

On relèvera tout d'abord la décision n° 2021-891 QPC du 19 mars 2021 [Participation du public à l'élaboration des chartes d'engagements départementales relatives à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques]<sup>2</sup>. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à l'article 7 de la Charte de l'environnement les règles figurant à la dernière phrase du premier alinéa, du paragraphe III de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime<sup>3</sup>. L'inconstitutionnalité de ces dispositions, qui fixent les conditions de la concertation préalable à l'élaboration des chartes départementales par lesquelles les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques s'engagent à respecter certaines mesures de protection des riverains, a été soulevée à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir intenté par l'association « Générations Futures » contre le décret du 27 décembre 2019 – lequel précise les modalités de la concertation sur les chartes d'engagements – l'association faisant valoir à cette occasion que la loi n'avait pas prévu ici des modalités suffisantes de participation du public. Par un arrêt en date du 31 décembre 2020, le Conseil d'État a décidé de transmettre cette QPC au Conseil constitutionnel aux motifs que le moyen tiré de ce que les dispositions législatives en cause méconnaissent l'article 7, faute de prévoir des modalités suffisantes de participation du public préalablement à l'élaboration des chartes d'engagements des utilisateurs, soulevait une question présentant un caractère sérieux<sup>4</sup>.

Après avoir considéré que les chartes dont s'agit – qui sont approuvées par l'autorité administrative – constituent bien des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, le Conseil constitutionnel a jugé que les règles litigieuses, qui fixent une procédure particulière de participation, méconnaissent les exigences constitutionnelles résultant de l'article 7 de la Charte de l'environnement en raison du caractère lacunaire et erroné des normes législatives sur la base desquelles est organisée la consultation du public. Il est ainsi fait grief aux dispositions contestées, d'une part, de se borner à indiquer que la concertation se déroule à l'échelon départemental, sans définir aucune autre des conditions et limites dans lesquelles s'exerce le droit de participation du public et, d'autre part, de préciser que la concertation n'a lieu qu'avec « les seuls représentants des personnes habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées par des produits phytopharmaceutiques », ces dernières dispositions ne satisfaisant pas à l'exigence d'une participation de « toute personne » qu'impose l'article 7.

Cette décision confirme, si besoin était, la fermeté du Conseil constitutionnel vis-à-vis du respect de l'article 7 de la Charte de l'environnement, les juges de la rue Montpensier n'hésitant pas à sanctionner, une nouvelle fois, des dispositions

---

<sup>2</sup> AJDA 2021, p. 656 ; AJCT 2021, p. 323, obs. M. Moliner-Dubost.

<sup>3</sup> « », AJDA 2021, p. 656 ; AJCT 2021, p. 323, obs. M. Moliner-Dubost.

<sup>4</sup> CE, 31 décembre 2020, Association Générations Futures, n° 439127.

législatives lorsque celles-ci ne précisent pas de manière suffisante les modalités de mise en œuvre du droit des personnes à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Avec le mécanisme de la QPC, la prééminence dans le domaine considéré de la Constitution sur la loi paraît de la sorte mieux assurée, le contrôle de la conformité de la seconde à la première n'étant plus exercé exclusivement avant la promulgation du texte de loi. À ce contrôle a priori s'ajoute ici un contrôle a posteriori, lequel ouvre aux requérants la possibilité d'invoquer lors d'un procès l'inconstitutionnalité des dispositions dont il leur est fait application, cette nouvelle donne étant, on le voit, porteuse de dynamisme en ce sens qu'elle invite les requérants à identifier les règles susceptibles d'être affectées par l'article 7 de la Charte de l'environnement. Invoqué à de nombreuses reprises devant le Conseil constitutionnel, cet article a ainsi donné lieu à une dizaine de censures soit parce qu'aucun dispositif de participation du public à l'élaboration des décisions n'avait été mis en place par le Parlement<sup>5</sup> soit, comme en témoigne la décision rapportée, parce que le législateur n'avait pas encadré de manière suffisante les « conditions et les limites de la participation du public » à l'élaboration de décisions ayant une incidence sur l'environnement<sup>6</sup>.

Se conformant à la décision du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État a prononcé en conséquence l'annulation de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 27 décembre 2019 en tant qu'il insère au sein du code rural et de la pêche maritime les articles D. 253-46-1 à D. 253-46-5<sup>7</sup>. Le juge administratif a considéré en effet que ces articles, qui « concourent de manière indivisible à la définition des conditions et limites dans lesquelles s'exerce le droit de participation du public », ont été pris par une autorité administrative incompétente dans la mesure où l'édiction desdites dispositions relevait de la compétence du législateur. On sait que quand un décret est ainsi pris en matière législative, c'est-à-dire lorsque les règles en cause relèvent de la loi, ces dernières sont, selon une jurisprudence administrative constante, entachées d'incompétence<sup>8</sup>. Quant au Conseil constitutionnel, il rappelle régulièrement que si l'article 7 de la Charte de l'environnement consacre le droit de toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, ce même article réserve également au législateur le soin de préciser

---

<sup>5</sup> Cons. const., 14 oct. 2011, n° 2011-183/184 QPC : JurisData n° 2011-021909. – Cons. const., 13 juill. 2012, n° 2012-262 QPC : JurisData n° 2012-016574. – Cons. const., 27 juill. 2012, n° 2012-269 QPC : JurisData n° 2012-019112. – Cons. const., 27 juill. 2012, n° 2012-270 QPC : JurisData n° 2012-019114. – Cons. const., 23 nov. 2012, n° 2012-282 QPC : JurisData n° 2012-027284. – Cons. const., 23 nov. 2012, n° 2012-283 QPC : JurisData n° 2012-027288. – Cons. const., 23 mai 2014, n° 2014-396 QPC : JurisData n° 2014-012303. – Cons. const., 18 nov. 2016, n° 2016-595 QPC : JurisData n° 2016-025223. – Cons. const., 28 mai 2020, n° 2020-843 QPC.

<sup>6</sup> V. aussi, Cons. const., 7 mai 2014, n° 2014-395 QPC : JurisData n° 2014-009394.

<sup>7</sup> CE, 26 juillet 2021, Collectif des maires anti-pesticides, n° 437815, Rec. tables (à paraître) ; JCP A, n° 35, 30 Août 2021, act. 513 ; AJCT 2021, p. 600 ; AJDA 2021, p. 1590 et p. 2408 note C. Rouillier.

<sup>8</sup> R. Chapus, Droit administratif général, T. 1, 15<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, 2001, p. 1024 et s.

« les conditions et les limites » dans lesquelles doit s'exercer ce droit, tandis que « ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur »<sup>9</sup>.

#### **2° Article 6 § 4 de la Convention d'Aarhus – Effet direct**

On relèvera ensuite une décision du Conseil d'État qui soulevait une question épineuse, souvent débattue devant les juridictions administratives, celle de savoir si les stipulations de la Convention d'Aarhus ont un « effet direct » dans l'ordre juridique interne, c'est-à-dire si celles-ci créent des droits et des obligations à l'égard non pas seulement des États signataires mais également des justiciables. La question est à coup sûr d'importance pour la « démocratie environnementale » dans la mesure où selon qu'il sera apporté une réponse positive ou négative à cette interrogation, les requérants auront ou non la possibilité de faire valoir devant le juge administratif la méconnaissance par l'administration ou par le législateur des normes édictées par cette convention internationale, intervenue entre la France et différents États étrangers. En d'autres termes, il s'agissait ici de déterminer si un requérant peut demander au juge de l'excès de pouvoir l'annulation d'un acte administratif qui serait contraire aux normes fixées dans la Convention d'Aarhus, lesquelles reconnaissent au public le droit de participer au processus décisionnel en matière d'environnement, cette participation étant sensée, nous dit le préambule de la Convention, de permettre « de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement », de contribuer « à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux », de lui donner « la possibilité d'exprimer ses préoccupations » et d'aider « les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci »<sup>10</sup>.

Les faits sont simples. L'association de protection de l'environnement "Force 5" avait exercé un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté du 10 janvier 2013 par lequel le ministre de l'écologie avait autorisé une société industrielle à exploiter une centrale au gaz de production d'électricité sur le territoire de la commune de Landivisiau dans le Finistère. Cette autorisation relevait à l'évidence du champ de l'article 6 de la Convention d'Aarhus – comme de l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>11</sup> – dès lors qu'elle avait une incidence directe et significative sur l'environnement notamment par les gaz à effet de serre, émis par ces installations.

Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 7 n'a pu être accueilli par le Conseil d'État : le Conseil constitutionnel a décidé, après avoir déclaré inconstitutionnelles les dispositions en cause de l'article L. 311-5 du code de l'énergie, que les mesures prises avant le 1<sup>er</sup> septembre 2013 sur le fondement desdites dispositions ne pourraient être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité en raison des effets manifestement excessifs qui en

---

<sup>9</sup> Cons. const., 19 juin 2008, n° 2008-564, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, cons. 49.

<sup>10</sup> V. dans le même sens, C. env., art. L. 120-1.

<sup>11</sup> Cons. const., 28 mai 2020, n° 2020-843 QPC, Force 5 (Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité).

découleraient. C'est par conséquent par le biais du droit international que la question de la participation du public est revenue devant les juges du Palais Royal. Un des moyens soulevés faisait ainsi valoir que l'arrêt litigieux était entaché d'illégalité dès lors que la concertation organisée sur ce projet – bien que l'article L. 311-5 du code de l'énergie alors en vigueur ne prévoyait aucune procédure permettant l'information et la participation du public – ne s'était pas déroulée à un stade suffisamment précoce pour que le public puisse encore réellement influencer sur le projet, et cela en violation des stipulations de l'article 6 § 4 de la Convention, lesquelles imposent clairement aux États signataires de prendre « des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ».

Rappelons que jusqu'ici le Conseil d'État s'était toujours refusé à reconnaître un « effet direct » au § 4 de l'article 6. À plusieurs reprises, il a été jugé en ce sens que des requérants n'étaient pas fondés à invoquer – au soutien de moyens dirigés contre les modalités d'organisation de la concertation sur un projet d'autoroute ou encore contre des décrets régissant les procédures destinées à assurer la participation du public à l'élaboration de décisions en matière d'environnement – les stipulations du § 4 de l'article 6, « lesquelles créent seulement des obligations entre les États parties à la Convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne »<sup>12</sup>. Pour justifier cette solution, il avait été avancé que la formule introductive du § 4 selon laquelle « chaque partie prend des dispositions » pour que la participation ne soit pas tardive laissait entendre que les normes en cause concernaient exclusivement les relations entre les États signataires<sup>13</sup>. La jurisprudence administrative considérait par suite que lesdites dispositions ne créaient pas « de droits dont les particuliers pourraient directement se prévaloir », un requérant n'étant pas autorisé par conséquent à soutenir qu'un décret fixant les modalités de la concertation serait illégal faute de prévoir l'organisation de cette procédure à un moment suffisamment précoce pour que le public puisse réellement influencer sur le projet<sup>14</sup>.

L'arrêt rapporté revient sur cette solution en considérant, sans ambiguïté aucune, que les stipulations du § 4 de l'article 6, comme d'ailleurs celles des § 2 et § 3 de ce même article<sup>15</sup>, « doivent être regardées comme produisant des effets directs dans l'ordre juridique ». Le Conseil d'État accepte ainsi de reconsidérer la question de l'effet direct de dispositions qui portent, rappelons-le, sur un élément central de la

---

<sup>12</sup> CE, 30 décembre 2015, Association Fédération environnement durable et autres, n° 380503 ; JurisData n° 2015-029793. – CE, 13 mars 2019, France nature environnement, n° 414930 : JurisData n° 2019-003659. – CE, 19 novembre 2020, Cne de Val-de-Reuil, n° 417362 : JurisData n° 2020-018830.

<sup>13</sup> O. Fuchs, concl. sur CE, 8 octobre 2021, Association Force 5 et autres, n° 432819 : ArianeWeb.

<sup>14</sup> CE, 30 décembre 2015, Association Fédération environnement durable et autres, précité.

<sup>15</sup> CE, 6 juin 2007, Commune de Groslay, n° 292942, Rec. Lebon (cet arrêt décide que le § 3 de l'article 6 est d'effet direct).

participation – celui qui impose que celle-ci commence lorsque toutes les options sont encore ouvertes – dès lors qu’il est de plus en plus évident que « l’intention des parties à la convention d’Aarhus et l’économie générale de ce traité consistent très certainement à garantir un certain nombre de droits au profit du public en matière de participation et d’information environnementale, plutôt qu’à créer des obligations entre États »<sup>16</sup>. En outre, ces stipulations étant claires et prescriptives, le Conseil d’État ne pouvait pas, pour rejeter le moyen soulevé, s’appuyer sur le fait qu’elles étaient insuffisamment précises pour être applicables par elles-mêmes.

La solution retenue est d’autant plus intéressante qu’elle montre, une nouvelle fois, l’emprise de plus en plus marquée des normes internationales régissant la participation du public sur le droit français. Les résistances du Conseil d’État à cette « infiltration » paraissent également « marquer le pas » tant il paraît acquis désormais que le droit de la Convention d’Aarhus a vocation à irradier en profondeur l’ensemble du droit de l’environnement et de l’aménagement.

Force est néanmoins d’admettre qu’après avoir reconnu l’effet direct des stipulations de l’article 6 § 4 le Conseil d’État, soucieux d’assurer la sécurité juridique des opérations d’aménagement, n’a guère fait preuve d’hardiesse. Comme il arrive souvent lors d’une évolution jurisprudentielle, le juge administratif n’a affirmé avec force son pouvoir de vérifier la régularité de la procédure de concertation au regard des exigences conventionnelles que pour se montrer indulgent en l’espèce puisque le moyen soulevé par les requérants et tiré de la violation de l’article 6 § 4 a été rejeté par les juges de cassation. Usant de ce pouvoir nouveau avec « tact et mesure », ces derniers ont admis que la Cour administrative d’appel de Nantes avait pu déduire des conditions dans lesquelles s’était déroulée la concertation autour du projet litigieux – sans entacher son arrêt d’erreur de droit – que la concertation « avait eu lieu à un stade précoce de la procédure, avait permis au public de faire valoir ses observations et ses avis en temps utile, alors que la décision d’autorisation n’était pas encore prise, et que les mesures prises en l’espèce suffisaient à assurer la mise en œuvre des objectifs fixés par les stipulations » des §§ 2 à 4 de la Convention d’Aarhus.

## **B. Débat public**

Pour ce qui est du débat public, on observera que les textes auxquels cette procédure est soumise ont été modifiés sur plusieurs points par le législateur et le pouvoir réglementaire. S’il ne s’agit pas là de modifications majeures de nature à bouleverser la procédure du débat public, celles-ci méritent néanmoins d’être mentionnées ne serait-ce que parce qu’elles ont pour effet de réduire le champ d’application d’une procédure qui n’est pas dénuée d’intérêts pour garantir la participation du public.

---

<sup>16</sup> A. Lallet, concl. sur CE, ass., 12 avr. 2013, n° 342409, Association coordination interrégionale Stop THT : Rec. CE, p. 60 ; RJEP 2013, comm. 27.

### **1° Conditions de saisine de la Commission nationale du débat public**

L'article 2 du décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021<sup>17</sup> modifie tout d'abord les seuils et critères concernant les projets d'aménagement ou d'équipement dont la CNDP est saisie afin de décider si lesdits projets doivent ou non faire l'objet d'un débat public. Ces dispositions augmentent, de manière significative, les coûts prévisionnels à partir desquels les opérations dont s'agit – lesquelles sont listées à l'article R. 121-2 du code de l'environnement – relèvent d'une saisine la CNDP. En ce qui concerne, par exemple, la création ou l'élargissement de voies routières existantes ou la création de lignes ferroviaires, le seuil de saisine obligatoire de la Commission passe ainsi de 300 M € à 455 M €. S'agissant de la création ou l'extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes ce montant qui était de 100 M € est désormais de 150 M €. Concernant les projets d'équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques l'ancien seuil de saisine obligatoire de la Commission de 300 M € est porté à 460 M €. Le seuil financier qui a subi l'augmentation la plus importante est celui relatif aux projets d'équipements industriels puisque désormais le montant à partir duquel la CNDP est saisie de ces projets n'est plus de 300 M € mais de 600 M €.

La politique de simplification entreprise par le gouvernement sur la base de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique a ici pour effet, on le voit, d'introduire d'une façon subreptice, furtive et discrète des limitations nouvelles à la saisine de la CNDP et, du même coup, au périmètre du débat public et de la concertation préalable qui peuvent être décidés par cette même Commission<sup>18</sup>. Ces modifications, opérées très certainement au nom de la simplification des procédures administratives – sans pour autant être clairement explicitées – contribuent en définitive à donner l'impression d'une nouvelle régression du principe de participation.

L'article 2 du décret susvisé a également modifié la liste des plans ou programmes de niveau national dont la commission du débat public doit être saisie, cette liste étant fixée à l'article R. 121-1-1 du code de l'environnement. L'avant dernier alinéa de cet article prévoit que « pour tout nouveau plan ou programme de niveau national créé après le 1er janvier 2017 et qui n'est pas mentionné dans la liste ci-dessus, la Commission nationale du débat public est saisie dans les conditions définies au IV de l'article L. 121-8, sauf dispositions contraires, dès lors que ce plan ou programme s'applique dans au moins trois régions ». L'article 2 du décret restreint le champ d'application de ces dispositions – et, par là même, du débat public – dès lors qu'il est précisé qu'elles « ne s'appliquent pas aux programmes opérationnels de

---

<sup>17</sup> Décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021 portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement.

<sup>18</sup> C. env., art. L. 121-8-IV. – Si la Commission estime qu'un débat public sur le projet n'est pas nécessaire, elle peut décider de l'organisation d'une concertation préalable (C. env., art. L. 121-19).

coopération territoriale européenne, élaborés pour le Fonds européen de développement régional »<sup>19</sup>.

Quant au contentieux de la décision par laquelle la CNDP décide d'organiser une concertation préalable sur un projet d'aménagement, le Conseil d'État a estimé qu'il y avait lieu d'attribuer le jugement de la demande d'une association tendant à l'annulation de cette décision au tribunal administratif de Paris<sup>20</sup>. Il en va ainsi dès lors que les décisions que prend la CNDP sur le fondement des dispositions de l'article L. 121-9 du code de l'environnement ne revêtent pas un caractère réglementaire et n'entrent pas dans le champ du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative qui donne compétence au Conseil d'État pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale.

### ***2° Publication des études demandées par la CNDP***

Les dispositions qui définissent les missions de la CNDP prévoient que cette dernière peut, de sa propre initiative, ou saisie par un président de commission particulière du débat public ou par un garant de la concertation, « demander la réalisation d'études techniques ou d'expertises complémentaires »<sup>21</sup>. L'article 2 du décret n° 2021-837 du 29 juin 2021<sup>22</sup> vient préciser que doivent être publiées sur le site de CNDP non pas seulement les « études techniques », mais aussi les « études complémentaires » réclamées par la Commission<sup>23</sup>.

### ***3° Participation du public aux projets éoliens en mer***

L'article 93 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 apporte par ailleurs une modification à l'article L. 121-8-1 du code de l'environnement, lequel régit la participation du public à l'élaboration des projets éoliens en mer. Ces dispositions ont été confortées une première fois par la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique afin de réduire les délais d'instruction de ces projets ainsi que la durée des procédures contentieuses engagées contre les décisions autorisant l'implantation de ces installations<sup>24</sup>. Cette fois l'article L. 121-8-1 est complété aux fins de renforcer la participation du public et des collectivités territoriales à l'élaboration des projets

---

<sup>19</sup> C. env., art. R. 121-1-1 alinéa dernier.

<sup>20</sup> CE, 8 décembre 2021, Association FRACTURE, n° 446947, Rec. tables, à paraître (En l'espèce l'association requérante avait exercé un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État contre la décision de la CNDP décidant d'organiser une concertation préalable – et non un débat public – sur le projet d'aménagement à deux fois trois voies de l'autoroute A 46 Sud et du noeud de Manissieux).

<sup>21</sup> C. env., art. L. 121-1-II al. 2.

<sup>22</sup> Décret n° 2021-837 du 29 juin 2021 portant diverses réformes en matière d'évaluation environnementale et de participation du public dans le domaine de l'environnement.

<sup>23</sup> C. env., art. R. 121-7-IV.

<sup>24</sup> V. J.-F. Struillou et N. Hutten « Démocratie environnementale », RJD 2020, n° 1, p.

éoliens en mer. Désormais, la personne chargée de l'organisation de la participation du public – en application de l'article L. 121-19 du code de l'environnement – est tenue d'inviter « les collectivités territoriales situées sur le littoral de la façade maritime à formuler un avis », et cela après que la Commission nationale du débat public ait déterminé si le projet en cause doit être soumis à débat public ou à concertation en fonction de son ampleur et de ses enjeux.

### **C. Concertation préalable en matière d'environnement**

Quant aux textes concernant la concertation préalable en matière d'environnement, ceux-ci ont été modifiés – à la marge – par le décret n° 2021-837 du 29 juin 2021 portant diverses réformes en matière d'évaluation environnementale et de participation du public dans le domaine de l'environnement<sup>25</sup>.

#### **1° Droit d'initiative citoyenne**

Une première disposition intéresse les conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'initiative citoyenne, instauré par l'ordonnance du 3 août 2016<sup>26</sup>. Celui-ci permet au public, aux collectivités locales, ou aux associations agréées de protection de l'environnement de formuler auprès du préfet une demande sollicitant l'organisation d'une concertation sur les projets, plans ou programmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement<sup>27</sup>. Force est de constater qu'à l'origine le pouvoir réglementaire avait défini de manière particulièrement restrictive les projets d'aménagement ou d'équipement pour lesquels ce droit peut être mis en œuvre. Seuls entraient dans le champ d'application de la loi, les projets soumis à évaluation environnementale et réalisés sous maîtrise d'ouvrage public et dont le montant des dépenses prévisionnelles était supérieur à dix millions d'euros<sup>28</sup>. Face aux critiques dont ces dispositions ont fait l'objet de la part des associations de protection de l'environnement, la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 a abaissé ce seuil à 5 millions d'euros ce qui étend la possibilité pour les titulaires du droit d'initiative de le mettre en œuvre. Le décret n° 2021-837 du 29 juin 2021 tire les conséquences de cette évolution en précisant qu'est désormais soumis à déclaration d'intention – laquelle permet d'informer les bénéficiaires du droit d'initiative de l'existence d'un projet susceptible de donner lieu à concertation – tout projet d'aménagement dont le montant prévisionnel est supérieur à cinq millions d'euros hors taxe<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> JO, 30 juin 2021.

<sup>26</sup> C. env., art. L. 121-17-1 et s. ; C. env., art. R. 121-25 à R. 121-27. V. J.-F. Struillou et N. Hutten, « Démocratie environnementale. Chronique », RJE 1997, n° 1.

<sup>27</sup> Ces projets, plans ou programmes sont définis à l'article L. 121-17-1 du code de l'environnement.

<sup>28</sup> C. env., art. 121-25 (dans sa rédaction antérieure au Décret n° 2021-837 du 29 juin 2021).

<sup>29</sup> C. env., art. R. 121-18.

## ***2° Publicité de l'avis portant ouverture de la concertation préalable***

Une deuxième disposition modifie les règles de publicité de l'avis portant ouverture de la concertation préalable. On sait que quinze jours avant l'organisation de cette procédure, le maître d'ouvrage ou la personne publique est tenue de publier, selon les termes mêmes de l'article R. 121-19-I du code de l'environnement, un avis informant le public des modalités et de la durée de la procédure, et ce par voie dématérialisée mais aussi par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par la participation du public. Il s'agit par là de faire obstacle aux « concertations clandestines » qui sont annoncées de manière si discrète que le public les ignore. Le décret susvisé rectifie une erreur contenue dans les dispositions de l'article R. 121-19-II en précisant que les affiches annonçant l'organisation de la concertation doivent être conformes à des caractéristiques et dimensions fixées par « arrêté du ministre chargé de l'environnement » et non pas – comme le précisaient les anciennes dispositions – par « l'arrêté du ministre chargé de l'environnement mentionné à l'article R. 123-11 ».

## ***3° Désignation par la CNDP du garant de la participation "post-concertation"***

Une troisième disposition vise à compléter les règles de l'article R. 121-22 du code de l'environnement pour tenir compte des dispositions de la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018<sup>30</sup>, lesquelles donnent à la CNDP la possibilité, à la demande du maître d'ouvrage ou de l'autorité compétente pour autoriser le projet, de désigner un garant chargé de veiller à la bonne participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique, et ce pour un projet ayant déjà fait l'objet d'une concertation<sup>31</sup>. Désormais les dispositions de l'article R. 121-22 qui prévoient que la CNDP dispose d'un délai de trente-cinq jours pour se prononcer sur la désignation d'un garant s'appliquent non pas seulement aux demandes de désignation d'un garant de la concertation préalable, mais aussi aux demandes de désignation d'un garant de la participation publique, organisée postérieurement à la concertation initiale.

## ***4° Publicité du bilan de la concertation avec garant***

Deux autres règles complètent les dispositions de l'article R. 121-23 du code de l'environnement et cela toujours pour tenir compte de l'instauration par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 d'une procédure de participation du public "post-concertation", celle-ci pouvant être organisée sous l'égide d'un garant désigné par la CNDP<sup>32</sup>. La première prévoit que le rapport final du garant sur le déroulement de la participation du public "post-concertation" – comme le bilan de la concertation – doit

---

<sup>30</sup> LOI n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (V. J.-F. Struillou et N. Hutten, « Démocratie environnementale. Chronique », RJE 2020, n° 1.).

<sup>31</sup> C. env., art. L. 121-16-2.

<sup>32</sup> C. env., art. L. 121-16-2.

être transmis par ce dernier au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable qui le publie sans délai sur son site internet. Si ces derniers ne disposent pas d'un tel site, le rapport final du garant est publié sur le site internet des services de l'État dans le département<sup>33</sup>. Quant à la seconde, elle précise que lorsque la concertation préalable est organisée en application de l'article L. 121-17 ou du II de l'article L. 121-19 ou encore lorsqu'il est décidé d'organiser une procédure participative "post-concertation", le bilan ou le rapport final du garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique doit également être publié sur le site internet de l'autorité ayant décidé de l'organisation de la concertation<sup>34</sup>.

#### **D. Élargissement du champ de la concertation en matière d'urbanisme**

Aux termes de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, font l'objet d'une concertation « les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique ». Ces mêmes dispositions prévoient que la liste de ces projets et opérations d'aménagement « est arrêtée par décret en Conseil d'État ». Définie de manière particulièrement restrictive par l'article R. 103-1 du code de l'urbanisme, cette liste a été quelque peu enrichie par le décret n° 2021-618 du 19 mai 2021<sup>35</sup>, lequel soumet à concertation non plus seulement « les travaux de construction ou d'extension d'infrastructures portuaires des ports fluviaux » mais aussi ceux « du secteur fluvial d'un grand port fluvio-maritime ». Pour que de telles opérations relèvent de la concertation, il faut néanmoins que les ports fluviaux ou le secteur fluvial d'un grand port fluvio-maritime soient situés dans une partie urbanisée d'une commune et que le montant des travaux projetés dépasse 1 900 000 euros.

## **II. – Enquête publique**

La procédure d'enquête publique n'a pas connu de changement majeur au cours de l'année qui s'est écoulée<sup>36</sup>. En principe le Gouvernement aurait dû remettre au Parlement un bilan de l'expérimentation autorisée en Bretagne et dans les Hauts de France par la « loi Essoc » du 10 août 2018 (art. 56), qui avait imposé aux préfets

---

<sup>33</sup> C. env., art. R. 121-23 al. 1.

<sup>34</sup> C. env., art. R. 121-23 al. 2.

<sup>35</sup> Décret relatif à la fusion du port autonome de Paris et des grands ports maritimes du Havre et de Rouen en un établissement public unique (article 54).

<sup>36</sup> On peut seulement noter quelques ajustements mineurs en ce qui concerne les articles R. 123-8, R. 123-9 et R. 123-13 du code de l'environnement modifiés par le décret n. 2021-837 du 29 juin 2021 portant diverses réformes en matière d'évaluation environnementale et de participation du public dans le domaine de l'environnement. Ce décret tire les conséquences des évolutions apportées par la loi n. 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n. 2016-1058 et 2016-1060 du 3 août 2016.

de remplacer l'enquête publique relative à certaines autorisations environnementales par une simple procédure de consultation électronique<sup>37</sup>. Cette expérimentation s'est achevée le 11 août 2021<sup>38</sup>, et il n'est donc pas encore possible d'en connaître les résultats. Au demeurant, le Conseil d'Etat n'avait rien trouvé à y redire<sup>39</sup> alors même qu'elle représente indiscutablement un recul des garanties relatives la participation du public.

En 2021, c'est donc de la jurisprudence que sont issues les principales évolutions relatives à l'enquête publique. On peut noter, pour commencer, la confirmation par le Conseil d'Etat d'un arrêt rendu en 2019 par la CAA de Marseille qui avait reconnu le défaut d'impartialité d'un commissaire enquêteur dans le cadre d'une enquête publique relative à un important projet routier à proximité de la ville de Grasse<sup>40</sup>. Le commissaire enquêteur avait en effet déclaré dans la presse juste avant l'ouverture de l'enquête : « juridiquement, je ne vois pas d'anomalies à l'utilité publique du prolongement [routier]. Je ne peux évidemment pas encore dire quel avis je vais rendre mais, à moins, de découvrir une énormité, je pense que le projet ira à terme (...) »<sup>41</sup>. En dépit du caractère assez objectif de ces propos, la cour avait considéré qu'ils étaient constitutifs « d'un vice, qui a privé le public d'une garantie », compte-tenu « de la nature, de la publicité et du stade de la procédure » à laquelle ils étaient intervenus. Sans substituer son appréciation à celle des juges du fond, le Conseil d'Etat a donc validé leur décision<sup>42</sup> et a reconnu le manque d'impartialité du commissaire enquêteur, ce qui est suffisamment rare pour être souligné. Toutefois, ce n'est pas cette partie de l'arrêt qui lui a valu les honneurs du Recueil Lebon mais l'annulation du projet routier litigieux en application de la fameuse « théorie du bilan »<sup>43</sup>, ce qui est sans doute encore plus rare<sup>44</sup>. Implicitement, il apparaît ainsi que la faute du commissaire enquêteur n'est donc pas seulement liée à sa prise de parole publique ; elle attrait également à son erreur d'appréciation puisqu'il avait exclu, « sauf énormité », la remise en cause par le juge de l'utilité publique du projet.

D'autres arrêts sont venus par ailleurs confirmer la volonté du juge administratif de ne pas imposer un formalisme excessif aux autorités organisatrices

---

<sup>37</sup> V. J.-F. Struillou et N. Hutten, *Démocratie environnementale*, RJE 2019 n. 1, pp. 169-173.

<sup>38</sup> Décret n° 2018-1217 du 24 décembre 2018, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>39</sup> CE, 17 déc. 2020, *Associations Fédération environnement durable et autres*, n. 427389.

<sup>40</sup> CAA Marseille, 8 juillet 2019, *Association de défense des riverains du quartier de Château-Folie et de ses environs*, n. 17MA01570, RDI 2019, p. 610, comm. Hostiou

<sup>41</sup> V. J.-F. Struillou et N. Hutten, *Démocratie environnementale*, RJE 2020 n. 1, pp. 166-167.

<sup>42</sup> CE 28 juin 2021, *Assoc. de défense des riverains du quartier de Château-Folie et de ses environs*, n. 434150, Lebon

<sup>43</sup> Le juge a considéré que les inconvénients du projet étaient trop importants au regard de ses avantages en raison de son coût financier très important (34 millions d'euros par kilomètre) ainsi que des graves atteintes portées à des paysages remarquables.

<sup>44</sup> V. par ex. Daniel Labetoulle, *La jurisprudence Ville Nouvelle Est cinquante ans après*, RFDA 2021, p. 299.

de l'enquête publique. Toutefois, ces décisions ne s'inscrivent pas, à proprement parler dans le processus de « danthonysation » déjà évoqué<sup>45</sup> : loin de relativiser les exigences procédurales de l'enquête publique en raison de leur absence d'effet sur « l'information complète de la population »<sup>46</sup>, la faculté accordée à l'administration dans ces décisions a plutôt pour objet de lui permettre de faire produire à l'enquête tous ses effets et ce aussi bien avant sa tenue (I) qu'à l'issue de celle-ci (II).

### **A. La modification du projet de PLU avant l'enquête publique**

Un premier arrêt du Conseil d'État est venu préciser les conditions dans lesquelles il est possible d'apporter des modifications mineures à un projet de mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme (ci-après PLU) entre la phase de consultation des personnes publiques associées (ou la réunion d'examen conjoint) et le début de l'enquête publique<sup>47</sup>. En principe, depuis la loi SRU, il n'est plus possible de modifier le projet de plan pour tenir compte des avis obtenus : ces avis ne peuvent qu'être joints au dossier de l'enquête de manière à garantir une bonne information du public<sup>48</sup>. Le Conseil d'Etat a cependant admis que de telles modifications puissent être opérées à condition d'organiser une nouvelle consultation des personnes publiques concernées ; à défaut, lorsque l'absence de consultation nuit à l'information du public, la procédure est irrégulière<sup>49</sup>.

C'est cette règle assez rigide qui a été assouplie dans l'arrêt Association Cestas-Réjouit-Environnement du 24 février 2021 : il est toujours nécessaire de procéder à une nouvelle consultation « lorsque celle-ci est nécessaire pour que le procès-verbal de réunion figurant au dossier soumis à l'enquête publique corresponde toujours au projet modifié » ; cependant, cette formalité n'est pas nécessaire « en cas de compléments apportés au rapport de présentation du document d'urbanisme pour satisfaire » à certaines exigences de l'évaluation environnementale<sup>50</sup>, dès lors que ce complément d'information est le fruit des remarques formulées au cours de la phase consultative.

---

<sup>45</sup> V. J.-F. Struillou et N. Hutten, *Démocratie environnementale*, RJE 2021 n. 1, p. 158.

<sup>46</sup> CE, 6<sup>e</sup> et 1<sup>er</sup>, 22 mai 2012, Association des Propriétaires Privés Fonciers, n. 333654, Lebon T.

<sup>47</sup> CE 24 fév. 2021, n. 433084, Assoc. Cestas-Réjouit-Environnement, n. 433084, Lebon T., comm. Couton constr. Urb. n. 4 avril 2021, comm. N.48

<sup>48</sup> V. Xavier Couton, *Construction-Urbanisme*, n. 4, avril 2021, comm. 48.

<sup>49</sup> CE, 26 févr. 2014, Sté gestion camping caravaning et Blanc, n. 351202, BJDU 2014 n. 3, p. 198.

<sup>50</sup> « en ce qui concerne la description et l'évaluation, prévue au 1<sup>o</sup> de l'article L. 104-4 du code de l'urbanisme cité au point 2, des incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement ou l'exposé, prévu au 3<sup>o</sup> du même article, des raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu ».

En l'occurrence, la commune avait fait établir un document intitulé « addenda au rapport de présentation et évaluation environnementale », comportant une série de réponses aux observations formulées par les personnes publiques associées ainsi que par l'autorité environnementale. Les modifications ainsi apportées au projet n'avaient donc pas pour effet de remettre en cause la pertinence des avis obtenus et avaient seulement pour objet d'améliorer l'information du public dans le cadre de l'enquête publique. Il ne s'agissait en aucun cas d'un changement des règles d'urbanisme. Par cet arrêt, le Conseil d'Etat assouplit un peu les exigences procédurales préalables à l'enquête publique, mais loin de la relativiser, cet assouplissement tend au contraire à renforcer son effectivité. C'est également ce qui ressort d'un autre arrêt rendu peu après.

### **B. La modification du projet de PLU après l'enquête publique**

A l'occasion d'une procédure de modification de son PLU, une commune avait apporté des ajustements à trois articles du règlement de ce plan postérieurement à l'enquête publique. Saisi de la délibération relative à cette modification, le Conseil d'Etat a dû statuer sur l'étendue des modifications susceptibles d'être apportées au projet de PLU après l'enquête publique. En effet, la règle posée à l'article L. 153-43 du code de l'urbanisme n'est pas très précise : le projet peut être « éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête ». En l'espèce, « à la suite d'observations du public portant sur le caractère imprécis de la notion de surface minéralisée, le commissaire enquêteur avait recommandé, dans un souci de clarté (...) de revoir la rédaction des [trois] articles » litigieux sans préciser le sens des modifications à opérer. A l'issue de l'enquête, la commune a donc modifié ces articles de manière à « dispenser du respect des règles relatives aux espaces libres de plantations certaines constructions à usage commercial ou abritant des activités de services (...) »<sup>51</sup>. Ainsi, les modifications apportées par la commune au projet de plan allaient au-delà des recommandations émises par le commissaire enquêteur, et les recommandations du commissaire enquêteur n'étaient pas directement fondées sur les observations du public.

Pour statuer sur la légalité de ces modifications, le Conseil d'Etat devait répondre à deux questions : en premier lieu, les recommandations du commissaire enquêteur peuvent-elles fonder une modification du projet de plan lorsqu'elles ne sont pas directement issues d'observations formulées par le public au cours de l'enquête ? Et en second lieu, les modifications apportées au projet de plan doivent-elles strictement résulter des observations formulées dans le cadre de l'enquête, ou peuvent-elles seulement s'y rattacher ? Là encore, l'enjeu était de permettre à l'auteur du plan de « tirer les conséquences des avis qu'il a recueillis, tout en garantissant la loyauté et la sincérité des consultations, notamment celle du

---

<sup>51</sup> CE 17 mars 2021, Association syndicale autorisée des propriétaires du domaine de Beauvallon et autres, n. 430244, Lebon T., § 4, concl. Villette BJDU n. 3 2021, pp. 168-172, obs. Roussel *ibid.*, p. 172-173, obs. Soler-Couteaux, RDI 2021, p. 294.

public »<sup>52</sup>. La Haute Assemblée a commencé par rappeler le principe selon lequel « le projet de plan ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête »<sup>53</sup>. Elle a ensuite considéré que les modifications apportées au projet de PLU n'étaient pas irrégulières « alors même, d'une part, que cette recommandation n'avait pas donné lieu à des observations préalables du public et que, d'autre part, la modification apportée, sans être dépourvue de lien avec la recommandation faite, a été au-delà de ce qui avait été recommandé par le commissaire enquêteur ».

Suivant ainsi les conclusions du rapporteur public, le Conseil d'État ne s'en est donc pas tenu « à une approche substantielle stricte ». Il a considéré que « la modification n'est pas dénuée de lien logique avec l'enquête qui l'a précédée » dans la mesure où « l'utilité de la modification litigieuse est bien apparue à l'occasion de l'enquête »<sup>54</sup>. Sur le fond, on ne peut que partager cette analyse : loin de « court-circuiter » de manière déloyale la participation du public en ajoutant au PLU des règles substantielles après l'enquête, les modifications litigieuses n'avaient au contraire d'autre objectif que de tirer les conséquences de celle-ci : les modifications portaient bien sur les trois articles du règlement ciblés par le commissaire enquêteur, et les recommandations de ce dernier avaient bien pour objet de répondre à une imprécision soulignée par le public. Dit autrement, ces modifications n'auraient sans doute pas été effectuées sans les observations du public et les recommandations du commissaire enquêteur. En appliquant ainsi avec un peu plus de souplesse la « double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête », le Conseil d'État renforce donc l'effectivité de cette procédure participative.

C'est également ce que l'on peut déduire d'un arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille<sup>55</sup> rendu peu après. En 2017, la cour avait reconnu l'insuffisance des conclusions formulées par le commissaire enquêteur dans le cadre d'une enquête publique relative à l'adoption d'un PLU. Sur le fondement de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, elle avait alors sursis à statuer en considérant que cette irrégularité pouvait être résolue au moyen d'une nouvelle enquête. Or, à l'issue de celle-ci, des modifications ont été apportées au projet de plan afin de tenir compte des observations et réserves émises par le commissaire enquêteur. Saisie de la délibération approuvant la nouvelle version du PLU, la CAA devait donc statuer sur le point de savoir s'il est possible de modifier le contenu d'un PLU à l'issue d'une

---

<sup>52</sup> Sophie Roussel, BJDU 2021 n. 3, p. 172.

<sup>53</sup> CE 12 mars 2010, Lille Métropole Communauté Urbaine, n. 312108, Lebon T., JCP A 2010, 2205, note G. Pelissier.

<sup>54</sup> Vincent Vilette, BJDU 2021 n. 3, p. 169.

<sup>55</sup> CAA Marseille 8 avr. 2021, Cts F. C/ Métropole Nice Côte d'Azur, JCP A, 2021, n. 28, p. 2228, comm. Laprand.

enquête publique organisée dans le but de régulariser les insuffisances d'une première enquête.

Une nouvelle fois, le juge devait donc choisir entre une approche rigide qui l'aurait conduit à écarter toute modification eu égard au seul objectif de régularisation de la première enquête, et une approche plus souple permettant de donner toute sa portée à la seconde enquête. C'est la seconde approche qu'a retenue la CAA de Marseille, sans doute encouragée par la solution retenue par le Conseil d'État trois semaines auparavant : tout en rappelant que « la procédure prévue par le 2° de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme doit, en principe, conduire l'autorité compétente, après avoir régularisé le vice de forme ou de procédure retenu par le juge administratif, à confirmer, si telle est toujours sa décision », la Cour a admis qu'à l'issue de la nouvelle enquête l'autorité compétente peut modifier « le plan local d'urbanisme initialement adopté (...) sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que ces modifications procèdent de l'enquête ».

D'un point de vue formel, cette solution peut paraître critiquable dans la mesure où, en l'occurrence, le sursis à statuer prononcé sur le fondement de l'art. L. 600-9 du code de l'urbanisme n'avait pas pour objet de permettre à l'autorité administrative de modifier le contenu du règlement du plan : son objectif est uniquement de permettre la régularisation d'un vice de forme entachant la première enquête. Mais sur le fond, cette solution est parfaitement cohérente : l'objet de la nouvelle enquête publique n'est aucunement limité à la régularisation de la précédente ; le public peut s'exprimer sur l'ensemble des aspects du projet de PLU, et le commissaire enquêteur est tenu de prendre en considération l'ensemble de ces observations dans son rapport. Il lui appartient par ailleurs de formuler des observations et des recommandations sur l'ensemble du projet. Interdire à l'autorité administrative de modifier le projet de plan à l'issue de la nouvelle enquête reviendrait donc à rendre cette procédure participative purement formelle.

Une telle solution serait ainsi contraire à la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle la possibilité de modifier le projet de plan à l'issue de l'enquête pour tenir compte de ses résultats découle « de la finalité même de la procédure »<sup>56</sup>. La portée de l'enquête publique est ainsi indépendante des motifs qui ont conduit à son organisation. Cette solution est d'ailleurs cohérente au regard de la jurisprudence du Conseil d'État<sup>57</sup> selon laquelle les possibilités offertes par les articles R. 123-20 du code de l'environnement et L. 600-9 du code de l'urbanisme ne sont pas exclusives l'une de l'autre : le premier article permet seulement d'obtenir du commissaire enquêteur qu'il complète ses conclusions tandis que second permet notamment de régulariser les vices de forme ou de procédure entachant l'élaboration ou la révision du plan.

---

<sup>56</sup> CE 12 mars 2010, Lille Métropole Communauté Urbaine, préc.

<sup>57</sup> CE, 29 juill. 2020, *Sci l'Harmas*, n. 428158, Lebon T. V. J.-F. Struillou et N. Hutten, *Démocratie environnementale*, RJE 2020 n. 1, p. 158.

Au demeurant, lorsque le contenu du plan est modifié à l'issue d'une nouvelle enquête publique, il incombe au juge de tirer les conséquences pratiques de ces modifications : « la délibération initiale ne peut être regardée comme ayant été régularisée que dans la limite des dispositions du plan local d'urbanisme confirmées par la nouvelle délibération ». En outre, les modifications apportées ne sont applicables qu'à compter de l'entrée en vigueur de cette délibération. Enfin, en cas de recours contre celle-ci, il appartient au juge « d'examiner les moyens dirigés contre la nouvelle délibération, afférents à la procédure de régularisation, ou, le cas échéant, aux modifications apportées à la suite de cette enquête publique ».

Nicolas Hutten