



# Bien mener la consultation du public pour fédérer autour de son projet

**Patrick Thabard**

**Président de l'Union départementale des commissaires enquêteurs de Vaucluse, membre du bureau de la CNCE**



# Le rôle du commissaire enquêteur

---

## Sommaire

- le contexte : la participation du public dans le champ environnemental
- l'enquête publique - la consultation parallélisée
- le commissaire enquêteur : statut, rôle, missions
- la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs



# La participation du public dans le champ environnemental

**Le principe de participation du public en matière environnementale** (corollaire du principe d'information du public) est consacré par **l'article 7 de la charte de l'environnement**, qui a valeur constitutionnelle, ainsi que par le droit européen et par la convention d'Aarhus.

Le principe affirmé par la **charte de la participation du public mise au point en 2016** est que toute personne doit pouvoir participer à l'élaboration d'un projet qui la concerne.

[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Charte\\_participation\\_public.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Charte_participation_public.pdf)

Celle-ci affirme que **la participation du public est indispensable pour élaborer des projets durables, et pour améliorer leur qualité et leur légitimité**. Ce dialogue permet de construire de la confiance entre les acteurs, en contribuant à une plus grande transparence sur la décision publique.



# La participation du public dans le champ environnemental

---

La participation du public intervient à **deux étapes** :

en amont, **lors de l'élaboration du plan ou du projet** : il s'agit des procédures de débat public ou de concertation préalable. Leur objet est d'associer le public à l'élaboration du plan ou projet, à un stade où toutes les options sont encore ouvertes, permettant en particulier de questionner l'opportunité du projet ;

en aval, **au stade préalable à l'approbation du plan ou de l'autorisation du projet** : il s'agit des **procédures d'enquête publique, de consultation du public**, de participation du public par voie électronique ou du dispositif de participation du public hors procédures particulières .

Cette consultation porte sur un dossier **finalisé** (plan /programme ou projet prêt à être approuvé / autorisé).



## l'enquête publique/ la consultation parallélisée

---

C'est une procédure typiquement française qui s'inscrit dans une **démarche participative**.

**C'est la dernière étape démocratique** en aval du processus d'élaboration d'un projet, plan ou programme avant la décision finale.

C'est dans cette dernière phase qu'elle fait intervenir un tiers indépendant, **le commissaire enquêteur( CE)**, chargé d'émettre un **avis pertinent et motivé** sur le projet.

Le CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale) a réalisé en collaboration avec la CNCE une **vidéo de 4 mn : "L'enquête publique au cœur des projets"**

C'est un outil de communication pour présenter l'enquête publique et le rôle des commissaires enquêteurs. Cette vidéo figure sur la page d'accueil du site de la CNCE : son téléchargement ( ci dessous) est libre. [CNCE-CNFPT-avril-2025-Enquete-publique-au-coeur-des-projets.mp4](#)



# Les principaux acteurs de l'enquête publique / consultation parallélisée

---

**Le maître d'ouvrage (MOA)**, responsable du projet, plan ou programme.

**L'autorité organisatrice de l'enquête (AOE)** qui arrête l'ouverture de l'enquête publique.

**Le président du Tribunal administratif qui désigne les commissaires enquêteurs** pour les enquêtes relevant du code de l'environnement et du code de l'expropriation préalable à une déclaration d'utilité publique (DUP).

**Le préfet, le maire, ou autres autorités** qui désignent les CE pour les enquêtes relevant du Code des relations entre le public et l'administration (C.R.P.A.)

**Le commissaire enquêteur** chargé de conduire l'enquête/ consultation parallélisée.

**Le public participant à l'enquête** (élus, citoyens, associations, acteurs économiques).



## Le commissaire enquêteur

---

**C'est un collaborateur occasionnel du service public .**

**Il n'est ni un expert, ni un médiateur, ni un conciliateur, mais il lui appartient néanmoins d'être apte à maîtriser les concepts techniques et juridiques nécessaires au bon accomplissement de sa mission.**

***Si l'avis de l'Autorité environnementale lui apporte aujourd'hui une aide d'expert très précieuse, il n'est cependant pas dispensé de faire toutes les investigations nécessaires sur tel ou tel sujet ou point critique émergeant des appréciations du dossier.***



## Le commissaire enquêteur

**Son rapport, ses conclusions motivées et son avis** constituent une aide à la décision pour l'autorité compétente.

Son avis n'est que consultatif avec une portée limitée, mais se doit d'être pertinent pour que **l'enquête publique gagne en considération**.

Le commissaire enquêteur apporte ainsi une **collaboration non professionnelle à une procédure administrative d'intérêt général**.



# Le commissaire enquêteur : son rôle, sa désignation

---

Le commissaire-enquêteur est une **personne indépendante désignée par le président du Tribunal administratif ou le préfet**, selon les cas, pour conduire l'enquête publique/consultation parallélisée.

Il intervient à deux étapes de la procédure :

- **il veille à ce que le public soit parfaitement informé** du projet soumis à l'enquête publique en recevant ceux qui le souhaitent durant des permanences
- à l'issue de l'enquête publique/consultation parallélisée, **il rédige un rapport** présentant le déroulement de ladite enquête et fait part de **ses conclusions qui doivent être motivées**.

Les commissaires enquêteurs sont inscrits sur une **liste d'aptitude** établie par une commission départementale, présidée par le président du Tribunal administratif

# Les missions du commissaire enquêteur

-Avant l'ouverture de l'enquête/ consultation parallélisée, le CE participe à son **organisation** en liaison avec l'autorité organisatrice. Il s'informe du contenu du **dossier d'enquête** et si nécessaire **le fait compléter**. Il dispose en effet d'un pouvoir d'investigation lui permettant de consulter les éléments du dossier, **de visiter les lieux, d'interroger les acteurs du projet**. Il prend contact avec le porteur de projet ou les services et organisations concernées pour ce faire.

-Au cours de l'enquête/ consultation parallélisée, il assure **la direction de cette procédure de participation du public**. Il exerce un rôle d'information en **se tenant à disposition du public** et réciproquement **il reçoit du public** un certain nombre d'observations qu'il intègre à l'enquête. Il conduit l'enquête de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions.

-A l'issue de l'enquête, il **rédige son rapport** relatant les faits et synthétisant les observations du public. Il rend **ses conclusions motivées** ( et donne **son avis personnel** pour les EP) sur le projet.



## Les modalités d'exercice du commissaire enquêteur

Le commissaire enquêteur **peut exercer une activité professionnelle ou être à la retraite**. Ses fonctions ouvrent droit à indemnités et au **remboursement des frais engagés** pour l'accomplissement de sa mission.

Soumis à un **devoir de réserve**, le commissaire enquêteur exerce ses fonctions de façon **indépendante, objective et impartiale, sans** pour autant avoir à **être expert** du domaine concerné par l'enquête. Respectueux du sens de l'intérêt général, il doit faire preuve de **contact humain et de dialogue** : écoute, communication, accueil des administrés, des associations, relations avec les demandeurs et avec les différentes administrations, ou encore avec les autres commissaires enquêteurs dans le cadre d'une commission d'enquête. Les adhérents à la CNCE sont assujettis au respect d'une **charte de déontologie**.

Il dispose également d'**aptitudes à l'animation**( présidence d'une commission d'enquête, animation des réunions publiques)

Par ailleurs, il doit manifester un **intérêt particulier pour les préoccupations environnementales**.



## La compagnie nationale des commissaires enquêteurs

---

Association de type loi 1901 organisée sous la forme d'une fédération d'associations territoriales, **la CNCE constitue la seule instance nationale regroupant les commissaires enquêteurs**. Elle est présente sur la totalité du territoire, y compris outre-mer (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte et La Réunion).

La CNCE compte près de **2 600 adhérents en 2024** - la très grande majorité des commissaires enquêteurs inscrits sur les listes départementales d'aptitude -, qui conduisent l'essentiel des enquêtes publiques.



# La compagnie nationale des commissaires enquêteurs

---

La CNCE est organisée en deux niveaux :

-le niveau national, constitué par le bureau ( dont Présidente : Marie-Céline Battesti, vice-Président : Philippe Peyronne, Secrétaire général : Jean-Yves Albert, Trésorier : Antoine Guichard ),  
ainsi que le conseil d'administration et des commissions.

-le niveau territorial avec les compagnies de commissaires enquêteurs

Les objectifs de la CNCE

Au côté des Compagnies régionales et départementales - 45 au total - qu'elle fédère, la CNCE joue un rôle primordial dans l'information et la formation des commissaires enquêteurs.

Elle s'investit pour améliorer les procédures de concertation et de consultation du public et participe aux travaux ou actions tendant à améliorer l'enquête publique.





## Ses publications

Différentes publications sont éditées par la CNCE, destinées aux commissaires enquêteurs, mais **également aux partenaires de l'enquête publique** :

- Guide de l'enquête publique
- Les essentiels CNCE : la rédaction des conclusions motivées
- Guide pour les enquêtes publiques relatives à la protection et à l'exploitation des captages d'eau destinée à la consommation humaine
- Hors-série : les enquêtes de voirie, la dématérialisation de l'enquête publique en 3 clics
- Bulletins : l'enquête publique
- Guide de préconisation concernant la réforme de l'autorisation environnementale.

# La participation du public dans le cadre de la reformé de l'autorisation environnementale ( industrie verte)

---

## Sommaire

- le cadre juridique
- les principales caractéristiques de la nouvelle  
procédure
- comparaison EP/consultation parallélisée
- avant la consultation
- pendant la consultation
- enjeux

# Le cadre juridique de la consultation du public

---

- **Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023** relative à l'industrie verte (article 4)
- **Décret n°2024-742 du 6 juillet 2024** portant diverses dispositions d'application de la loi industrie verte et de simplification en matière d'environnement
- **Instruction ministérielle du 28 octobre 2024** sur l'autorisation environnementale
- **Arrêté du 18 novembre 2024** relatif aux caractéristiques techniques du site internet prévu à l'article R.181-36 du code de l'environnement
- **Arrêté du 18 novembre 2024** modifiant l'arrêté du 9 septembre 2021 relatif à l'affichage des avis d'enquête publique, de participation du public par voie électronique et de concertation préalable ainsi que des déclarations d'intention prévus par le code de l'environnement

# le cadre juridique de l'autorisation environnementale

---

Les installations hydroélectriques nouvelles et les modifications substantielles d'installation existante sont soumises à la législation sur l'eau, codifiée dans le code de l'environnement, en application de la rubrique 5.2.2.0 de la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA)

Les projets concernant ces installations sont susceptibles d'avoir des impacts ou présentent des dangers pour le milieu aquatique et la ressource en eau : prélèvements, rejets, impacts sur le milieu aquatique, le milieu marin, la sécurité publique, etc

Ils sont soumis, en deçà d'une puissance de 4500KW à **autorisation environnementale**( ou déclaration).

La demande d'autorisation environnementale comprend un dossier dont le contenu est fixé par le code de l'environnement ; une fois la complétude du dossier examinée, une **consultation du public est assurée**

# Principales caractéristiques de la nouvelle procédure de consultation "parallélisée"

---

- un rôle central du commissaire enquêteur,
- l'ouverture de la procédure, dès que le dossier est considéré complet et régulier,
- une procédure fortement numérique,
- une procédure de consultation du public basée sur un dossier en évolution, actualisé au fil de la consultation,
- des avis des services instructeurs, des PPA et des autres personnes consultées( dont celle de l'autorité environnementale) connues au fur et à mesure de leur disponibilité,



# Principales caractéristiques de la nouvelle procédure de consultation "parallélisée"

---

- les observations du public "mises en ligne",
- le caractère obligatoire des deux réunions publiques,
- un délai ( raccourci/ EP) de remise du rapport du CE: 3 semaines, après clôture de la consultation, sans possibilité de prolongation du délai.

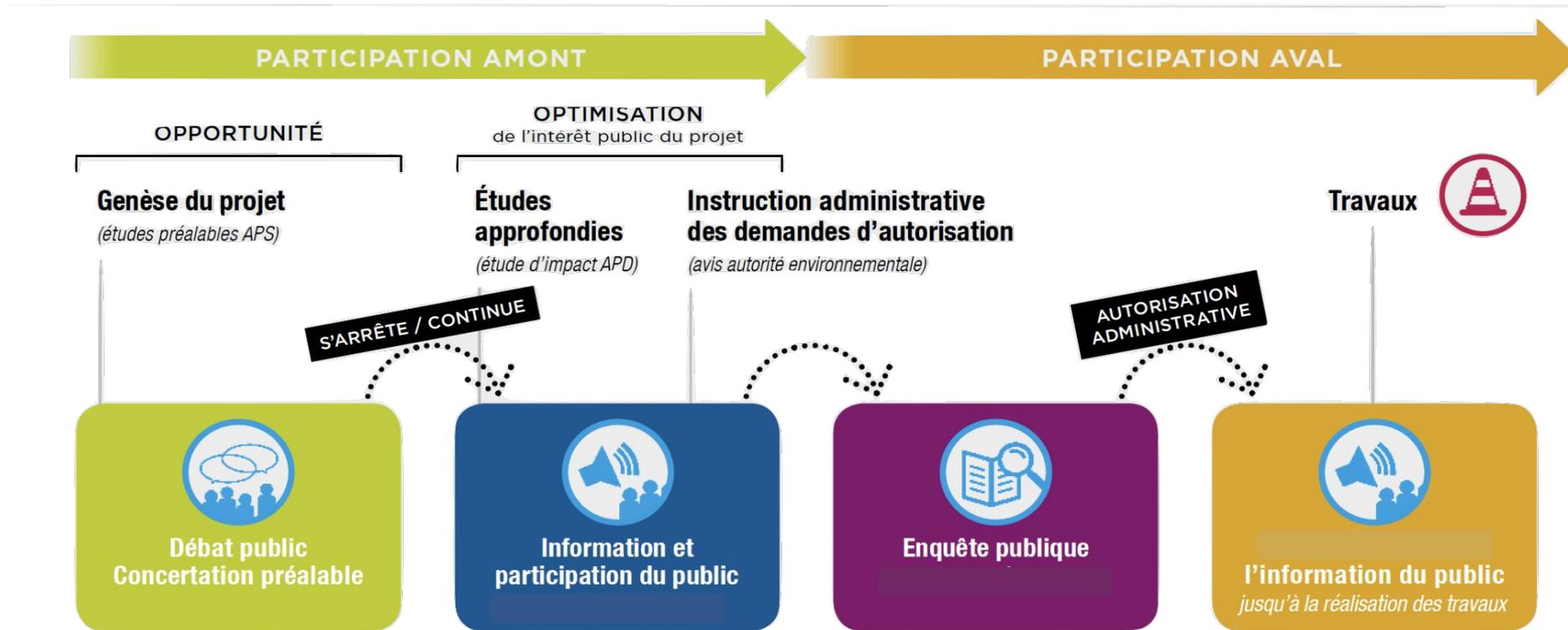
# Principales caractéristiques de la nouvelle procédure de consultation "parallélisée"

Simplification du processus, parallélisation de la phase d'examen et de consultation

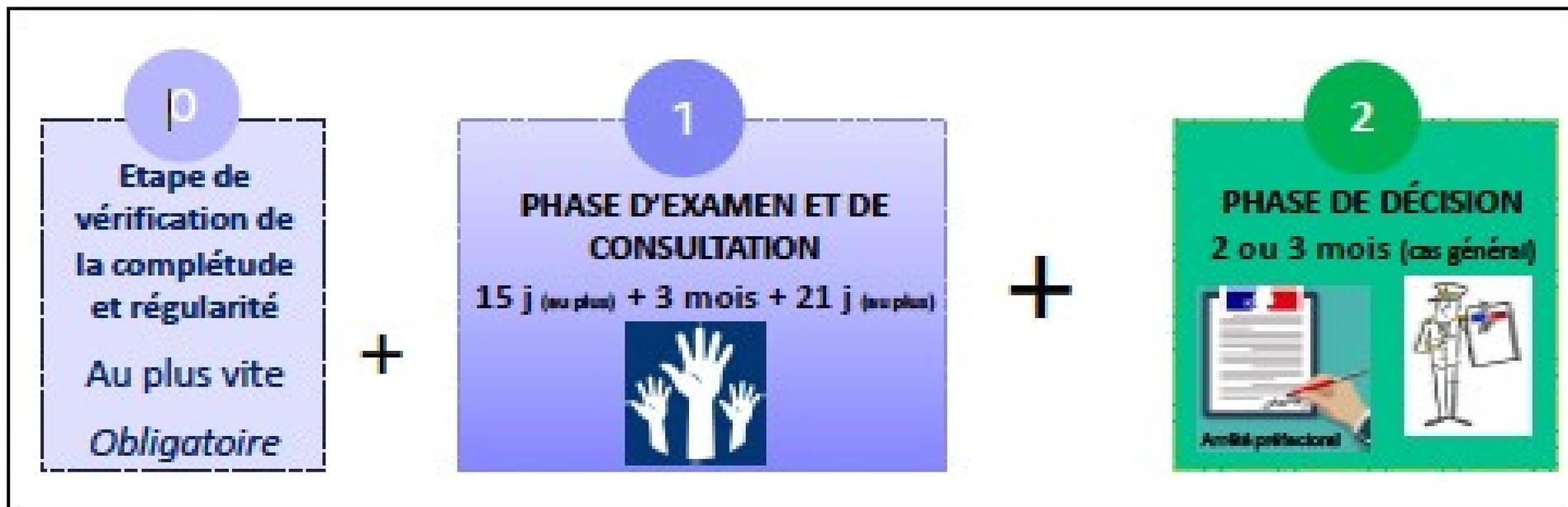


- **Les différentes phases** : examen, (enquête publique)consultation/, décision
- **Mise à disposition**, pour tous les acteurs, **des avis et des observations du public durant la consultation** d'une durée de 3 mois
- **Phase de décision inchangée** : articulation avec la nouvelle forme de consultation, maintien du refus en fin de procédure

# La participation du public dans le champ environnemental avec une enquête publique

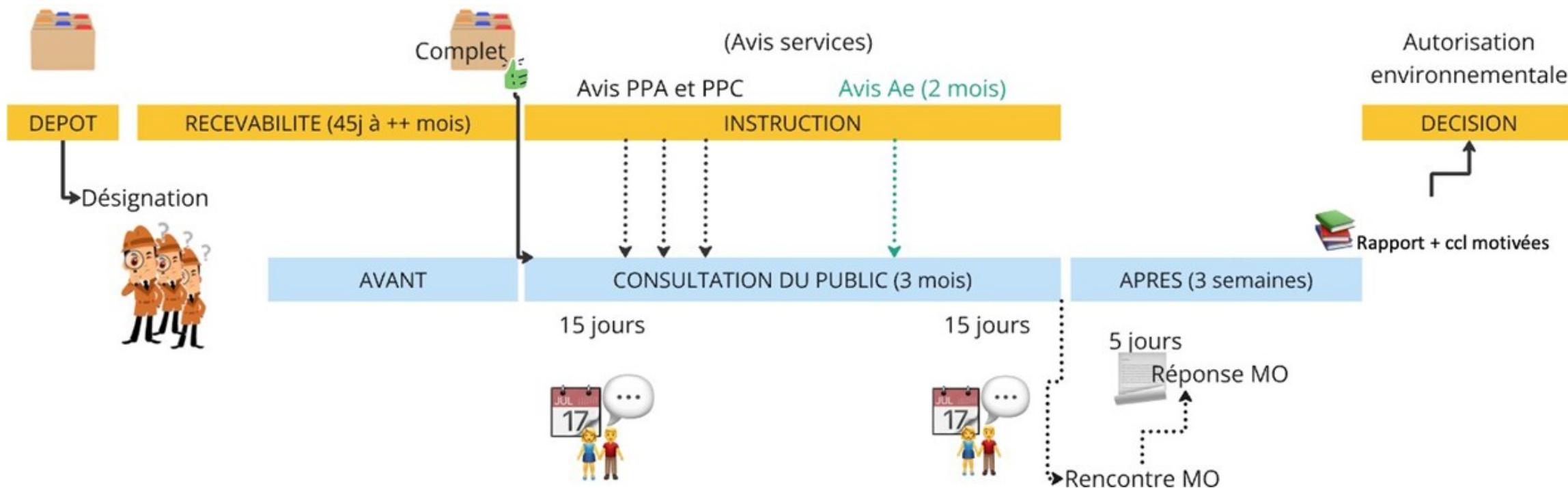


# La participation du public dans le champ environnemental avec une consultation du public



Intervention du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête

# Chronogramme global de la procédure



# Avant la consultation : Désignation du commissaire enquêteur

---

- Dès le dépôt du dossier par le porteur de projet,
  - le préfet saisit le Tribunal Administratif pour désigner :
    - ✓ soit un commissaire enquêteur + suppléant,
    - ✓ soit une commission d'enquête + suppléant(s),e
  - le TA transmet au CE désigné le résumé non technique
  - par dérogation à l'article R. 123-5, le dossier de demande d'autorisation complet et régulier est transmis au CE sous format numérique avant la publication de l'avis mentionné au II de l'article L. 181-10-1.

# Avant la consultation : un site internet spécifique

- Arrêté du 18 novembre 2024 relatif aux caractéristiques techniques du site internet prévu à l'article R. 181-36 du code de l'environnement
- Des prestataires qui doivent respecter les exigences définies par l'arrêté ministériel ( Purpoz, Publilegal, Démocratie active etc etc)



# Avis d'ouverture d'une consultation

## ➤ Contenu de l'avis d'ouverture de la consultation :

- ✓ L'indication de l'**adresse électronique** et de l'adresse postale ainsi que, éventuellement, des autres modalités retenues pour la transmission des observations et des propositions du public,
- ✓ Le jour, l'heure et le lieu de la 1<sup>ère</sup> **réunion publique**,
- ✓ Le cas échéant, les lieux, jours et heures où le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête, représentée par un ou plusieurs de ses membres, se tiendra à la disposition du public pour recevoir ses observations et propositions( **permanences possibles**).
- ✓ Le cas échéant, l'avis indique que la consultation tient lieu de participation du public au titre de l'autorisation d'urbanisme en application des dispositions du deuxième alinéa du I de l'article L. 181-10, à condition que la demande d'autorisation d'urbanisme relative au même projet ait été préalablement déposée



# Avis d'ouverture d'une consultation

---

- A lancer dès que le préfet lance le "top" pour l'examen et la consultation du public,
- L'avis doit paraître 15 jours avant le début de la consultation,
- Cet avis doit :
  - ✓ Être mis en ligne sur le site internet de la préfecture,
  - ✓ Être mis en ligne sur le site internet dédié à la consultation,
  - ✓ Être publié et affiché
- Durée de la consultation : 3 mois

## Pendant la consultation : consultation des services, organismes et instances officielles

---

- Il s'agit des avis requis réglementairement :
  - ✓ L'avis de l'autorité environnementale, lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale
    - Délai de réponse : 2 mois
  - ✓ L'ARS, lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale (*Article R.181-20 du CE*)
    - Délai de réponse : 45 jours
  - ✓ .....

# Pendant la consultation : 2 réunions publiques obligatoires et des permanences du commissaire enquêteur (facultatives)

## ❑ 2 réunions importantes : sous pilotage du commissaires enquêteur avec appui du pétitionnaire



Réunion  
d'ouverture

☑ Dans les 15 premiers jours à compter du début de la consultation publique – date précisée dans l'avis de consultation



Réunion de  
clôture

☑ Dans les 15 derniers jours de la consultation – date de sa tenue rendue publique au moins 7 jours avant

☑ Possibilité de visioconférence (à décider en concertation avec le pétitionnaire et les services de l'Etat)

☑ Il revient au maître d'ouvrage et au commissaire enquêteur d'organiser les deux réunions.

☑ Le commissaire enquêteur rédige et met en ligne le compte-rendu de la réunion sur le site internet de consultation

## ❑ Permanences facultatives du commissaire enquêteur

Source CGDD

# Pendant la consultation : Avis devant être rendus publics par le commissaire enquêteur

---

- **Mise en ligne des données complémentaires produites par le pétitionnaire** à la demande du préfet
- Ne sont pas mis en ligne les éléments produits par les services « contributeurs » ..... ( idem/ Enquête publique)
- **Éléments devant être rendus publics tout au long de la consultation** : les observations, propositions, contre-propositions émises par le public, ainsi que les réponses apportées par le pétitionnaire.

# Pendant la consultation

## Le commissaire enquêteur veille :

- au maintien de **l'affichage de l'avis d'ouverture**,
- **Propose au pétitionnaire la mise en place d'une publication extra-légale** (panneaux électroniques, sites internet des mairies / collectivités, sites Facebook des mairies / collectivités, applications telles que Panneau Pocket, bulletin municipal, bulletin EPCI, articles dans journaux locaux, flyers, etc ....),
- **Définit l'organisation des réunions publiques avec le pétitionnaire** (outre le lieu, disposition de la salle, enregistrement de la réunion), et les animer.
- **Tient à jour le dossier d'enquête** en fonction de l'arrivée des avis, des observations, propositions, contre-propositions émises par le public,
- S'assure que le **pétitionnaire apporte des réponses** à chacun de ces avis (faire un tableau de suivi),

### La nouvelle procédure de participation du public/autorisation environnementale dite « loi industrie verte »

---

- Durée 3 mois, non prolongeable, ni suspensive ;
- 2 réunions publiques, dans les 15 jours du début et de la fin de la consultation publique ;
- 1 ou 2 sites Internet : le site internet de la consultation et le site de la préfecture ;
- L'instruction du dossier se poursuit en parallèle de la consultation du public ;
- Le commissaire enquêteur ou la commission complète le dossier publié sur internet avec les nouveaux avis et les réponses du pétitionnaire ;
- Des permanences sont possibles, le dossier papier n'est pas obligatoire ;
- Le préfet, sur un avis « réglementaire » défavorable, peut mettre fin à la consultation ;
- A la fin de la consultation, le commissaire enquêteur ou la commission rencontre le pétitionnaire, et restitue les questions posées et les échanges (procès-verbal non obligatoire). Le pétitionnaire dispose de 5 jours pour répondre ;
- il n'y a pas d'avis du commissaire enquêteur ou de la commission (favorable / défavorable) mais un rapport et une conclusion motivée remis dans un délai de 3 semaines après la consultation.

## En résumé

### Les enjeux pour les responsables de projet, en lien avec le commissaire enquêteur, de la consultation parallélisée/ autorisation environnementale

---

- Une relation indispensable du commissaire enquêteur avec le responsable de projet avant la notification de la complétude du dossier et pendant toute la procédure de consultation ;
- L'importance d'une bonne préparation des réunions publiques d'ouverture/ clôture de la consultation( répartition des rôles) et la visite de terrain ;
- L'avis du CE sur la lisibilité du dossier ;
- L'évaluation du degré d'acceptabilité du projet en lien avec l'autorité organisatrice de la consultation et le responsable de projet.



## En résumé

les enjeux, en lien avec le commissaire enquêteur, de la consultation parallélisée/ autorisation environnementale

---

- L'intérêt d'une diffusion élargie de l'information ( presse, radios, flyers, panneaux électroniques, réseaux sociaux, ..) ;
- Une gestion en continu de l'information au cours de la consultation ( avis des services, observations du public, évolution du dossier, .. ) à définir avec le prestataire de registre numérique ;
- La rencontre commissaire enquêteur/ responsable de projet au terme de la consultation : un temps fort ;
- L'importance des réponses apportées par le responsable de projet aux avis, observations et propositions du public ;
- La participation du public au cours de la procédure : un facteur contribuant à améliorer la légitimité et la robustesse de la décision finale.



N'hésitez pas à contacter en  
temps que de besoin la  
Compagnie des commissaires  
enquêteurs de votre département  
ou la CNCE !

Merci de votre attention