

# **DUP – enquêtes parcellaires et Déclaration de projet**

Journée de formation des commissaires enquêteurs – Saint-Gérand – 17/09/2020

# Présentation générale

- I. La déclaration d'utilité publique - généralités
- II. Les enquêtes publiques préalables à la déclaration d'utilité publique ;
- III. Les enquêtes parcellaires ;
- IV. Les DUP « environnementales » ;
- V. Un cas particulier d'enquête publique préalable à la DUP ;
- VI. Les déclarations de projet.

# **I. Les enquêtes publiques préalables à la déclaration d'utilité publique**

## **I. La déclaration d'utilité publique – généralités**

### **I.1. Les textes**

### **I.2 La notion d'utilité publique**

### **I.3. Qui peut exproprier**

# I. La déclaration d'utilité publique – généralités

## I.I. Les textes

- la loi du 8 mars 1810 qui a posé des principes qui régissent toujours la procédure d'expropriation ;
- l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 ;
- 1977 : premier code de l'expropriation ;
- 2014 : le nouveau code de l'expropriation

# I. La déclaration d'utilité publique – généralités

## I.2. La notion d'utilité publique

L'utilité publique a évolué et tend à couvrir désormais toute opération poursuivant un intérêt général

Les trois critères de l'utilité publique :

- bilan coût/avantage ;
- nécessité de l'expropriation ;
- opportunité du projet.

# I. La déclaration d'utilité publique – généralités

## I.3. Qui peut exproprier ?

L'expropriation est une prérogative régaliennne, seul l'État peut prononcer une DUP.

Le bénéfice de l'expropriation peut être sollicité par des personnes publiques et exceptionnellement par des organismes de droit privé investis d'une mission d'intérêt général.

## II. les enquêtes publiques préalables à une DUP

### II.1. Composition des dossiers (DUP demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages) R112-4 CECUP

- la notice explicative justifiant l'utilité publique de l'enquête ;
- le plan de situation pour localiser le projet sur la commune ;
- le plan général des travaux (équipements projetés et emprise des travaux) ;
- les caractéristiques générales des ouvrages les plus importants ;
- l'appréciation sommaire des dépenses.

## II. les enquêtes publiques préalables à une DUP

### II.1. Composition des dossiers (DUP acquisition ou dossier simplifié) R112-5

- Une notice explicative ;
- Le plan de situation ;
- Le périmètre délimitant les immeubles à exproprier ;
- L'estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser.



## II. les enquêtes publiques préalables à une DUP

### II.1. Composition des dossiers

Un élément commun aux deux types de dossiers :

- la délibération ;
- l'avis des domaines.

## II. les enquêtes publiques préalables à une DUP

### II.2. Le choix de l'opération

**Article R112-6 du CECUP : « *La notice explicative prévue aux articles R. 112-4 et R. 112-5 indique l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles, parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête a été retenu, notamment du point de vue de son insertion dans l'environnement* ».**

## II. les enquêtes publiques préalables à une DUP

### II.3. Le bilan de la concertation

Article L.103-2 4°CU : « 4° Les projets de renouvellement urbain »

## **II. les enquêtes publiques préalables à une DUP**

### **II. 4. Déroulement des enquêtes publiques préalables à la DUP**

- durée de 15 jours minimum ;
- siège à préciser si plusieurs communes ;
- avis presse et mairie 8 jours avant le début de l'enquête et rappelé dans les 8 premiers jours dans la presse (2 journaux) ;
- mise en ligne du dossier ;
- registre coté et paraphé par le CE et clos par lui sauf R112-18 ;
- observations sur le registre ou par correspondance postale ou numérique à l'attention du commissaire enquêteur.

## II. les enquêtes publiques préalables à une DUP

### II.5. Clôture de l'enquête, rapport et conclusions

Cas particulier (R112-18): lorsque « *l'opération projetée doit être réalisée sur le territoire et pour le compte d'une seule commune, le registre d'enquête est clos et signé par le commissaire enquêteur [...] »*

Aussi, dans ce cas de figure : « *Le commissaire enquêteur, dans un délai d'un mois à compter de la date de la clôture de l'enquête, transmet au maire le dossier et le registre accompagnés de ses conclusions motivées* » (R112-22)

## II. les enquêtes publiques préalables à une DUP

### II.5. Clôture de l'enquête, rapport et conclusions

*R112-23 : « Dans le cas prévu à l'article R. 112-22, si les conclusions du commissaire enquêteur sont défavorables à la déclaration d'utilité publique de l'opération envisagée, le conseil municipal est appelé à émettre son avis par une délibération motivée dont le procès-verbal est joint au dossier transmis au préfet.*

*Faute de délibération dans un délai de trois mois à compter de la transmission du dossier au maire, le conseil municipal est regardé comme ayant renoncé à l'opération »*

# III. les enquêtes parcellaires

## III.1. Une enquête qui n'est pas dite publique

À la différence des autres enquêtes, elle n'est pas publique dans le sens où dès le départ on sait déjà à quelles personnes l'enquête s'adresse, aux propriétaires touchés par l'expropriation.

# III. les enquêtes parcellaires

## III.2. Composition du dossier

- 1° Un plan parcellaire régulier des terrains et bâtiments
- 2° La liste des propriétaires établie à l'aide d'extraits des documents cadastraux délivrés par le service du cadastre ou à l'aide des renseignements délivrés par le directeur départemental ou [...] régional des finances publiques, au vu du fichier immobilier ou par tous autres moyens.



# III. les enquêtes parcellaires

## III.3. Le déroulement des enquêtes

- durée de 15 jours minimum ;
- siège à préciser si plusieurs communes ;
- avis presse et mairie 8 jours avant le début de l'enquête et rappelé dans les 8 premiers jours dans la presse (1 journal) ;
- pas de mise en ligne du dossier ;
- registre coté, paraphé et clos par le maire
- observations sur le registre ou par correspondance postale (ou numérique) à l'attention du maire.

## III. les enquêtes parcellaires

### III.1. La notification aux propriétaires

- notifier suffisamment en amont aux propriétaires (15 jours minimum) ;
- vérifier que les envois ont été réalisés.

## III. les enquêtes parcellaires

### III.5. Les observations

Registre coté, paraphé et clos par le maire.

Remis dans les 24 heures au commissaire enquêteur

Observations orales non retenues dans une enquête parcellaire.

## III. les enquêtes parcellaires

### III.6. Procès-verbal et avis de l'enquête parcellaire

« Le commissaire enquêteur [...] donne son avis sur l'emprise des ouvrages projetés, [...], et dresse le procès-verbal de l'opération après avoir entendu toutes les personnes susceptibles de l'éclairer » [R131-9 CECUP].

À noter la possibilité pour le commissaire enquêteur de proposer un changement de tracé et donc une nouvelle consultation de 7 jours [R131-11].

## III. les enquêtes parcellaires

### III.7. L'enquête parcellaire simplifiée

« Lorsque, dans une commune, tous les propriétaires sont connus dès le début de la procédure, le préfet [...] peut, pour cette commune, dispenser l'expropriant du dépôt du dossier à la mairie et de la publicité collective prévue à l'article R. 131-5.

Dans ce cas, un extrait du plan parcellaire est joint à la notification prévue à l'article R. 131-6 et les personnes intéressées sont invitées à faire connaître directement leurs observations au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête » [R131-11].

## **IV. Les DUP environnementales**

### **IV.1. L'évaluation environnementale**

« [...] lorsque la déclaration d'utilité publique porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement relevant de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, l'enquête qui lui est préalable est régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier de ce code » [L111-1 CECUP] :

- annexe R122-2 code environnement ;
- autorisation environnementale (IOTA ou ex-loi sur l'eau ou ICPE) ;
- Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme.

## **IV. Les DUP environnementales**

### **IV.2. L'enquête publique unique**

**I. - Lorsque la réalisation d'un projet [...] est soumise à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques dont l'une au moins en application de l'article L. 123-2, il peut être procédé à une enquête unique [...]**

**[...] (ou) lorsque les enquêtes de plusieurs projets[...] peuvent être organisées simultanément et que l'organisation d'une telle enquête contribue à améliorer l'information et la participation du public.**

**Cette enquête unique fait l'objet d'un rapport unique du commissaire enquêteur [...] ainsi que de conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises.**

## **IV. Les DUP environnementales**

### **IV.3. Composition du dossier d'enquête**

**1° l'étude d'impact et son résumé non technique [...], l'avis de l'autorité environnementale [...] ainsi que la réponse écrite du maître d'ouvrage à l'avis de l'autorité environnementale ;**

**2° En l'absence d'évaluation environnementale, la décision prise après un examen au cas par cas ne soumettant pas le projet [...] à évaluation environnementale et, lorsqu'elle est requise, l'étude d'incidence environnementale[...] et son résumé non technique, une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet [...] l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet[...] et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet [...] soumis à enquête a été retenu ;**



## **IV. Les DUP environnementales**

**3° La mention des textes qui régissent l'enquête publique [...] et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet [...], ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation ;**

**4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet[...];**

## **IV. Les DUP environnementales**

**5° Le bilan de la procédure de débat public organisée dans les conditions définies aux articles L. 121-8 à L. 121-15, de la concertation préalable définie à l'article L. 121-16 ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision. Il comprend également l'acte prévu à l'article L. 121-13 [...]**

**6° La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet dont le ou les maîtres d'ouvrage ont connaissance.**

## **IV. Les DUP environnementales**

### **IV.3. Composition du dossier d'enquête (suite)**

**Si mise en compatibilité du PLU**

- a) le dossier de mise en compatibilité (rapport de présentation, notice, plan et règlement avant/après, etc.) ;**
- b) le procès-verbal de l'examen conjoint (État, EPCI, DDI, collectivités).**

## **IV. Les DUP environnementales**

### **IV.4. Le déroulement de l'enquête**

### **IV.5. Les conclusions de l'enquête publique préalable à la DUP dans l'enquête environnementale**

La conclusion relative à la DUP constituera l'un des motifs de l'enquête publique unique et fera donc aussi l'objet d'un avis séparé.

Prendre en compte l'utilité publique, l'intérêt général du projet, le bilan coût/avantages, l'impossibilité de trouver une solution équivalente qui permettrait de ne pas recourir à l'expropriation.

## **V. Les déclaration de projet**

**Une déclaration de projet recouvre des décisions de l'État ou de collectivités territoriales ou de groupements qui reconnaissent l'intérêt général d'un projet.**

**Deux types :**

- code de l'urbanisme : mise en compatibilité d'un PLU (L300-6 et R153-15) ;**
- code de l'environnement : L126-1.**

## VI. Un cas particulier de DUP

### Article 2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques

*« En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, [...], il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique ».*

Diapo 2 – présentation générale

Diapo 3 – Les enquêtes DUP

I. La déclaration d'utilité publique - généralités

La DUP est une procédure administrative qui permet de réaliser une opération d'aménagement sur des terrains privés, opération qui doit obligatoirement être d'utilité publique.

Cela peut être l'aménagement d'une route, d'un rond-point à des fins de sécurisation des usagers (le Département) ; la création de logements avec un pourcentage de logements sociaux (un EPCI) ; une canalisation de gaz ; une zone d'aménagement concerté ; un périmètre de captage en vue de protéger l'accès à une prise d'eau destinée à la consommation humaine, etc.

Pour que le dossier aille à l'enquête, il faut en amont que l'utilité publique du projet présenté soit avérée pour obtenir la cession de biens privés auprès des propriétaires. Parfois ces derniers vont négocier leurs biens et vendre à l'amiable, parfois les porteurs de projet vont rencontrer des difficultés et vont devoir aller jusqu'à l'expropriation.

C'est pourquoi lorsque l'État est sollicité pour une enquête d'utilité publique, il l'est souvent en même temps pour une enquête parcellaire (on en verra le détail après), aux fins d'expropriation à défaut d'entente entre les différentes parties.

Ces propriétaires se verront alors forcés de céder leurs biens en contrepartie d'une indemnité juste et préalable.

C'est, à mon sens, et à force de pratique, l'enquête la plus complexe, car elle touche à la propriété, c'est-à-dire au « *droit inviolable et sacré* » comme le précise la déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans son article 17 (1789). Cette cession forcée est donc une exception, une dérogation à cet article.

I.1. Les textes (diapo 4)

- la loi du 8 mars 1810 qui a posé des principes qui régissent toujours la procédure d'expropriation en la divisant en deux phases distinctes, l'une administrative, relative aux opérations préparatoires, et l'autre judiciaire, concernant le transfert de propriété et l'indemnisation.
- l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- 1977 : premier code de l'expropriation ;
- 2014, le nouveau code de l'expro, après plusieurs tentatives de modifications, est publié, nettoyé de notions ou termes désuets et introduisant, entre autres, la DUP dite « Vivien » relative aux bâtiments insalubres.

## I.2. La notion de l'utilité publique (diapo 5)

**La notion d'utilité publique a considérablement évolué et tend à couvrir désormais toute opération poursuivant un intérêt général.**

Selon une jurisprudence bien établie (Conseil d'État, 28 mai 1971, *Ville Nouvelle-Est*), le juge administratif contrôle l'existence de l'utilité publique en effectuant un bilan coûts-avantages de l'opération : « *Une opération d'expropriation ne peut être déclarée légalement d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* ».

Le Conseil d'État ajoute à cela « l'atteinte à d'autres intérêts » le 20 octobre 1972 (N° 78829), intégrant ainsi les atteintes à l'environnement par exemple.

L'atteinte à l'environnement peut donc retirer son caractère d'utilité publique à un projet et c'est un élément à prendre en compte principalement dans l'enquête publique unique.

De fait, on a trois critères qui sont retenus pour l'utilité publique : le bilan coût/avantage que je viens d'évoquer ; la nécessité de l'expropriation (pas de solution alternative possible) et l'opportunité du projet (c'est-à-dire que les moyens utilisés sont proportionnellement raisonnables par rapport au but poursuivi). Ces critères permettront aussi au commissaire enquêteur d'apprécier l'utilité publique de l'opération quand il sera chargé d'émettre un avis personnel et motivé sur le projet.

## I.3. Qui peut exproprier ?(diapo 6)

L'expropriation est une prérogative régalienne, seul l'État peut prononcer une DUP.

Le bénéfice de l'expropriation peut être sollicité par des personnes publiques et exceptionnellement par des organismes de droit privé investis d'une mission d'intérêt général.



Le bénéficiaire peut être l'État lui-même, des collectivités ou leurs groupements (EPCI, syndicat mixte), des établissements publics (EPF par ex.), des personnes privées.

## II. Les enquêtes d'utilité publique

### II.1. Composition des dossiers soumis à enquête préalable à la DUP (diapo 7)

La composition des dossiers dépendra du type de DUP sollicité.

Il y en a deux : une DUP dite « travaux » selon l'article R112-4 du CECUP et une DUP dite « réserve foncière » selon le R112-5

La différence vient du fait que pour la première on sait d'emblée le projet envisagé : logements (ZAC de Kerarmerrien à Plouzané), route qui nécessite des aménagements pour fluidifier le trafic ou sécuriser la circulation (projets portés par le conseil départemental), opération de restauration immobilière comme ce fut le cas pour le quartier de Recouvrance à Brest, etc.

Pour la seconde, une collectivité a besoin d'un terrain parce qu'elle a un projet d'aménagement, mais qu'il n'est pas encore établi. Il peut aussi n'y avoir aucun travaux selon ce que j'ai lu dans les commentaires du code de l'expro, mais je n'ai jamais eu le cas. Par exemple l'installation d'une entreprise qui dynamiserait l'activité économique et par extension la vie d'une commune, mais elle n'a pas les terrains à disposition, elle sollicitera alors une DUP « réserve foncière » (diapo 8)

Selon que l'on choisisse la première ou la seconde, le contenu du dossier sera sensiblement le même, du moins la base sera commune : a) une notice explicative justifiant l'utilité publique du projet ; b) un plan de situation localisant le projet sur la commune ; c) une estimation sommaire des dépenses en DUP travaux ou une estimation sommaire des acquisitions à réaliser en DUP « foncière » et d) une délibération.

Si on est dans le cas de la DUP travaux, il faudra que le porteur de projet intègre en plus au dossier le plan général des travaux pour que le public puisse se faire une idée exacte des équipements prévus et visualiser l'emprise du projet, mais également les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants (on est déjà sur un projet très avancé).

S'agissant de l'appréciation sommaire des dépenses (sommaire ne signifie pas incomplète), elle distingue les dépenses liées aux travaux (quand on est en DUP Travaux) de celles liées à l'acquisition et le coût total doit apparaître. En outre, il convient de mentionner le coût des mesures compensatoires (préservation des

sols, protection acoustique, signalisation, éclairage, sécurité, etc.). Ces derniers points, s'ils sont cités ailleurs que dans l'estimation n'entachent pas d'illégalité la procédure du moment qu'ils apparaissent.

Si le pétitionnaire peut chiffrer les travaux, il aura besoin en revanche pour les acquisitions d'une estimation établie par France Domaine, le service de la DDFIP, qui fixe la valeur vénale d'un terrain ou d'un bien immobilier.

(diapo 9) Dans le cas de la DUP réserve foncière, France Domaine établira également un avis.

Cet avis permet de vérifier que le coût total de l'opération entre bien dans le cadre de l'utilité publique et les trois critères évoqués précédemment, notamment le bilan coût/avantage.

Enfin la délibération est commune aux deux types de dossiers de DUP. L'organe délibérant doit avoir validé le projet et le dossier de DUP (L2121-12 CGCT pour + de 3 500 habitants) intégrant les montants engagés pour l'opération. L'avis des domaines n'est pas obligatoirement intégré au dossier d'enquête, mais la délibération doit indiquer que le montant de l'opération est validé et le préfet doit être en possession de cet avis des domaines avant d'organiser l'enquête.

Ce qui change pour l'enquête de réserve foncière ou simplifiée, c'est que comme il n'y a pas de travaux immédiats, le périmètre délimitant les immeubles à exproprier est à mentionner.

## II.2. Le choix de l'opération (diapo 10)

L'article R112-6 du CECUP dispose que : « *La notice explicative prévue aux articles R. 112-4 et R. 112-5 indique l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles, parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête a été retenu, notamment du point de vue de son insertion dans l'environnement* ».

Dans un souci de transparence et d'information du public, la notice explicative doit pouvoir justifier le scénario, s'il y en avait plusieurs d'envisageables, qui a été choisi et mis à l'enquête.

Citons le Conseil d'état, 3 octobre 1990, Hello et autres, n° 94637, tables du Recueil Lebon, p. 819 :

« *Ayant envisagé, pour supprimer un passage à niveau soit de réaliser un passage routier souterrain, soit de réaliser un pont-route au-dessus de la voie ferrée, soit enfin de procéder à l'enterrement de la voie ferrée pour la faire passer sous la chaussée de la rue, l'administration était tenue d'informer le public des motifs pour lesquels la première possibilité a été seule soumise à*

*l'enquête et retenue. En raison du caractère incomplet de la notice, la déclaration d'utilité publique est annulée ».*

### II.3. Le bilan de la concertation (diapo 11)

Il arrive que certains projets aient lieu dans le cadre d'un renouvellement urbain (OPAH-RU pour Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain), et dans ce cas, il y a eu en amont une phase de concertation où le public a été informé de différentes manières : mise à disposition d'un projet global dont fera partie la DUP travaux, des réunions publiques, articles dans la presse, etc.

Réf. : article L103-2 4°CU : « 4° Les projets de renouvellement urbain »

Ces éléments sont à connaître pour le commissaire enquêteur, mais c'est au pétitionnaire et aux services de l'État de le vérifier.

### II.4. Déroulement des enquêtes d'utilité publique(diapo 12)

L'enquête publique préalable à la DUP a une durée qui ne peut être inférieure à 15 jours. Comme pour d'autres enquêtes, un registre est mis à disposition dans la commune, coté et paraphé par le commissaire enquêteur.

Si le projet intéresse plusieurs communes, le siège de l'enquête sera précisé.

Le dossier peut être mis en ligne (désormais c'est automatique puisque le site internet des services de l'État s'y prête) et une adresse mail est mise à disposition du public.

L'avis au public et les insertions dans deux journaux régionaux ou locaux interviennent au moins huit jours avant le début de l'enquête. Le maire certifie l'affichage. Bien que l'on précise sur le courrier au maire et sur le certificat que ce dernier ne doit être rempli qu'à la fin de l'enquête, on en reçoit parfois dès le début. Cela peut être un point à rappeler à la mairie par le commissaire enquêteur.

L'avis dans la presse est rappelé dans les huit premiers jours de l'enquête.

Deux différences avec les enquêtes conduites selon le code de l'environnement :

- a) Le délai de parution et d'affichage est plus court : 8 jours au lieu de 15 ;
- b) les caractéristiques d'affichage : pas d'affiche jaune en format A2, juste un avis en A4, ou A3, en mairie.

Comme pour les autres enquêtes, les observations se font soit sur le registre, soit par courrier adressé au commissaire enquêteur, soit par mail.

## II.5. Clôture de l'enquête, rapport et conclusions (diapo 13)

En DUP, c'est le commissaire enquêteur qui cote et paraphe le registre et le maire qui le clôt (R112-18 CECUP), mais il y a une exception lorsque « *l'opération projetée doit être réalisée sur le territoire et pour le compte d'une seule commune, le registre d'enquête est clos et signé par le commissaire enquêteur [...]* ».

Aussi, dans ce cas de figure : « *Le commissaire enquêteur, dans un délai d'un mois à compter de la date de la clôture de l'enquête, transmet au maire le dossier et le registre accompagnés de ses conclusions motivées* » (R112-22)

Dans les faits, le commissaire enquêteur nous renvoie le dossier et le registre. Mais si jamais les conclusions étaient défavorables, il faudrait s'en tenir à cet article, conformément aux dispositions de l'article suivant, le R112-23 (diapo 14) : « *Dans le cas prévu à l'article R. 112-22, si les conclusions du commissaire enquêteur sont défavorables à la déclaration d'utilité publique de l'opération envisagée, le conseil municipal est appelé à émettre son avis par une délibération motivée dont le procès-verbal est joint au dossier transmis au préfet.*

*Faute de délibération dans un délai de trois mois à compter de la transmission du dossier au maire, le conseil municipal est regardé comme ayant renoncé à l'opération* ».

Dans les enquêtes environnementales, la collectivité peut lever la réserve par une déclaration de projet, ici c'est la délibération de la commune qui pourra justifier l'utilité publique du projet en répondant aux motivations qui ont poussé le commissaire enquêteur à émettre un avis défavorable (quand cela est possible) et permettre ainsi au préfet de juger si la délibération confirme l'utilité publique du projet sans modifier l'objet de la DUP qui a été mis à l'enquête.

Mais le plus souvent, même si le code ne le précise pas, le commissaire émet une réserve. Si elle n'est pas levée, l'avis favorable sous réserve équivaut à un avis défavorable.

Il est arrivé que le commissaire enquêteur transmette un PV de synthèse et demande un mémoire en réponse au pétitionnaire. Ce n'est pas demandé dans cette procédure. En revanche, le CE a la possibilité de rencontrer toute personne qu'il juge utile.

Au vu de tous les éléments recueillis, et dans le délai d'un mois, le commissaire enquêteur rédige un rapport énonçant ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération projetée (en DUP, le texte ne parle pas des réserves, mais dans les faits elles peuvent être faites).

Dans le cadre de la DUP, il n'y a pas de documents séparés entre rapport et conclusions comme ça l'est dans les enquêtes relevant du code de l'environnement. Le principe est le même, reprendre le déroulé de l'enquête, les observations, les réponses faites par le porteur de projet s'il a été interrogé, confirmer que l'information du public a été réalisée.

Comme pour toute enquête, le commissaire enquêteur se prononce par un avis personnel et motivé. Il doit prendre personnellement parti, même en l'absence d'observations du public ou d'opposition au projet. Il se prononce sur les avantages et les éventuels inconvénients, en fait une synthèse où il émet un avis sur l'utilité publique du projet au vu du projet, de son intérêt général et des critères exposés plus haut : bilan coût/avantage ; nécessité de l'expropriation (pas de solution alternative possible) et opportunité du projet.

### III. Les enquêtes parcellaires

#### III.1. Une enquête qui n'est pas dite « publique » (diapo 15)

On peut tout à fait avoir une enquête DUP sans parcellaire quand les négociations avec les propriétaires ont abouti.

Quand ce n'est pas le cas, l'enquête parcellaire va permettre à l'expropriant, d'une part, de déterminer précisément les biens à exproprier et, d'autre part, d'identifier avec exactitude les propriétaires. Cette enquête peut intervenir après l'enquête DUP (échec des négociations) ou concomitamment à l'enquête DUP.

Si elle intervient en même temps que celle préalable à la DUP, le commissaire enquêteur est désigné pour les deux par le tribunal administratif dans les conditions fixées par l'article R123-5 du code de l'environnement.

Si elle intervient après, c'est le préfet qui désigne le commissaire enquêteur (R. 123-1 CECUP). En toute logique, on désigne, quand c'est possible, le même commissaire enquêteur que celui qui s'est occupé de la DUP. C'est également le préfet qui se charge de rédiger l'arrêté d'indemnisation qu'il adressera au maître d'ouvrage.

À la différence des autres enquêtes, elle n'est pas publique dans le sens où dès le départ on sait déjà à quelles personnes l'enquête s'adresse, aux propriétaires touchés par l'expropriation.

Je reviendrai d'ailleurs plus loin sur l'article R131-2 du CECUP qui propose une enquête parcellaire qu'on pourrait dire simplifiée.

#### III.2. Composition du dossier (diapo 16)

1° Un plan parcellaire régulier des terrains et bâtiments, c'est-à-dire déterminer avec précision les biens situés dans l'emprise du projet soumis à DUP ;

2° La liste des propriétaires établie à l'aide d'extraits des documents cadastraux délivrés par le service du cadastre ou à l'aide des renseignements délivrés par le directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques, au vu du fichier immobilier ou par tous autres moyens. Il s'agit d'identifier avec exactitude les propriétaires.

### III.3. Le déroulement de l'enquête (diapo 17)

La durée est la même que celle prévue pour la DUP, c'est-à-dire minimum 15 jours. Si elle est conjointe à la DUP, les permanences ont lieu en même temps.

Les modalités de publicité ont lieu 8 jours au moins avant le début de l'enquête. Le maire aura un certificat d'affichage à remplir. L'affichage est identique à ce qui se fait en DUP. En revanche, quand la parcellaire a lieu seule, l'avis dans la presse n'a à être publié que dans un seul journal local ou régional. Selon l'ampleur du projet, certains pétitionnaires souhaitent que l'avis paraisse dans deux journaux. Pour le choix quand il n'y en a qu'un seul, on se fonde sur le nombre de tirages, et, *a priori*, dans le Finistère, mais les chiffres que j'ai n'ont pas été actualisés, c'est Le Télégramme qui l'emporte.

### III.4. La notification aux propriétaires (diapo 18)

C'est un des éléments les plus importants dans l'enquête parcellaire, car un oubli ou une erreur matérielle peut faire tomber la procédure. Ce qu'il est important de retenir pour une enquête parcellaire, c'est :

a) l'importance pour la collectivité ou l'aménageur de notifier suffisamment en amont aux propriétaires que le dossier est déposé en mairie à/c de telle date. En effet, l'enquête parcellaire, comme la DUP, ne dure que 15 jours. Il est conseillé de notifier au moins 15 jours avant et ce délai est à prendre en compte dans l'organisation de l'enquête (CAA Paris, 28 février 2008, Lamarre) ;

b) il est également important que le commissaire enquêteur vérifie bien que les envois ont été faits, que copie des accusés de réception et de la lettre de notification a bien été faite. En préfecture, nous préférons recevoir des copies de tous ces éléments plutôt que des originaux qui risquent d'être égarés ;

c) Si le domicile n'est pas connu, la notification est faite en double copie au maire qui en fait afficher une et là aussi il est bon d'avoir un certificat d'affichage qui précisera les dates (un mois minimum).

### III.5. Les observations (diapo 19)

Pour les parcellaires, c'est le maire qui cote, paraphe et clôt le registre.

Les observations sont recevables uniquement par écrit et non pas oralement comme cela peut être le cas pour la DUP soit sur le registre, soit par correspondance postale (mais on a ajouté numérique) adressée cette fois-ci « dans les textes » au maire et non au commissaire enquêteur.

Une remarque par rapport aux mails et à l'aspect numérique de la procédure parcellaire. Normalement, comme ce n'est pas une enquête dite « publique », elle n'a pas à être mise en ligne. Il est cependant parfois difficile, pour des gros dossiers, de séparer les éléments.

### III.6. Procès-verbal et avis de l'enquête parcellaire (diapo 20)

En fait, on ne parle pas de rapport ici, mais de procès-verbal. Cependant, en général comme les enquêtes sont conjointes, c'est le rapport qui relate l'ensemble de la procédure. Si l'enquête parcellaire a lieu ultérieurement, le rapport se transforme dans le titre en « procès-verbal » (R131-9 CECUP).

*« Le commissaire enquêteur donne son avis sur l'emprise des ouvrages projetés, [...], et dresse le procès-verbal de l'opération après avoir entendu toutes les personnes susceptibles de l'éclairer. »*

Le point important dans la parcellaire est l'avis émis. Le code est clair : un avis sur l'emprise des ouvrages projetés. Il m'est arrivé de demander au commissaire enquêteur de reformuler son avis non pas sur le fond bien entendu, mais sur la forme. Nous avons des retours comme « je suis favorable à l'enquête parcellaire » ou « je suis favorable à la poursuite de l'expropriation ». En fait, le commissaire enquêteur doit se prononcer sur le choix de l'emprise où les travaux sont projetés.

Il est arrivé qu'un commissaire enquêteur ne soit pas convaincu par l'emprise prévue. Ainsi, dans l'enquête relative à la réalisation de la 2X2 voies RN 164, il s'agissait de supprimer des terres agricoles et de compenser cette perte par un autre terrain à un nouvel emplacement. Or, cela obligeait l'exploitant à un déplacement conséquent en tracteur pour rejoindre le terrain qu'il recevrait en compensation.

Le commissaire enquêteur a donc utilisé la possibilité qui lui est offerte par l'article R131-11 de proposer un changement de tracé :

*« Si le commissaire enquêteur propose, en accord avec l'expropriant, une modification du tracé et si ce changement rend nécessaire l'expropriation de nouvelles surfaces de terrains bâties ou non bâties, avertissement en est donné individuellement et collectivement, [...]».*

*Pendant un délai de huit jours à compter de cet avertissement, le procès-verbal et le dossier restent déposés à la mairie. Les propriétaires intéressés peuvent formuler leurs observations (sur le registre)*

*A l'expiration de ce délai, le commissaire enquêteur [...] fait connaître à nouveau, dans un délai maximum de huit jours, ses conclusions et transmet le dossier au préfet [...].*

### III.7. L'enquête parcellaire « simplifiée » (diapo 21)

Je reviens sur la notion d'enquête qui n'est pas publique.

En effet, un article du CECUP, le R131-12 dispose que « *Lorsque, dans une commune, tous les propriétaires sont connus dès le début de la procédure, le préfet [...] peut, pour cette commune, dispenser l'expropriant du dépôt du dossier à la mairie et de la publicité collective [...].*

*Dans ce cas, un extrait du plan parcellaire est joint à la notification [...] et les personnes intéressées sont invitées à faire connaître directement leurs observations au commissaire enquêteur [...] ».*

Dans le Finistère, on a utilisé cet article à l'occasion d'une enquête parcellaire « simplifiée », car lors de la première enquête, l'aménageur s'est rendu compte qu'il avait notifié à la fille d'une propriétaire et non à la propriétaire elle-même. De fait, les propriétaires étant tous connus suite à la première enquête, on a utilisé cette procédure pour rectifier cette erreur matérielle.

## IV. Les DUP environnementales

### IV.1. L'évaluation environnementale (diapo 22)

Certains projets de travaux dans le cadre d'une opération d'utilité publique auront un impact environnemental qui nécessitera la production d'une évaluation environnementale.

C'est l'article L110-1 du CECUP qui dispose que : « [...] lorsque la déclaration d'utilité publique porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement relevant de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, l'enquête qui lui est



*préalable est régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier de ce code ».*

Pour résumer, lorsqu'il y a production d'évaluation environnementale, on a trois cas de figure principaux :

a) soit le projet est référencé dans la nomenclature annexée à l'article R122-2 du code de l'environnement, c'est principalement la rubrique 39 relative aux opérations d'aménagement ;

39. Travaux, constructions et opérations d'aménagement.

a) Travaux et constructions qui créent une surface de plancher au sens de l'article R. 111-22 du code de l'urbanisme ou une emprise au sol au sens de l'article [R. \\* 420-1 du code de l'urbanisme](#) supérieure ou égale à 40 000 m<sup>2</sup>.

b) Opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 ha, ou dont la surface de plancher au sens de l'article R. 111-22 du code de l'urbanisme ou l'emprise au sol au sens de l'article R. \* 420-1 du code de l'urbanisme est supérieure ou égale à 40 000 m<sup>2</sup>.

b) soit c'est une problématique loi sur l'eau (L214-3 CE) qui renvoie à l'autorisation environnementale dont la DUP sera un des éléments, mais dans ce cas, c'est le temps de procédure de l'autorisation environnementale qui prévaut ;

c) soit le projet nécessite une mise en compatibilité du PLU et la DUP emportera mise en compatibilité du PLU (L153-54 CU)

A noter que dans les deux premiers cas, où les DUP sont susceptibles d'affecter l'environnement on demandera au porteur de projet, quand c'est une collectivité ou un EPCI, de se prononcer, à l'issue de l'enquête, et au vu, entre autres, du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur, sur l'intérêt général du projet par une déclaration de projet, au titre de l'article L122-1 du code de l'expro qui renvoie lui-même au L126-1 du code de l'environnement.

Si le porteur de projet est l'État, la DUP vaut déclaration de projet.

#### IV.2. L'enquête publique unique (diapo 23)

Le code de l'environnement dans son article L123-6 stipule que « *Lorsque la réalisation d'un projet [...] est soumise à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques dont l'une au moins en application de l'article L. 123-2, il peut être procédé à une enquête unique [...]*

*[...] (ou) lorsque les enquêtes de plusieurs projets[...] peuvent être organisées simultanément et que l'organisation d'une telle enquête contribue à améliorer l'information et la participation du public.*

*Cette enquête unique fait l'objet d'un rapport unique du commissaire enquêteur [...] ainsi que de conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises ».*

Si on a une enquête DUP et une enquête environnementale, on a bien cette dernière qui relève du L123-2 et on aura donc la possibilité, ce n'est pas une obligation, de faire une enquête unique, mais chaque motif d'enquête (DUP, impact environnemental, loi sur l'eau, MEC...) devra faire l'objet de conclusions séparées.

En ce qui concerne le Finistère, l'enquête publique unique n'intègre jamais la parcellaire, car comme je le disais tout à l'heure, la parcellaire n'est pas à proprement parler une enquête publique et les personnes concernées rencontreront le commissaire enquêteur ou écriront sur le registre pour des raisons très concrètes liées aux terrains où les ouvrages sont projetés. C'est pour cela que nos arrêtés d'ouverture d'enquête ont pour titre « Ouverture conjointe d'une enquête publique unique (DUP + environnement) et d'une enquête parcellaire ».

De cette façon, il y a un registre unique et un registre consacré aux personnes concernées par l'expropriation.

On appliquera donc les articles L123-1 à L123-18 et les articles R123-1 à R123-27 du code de l'environnement pour l'organisation de l'enquête.

#### IV.3. Composition du dossier d'enquête (diapo 24)

Ce sont les gros dossiers d'enquête en général, puisque l'on compte la partie environnementale, la partie DUP, la partie éventuellement mise en compatibilité. Et éventuellement le dossier parcellaire.

En plus des documents précités pour la DUP (avec souvent plusieurs délibérations et aussi une convention passée avec un aménageur quand c'est le cas) et la parcellaire, on aura selon l'article R123-8 pour la partie environnement :

a) L'étude d'impact et son résumé non technique et toutes les informations présentant le pétitionnaire ou la décision et l'avis de l'AE ou l'information d'absence d'avis et la réponse à l'AE quand il y a eu un avis ;

b) Sur la décision suite à un examen au cas par cas de ne pas produire une étude d'impact. On a beaucoup cela en loi sur l'eau (ou autorisation environnementale IOTA) pour des travaux soumis à autorisation, mais qui auront un impact positif par rapport à l'existant (ex. : restauration d'un cours d'eau) ;

c) (diapo 25) La mention des textes qui régissent l'enquête publique et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation (par exemple, une zone d'activités avec un permis d'aménager autorisé par le maire, une DUP autorisée par le préfet et une mise en compatibilité du PLU autorisée par le préfet après avis de la collectivité ou l'EPCI concerné) ;

e) Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet (alors en autorisation environnementale, ces avis rendus publics sont clairs (R181-19 et suivants), en revanche, parfois, c'est plus compliqué de savoir de quels avis on parle. S'il y a évaluation environnementale, il faut l'avis des collectivités et de leurs groupements par exemple ;

d) (diapo 26) le bilan de la procédure de débat public ou de concertation préalable. Dans le Finistère, on a essentiellement des bilans au titre du code de l'urba (L103-2), par exemple pour une ZAC ;

d) La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet dont le ou les maîtres d'ouvrage ont connaissance (voirie, défrichement, dérogation espèces protégées).

Pour la partie MEC du PLU (diapo 27)

a) le dossier de mise en compatibilité (rapport de présentation, notice, plan et règlement avant/après, etc.) ;

b) le procès-verbal de l'examen conjoint (État, EPCI, DDI, collectivités).

#### IV.4. Le déroulement de l'enquête

Je ne m'attarde pas sur la procédure que vous connaissez : une enquête de 30 jours minimum, un avis dans la presse dans 2 journaux au moins 15 jours avant le début de l'enquête, un affichage sur fond jaune en format A2 sur le site envisagé, une mise en ligne de l'avis sur le site internet des services de l'État et un affichage normal en mairie.

Le registre est ouvert et clos par le commissaire enquêteur.

A l'issue de l'enquête, il a 8 jours pour rendre son PV de synthèse. Le porteur de projet a 15 jours pour répondre et il reste 8 jours pour terminer le rapport et les conclusions et émettre des avis sur les différents points du dossier.

#### IV.5. Les conclusions de la DUP dans l'enquête environnementale (diapo 28)

La conclusion relative à la DUP constituera l'un des motifs de l'enquête publique unique et fera donc aussi l'objet d'un avis séparé. Mais je rappelle les jurisprudences citées au début où la DUP prend en compte l'utilité publique, l'intérêt général du projet, le bilan coût/avantages, l'impossibilité de trouver une solution équivalente qui permettrait de ne pas recourir à l'expropriation.

#### V. Un cas particulier de DUP (diapo 30)

J'ai rencontré dernièrement un cas de DUP dont j'ignorais l'existence. Elle est définie par l'article 2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques :

*« En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, [...], il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique ».*

Il n'y a pas d'évaluation environnementale ni d'expropriation, mais l'enquête sera organisée selon la procédure de l'enquête environnementale (1 mois...).

C'est un cas exceptionnel je pense, aussi je ne m'y attarde pas.

Mais là aussi, comme c'est une enquête conduite selon les formes de l'enquête environnementale, il y aura une déclaration de projet (L122-1 CECUP qui renvoie au L126-1 CE).

## VI. Les déclarations de projet (diapo 29)

Sans entrer dans les détails, les déclarations de projet recouvrent des décisions de l'État ou de collectivités territoriales qui confirment ainsi l'intérêt général d'un projet.

Il existe deux types de déclaration de projet :

a) **au titre du code de l'urbanisme** dans le cadre de la mise en compatibilité d'un PLU (L153-54 et R153-15 CU). Ainsi une opération d'aménagement qui nécessite l'acquisition de terrains privés, d'une part, et qui rend nécessaire la modification du PLU, d'autre part, fera l'objet d'une enquête publique unique organisée par le préfet de département. De fait, la DUP emporte MEC du PLU, mais le porteur de projet se prononcera à l'issue de l'enquête sur la mise en compatibilité accélérée et simplifiée du document d'urbanisme (L300-6 CU) et sur l'intérêt général de l'opération d'aménagement.

Quand il n'y a pas de DUP pour emporter cette mise en compatibilité, l'État n'intervient pas dans la procédure sauf si c'est lui qui sollicite une déclaration de projet (ex : extension du palais de justice de Quimper qui nécessitait pour s'agrandir d'une mise en compatibilité du PLU. Donc l'enquête a été organisée par le préfet qui était également le décisionnaire après avis sollicité auprès de la mairie pour la mise en compatibilité).

b) **au titre du code de l'environnement** (L126-1) « *Lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages a fait l'objet d'une enquête publique en application du chapitre III du présent titre, l'autorité de l'État ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet se prononce, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée* » et notamment par rapport à son impact sur l'environnement.

La déclaration de projet justifie l'intérêt général du projet et permet au porteur de projet de prendre en compte les éventuelles recommandations du commissaire enquêteur ou de lever une ou des réserves émises sur le projet par le commissaire enquêteur.

Donc si on a une DUP et une enquête environnementale, du moment que c'est une enquête environnementale, la collectivité devra justifier l'intérêt général de son projet par cette déclaration de projet (L122-1 CECUP qui renvoie au L126-1 CE).