

BILAN D'APPLICATION DE LA LOI DU 12 JUILLET 1983 (sur les enquêtes autres que relatives aux installations classées)

PREAMBULE

Le Ministère de l'Environnement (Délégation à la qualité de la vie) a confié à la CNCE la mission d'effectuer un bilan après la mise en application en 1985 de la loi BOUCHARDEAU du 12 juillet 1983.

L'enquête à la base de cette étude porte sur la manière dont les autorités de désignation et les autorités compétentes pour prescrire les enquêtes, ainsi que les commissaires-enquêteurs (CE) appliquent la loi Bouchardeau. Elle s'applique donc à tous les stades et les éléments novateurs de la nouvelle enquête publique, depuis l'intervention du Président du Tribunal administratif (TA) chargé de la désignation du CE jusqu'à la suite donnée aux recours formés en application de l'article 6 de la loi (sursis à exécution). Les Préfets, les Présidents de Tribunaux administratifs et les CE ont été destinataires des questionnaires élaborés par la CNCE, approuvés par la Délégation à la qualité de la vie dans le cadre d'une réflexion commune.

Cette étude ne concerne pas les enquêtes publiques sur les installations classées qui avaient fait l'objet d'une enquête en 1989 et le rapport correspondant avait été déposé au Ministère chargé de l'Environnement en janvier 1990.

Dans un but de simplification, les maires ou autres autorités compétentes pour organiser certaines des enquêtes relevant de la loi du 12/07/83 n'ont pas été consultés. Dans ce cas les réponses ont été apportées par les CE.

1 - CONDITIONS DE DEROULEMENT DE L'ENQUETE - RESULTATS QUANTITATIFS

Les questionnaires ont été adressés directement à tous les Préfets, Présidents de TA et CE membres de la CNCE en janvier - février 1992.

Les réponses se sont échelonnées jusqu'à la fin de l'automne de la même année. Le dépouillement et la synthèse ont été réalisés dans le premier semestre 1993.

Les taux de réponse ont été les suivants :

TA : 14 réponses sur 26 tribunaux soit 54%
Préfectures : 72 réponses sur 97 préfetures soit 74%
CE : 337 réponses sur 1273 adhérents à la CNCE en 1992 soit 27%

2 - ORGANISATION DES QUESTIONNAIRES ET DU PRESENT RAPPORT DE SYNTHESE

Les questionnaires ainsi que le présent rapport ont été structurés tout naturellement autour des phases d'organisation et de déroulement des enquêtes publiques ainsi que de leurs acteurs :

- DESIGNATION DU CE
- PREPARATION DE L'ENQUETE PUBLIQUE
- PROCEDURE DE DEROULEMENT DE L'ENQUETE PUBLIQUE
- LE PUBLIC
- RAPPORT ET CONCLUSIONS DU CE
- LE DECIDEUR
- SURSIS A EXECUTION
- INFORMATION DU CE SUR LES SUITES DE L'ENQUETE PUBLIQUE
- INDEMNISATION DU CE

Les résultats de l'enquête seront livrés en regard de la loi et des textes d'application sous cette décomposition ci-dessus ; des propositions d'amélioration accompagneront la conclusion.

En annexe, figure la liste des questions posées aux Présidents de TA, Préfets et CE.

(NDRL : non publiée au présent bulletin)

SYNTHESE DES RESULTATS INTERPRETATION - COMMENTAIRES

1 - LA DESIGNATION DU CE

(questionnaire adressé aux Présidents de TA et aux CE)

- 1-1 : Les renseignements fournis aux Présidents de TA concernant l'enquête prévue sont-ils suffisants pour désigner le CE compétent ?

Décret n° 85-453 du 23/04/1985, art. 8 :

Le préfet saisit, en vue de la désignation d'un CE ou d'une commission d'enquête, le président du TA dans le ressort duquel doit être réalisée l'opération ou la plus grande partie de l'opération soumise à enquête et lui adresse à cette fin, une demande précisant l'objet de l'enquête ainsi que la période d'enquête retenue.

78% des TA (11 TA) estiment qu'ils disposent des informations suffisantes même s'ils demandent des renseignements complémentaires (3 TA répondent faire cette démarche).

1 TA dit ne pas avoir les renseignements suffisants.

2 TA ne les ont pas toujours.

69% des CE, quant à eux, pensent que les TA disposent d'informations suffisantes sur l'enquête.

23 % des CE pensent au contraire que c'est insuffisant.

Parmi les opinions diverses émises, 8% des CE pensent que ce n'est pas le rôle des TA de fournir des précisions sur les enquêtes et ils suggèrent que le CE pressenti puisse contacter l'autorité organisatrice avant de donner son accord ; d'autres (14 CE) ne sont pas en mesure de répondre à cette question.

On relève une relation étroite entre CE et TA sur cette question puisque pratiquement dans les mêmes proportions, 70% des CE estiment avoir assez de renseignements pour accepter ou refuser contre 25% d'un avis contraire ; ce qui tendrait à montrer que l'information venue par le TA est essentielle pour le CE ; certains cependant soulignent qu'ils sollicitent des informations complémentaires (auprès de TA, mairie, maître d'ouvrage). Mais cette démarche peut être lourde (l'un d'eux se plaint d'être obligé de faire 120km non remboursés pour consulter le dossier). Il est souhaité d'avoir un délai d'information et de réflexion mais en raison de l'urgence de presque tous les dossiers, il faut donner une réponse immédiate. Ce qui fait que **bon nombre de CE donnent leur accord avant de connaître la teneur de l'enquête.**

Il y a donc dans la phase de désignation **une part d'inconnu relevée par le quart des acteurs**, aussi bien TA (22%) que CE (25%), **préjudiciable au bon déroulement ultérieur de l'enquête, car il y a risque que se révèle une incapacité du CE à la conduire**, due notamment à son incompétence ou à des motifs d'incompatibilité.

1-2 : Compétence du CE - Incompatibilité - Auto récusation

Loi du 12/07/83, art. 2, 3ème alinéa :

Ne peuvent être désignés comme CE ou comme membres de la commission d'enquête les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise de l'ouvrage, la maîtrise d'oeuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête.

Décret n° 85-453 art. 9 : Personnes susceptibles d'exercer les fonctions de CE :

Le CE ou les membres des commissions d'enquête peuvent être choisis :

- parmi les personnes ayant acquis en raison notamment de leurs fonctions, de leurs activités professionnelles ou de leur participation à la vie associative, une compétence ou des qualifications particulières soit dans le domaine technique de l'opération soumise à enquête, soit en matière d'environnement.
- parmi les personnes figurant sur la liste nationale ou sur les listes départementales tenues en application de l'article R11.5 du Code de l'Expropriation pour cause d'utilité publique. Ne peuvent être désignées pour exercer les fonctions de CE les personnes intéressées à l'opération soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'elles exercent ou ont exercé depuis moins de cinq ans, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage,

la maîtrise d'oeuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête ou au sein des associations concernées par cette opération.

Compétence

L'enquête fait ressortir que :

- 64% des TA déclarent disposer de renseignements suffisants concernant la compétence et l'**aptitude** des CE. Certains (Amiens et Orléans) obtiennent ces informations par une fiche remplie par le CE. 36% ne peuvent se prononcer ou disposent de renseignements de qualité diverse.
- Seulement 3 TA sur les 14 ayant répondu sont informés des CE qui ont fait l'effort de journées de formation.
- 4 TA ont recours à la liste nationale des CE.
- 4 TA n'y ont pas recours.
- 6 TA y ont rarement recours.

Le désintérêt de la liste nationale paraît être dû au manque d'informations qu'elle contient sur les CE inscrits (age, cessation d'activité, nombre d'enquêtes...) Mais on y a recours, avec une certaine logique, pour présider une commission d'enquête (TA d'Orléans) ou pour des opérations d'importance nationale (TA d'Amiens), de grande envergure ou avec difficultés (TA de Nancy, Dijon, Lille, Pau).

La connaissance des CE de la liste nationale semble naturellement être moindre que celle des listes départementales (en raison sans doute de l'éloignement et de la faible fréquence des missions) auxquelles tous les TA (14) déclarent avoir recours. Les TA de Toulouse et Orléans y pratiquent une sélection pour leur propre fichier.

6% des CE pressentis déclarent avoir fait part de leur incompétence à conduire certaines enquêtes notamment pour manque de connaissances spécifiques (industrie chimique, déchets industriels, nucléaire, remembrement, établissements classés, protection sonore... notamment).

Incompatibilité - Auto récusation

Dans des proportions sensiblement équivalentes, 71% des TA disposent des renseignements sur les CE suffisants pour éviter les incompatibilités, mais 29% déclarent catégoriquement ne rien disposer.

Les TA de Nancy, Toulouse, Amiens ont instauré ou préconisent des fiches individuelles ou questionnaires remplis par les CE.

Le TA d'Orléans sensibilise le CE pressenti sur les cas d'incompatibilité lors d'un contact téléphonique.

27% des CE ont, quant à eux, fait connaître au Président du TA des cas d'incompatibilité en raison notamment :

- de l'activité professionnelle liée au projet
- des bonnes (ou mauvaises) relations avec une des parties concernées (mairie, maître d'oeuvre)
- d'une impartialité difficile à atteindre (élu, maître d'ouvrage, entrepreneur, intérêt à l'opération) .

1-3 : Personne qui désigne au TA - Difficulté de trouver des CE

Décret 85-453, art. 8, 2ème § :

Le Président du TA ou le membre du Tribunal délégué par lui à cet effet désigne dans un délai de quinze jours un CE...

Les réponses des TA fournissent :

- pour 2 TA : c'est le Président assisté d'un fonctionnaire catégorie B
- pour 7 TA : c'est un vice-président ou un conseiller assisté ou non d'un fonctionnaire
- pour 5 TA : c'est le secrétaire du Président, le greffier, documentaliste, personnel du greffe, adjoint administratif.

Quant aux CE,

- pour 25% d'entre eux, ils ne savent pas qui les désigne, (au sein du TA)
- 28% sont désignés par le Président du TA
- 11% sont désignés par un vice-président délégué ou un conseiller
- 33% sont désignés par du personnel administratif dont 14% par le greffier.

Nous pensons qu'il faut tenir compte dans ces résultats d'une certaine confusion, surtout auprès des CE, susceptible de provenir des contacts téléphoniques préalables à la désignation, pris généralement par du personnel administratif pour connaître les disponibilités du CE et agissant sur instructions du magistrat pour préparer la décision.

Enfin, et pour terminer la phase de désignation des CE, à la question posée au Président du TA : **avez-vous des difficultés pour trouver des CE compétents et disponibles ?**

- 8 TA sur 14 répondent par l'affirmative
- 5 en revanche n'éprouvent pas de difficultés (Limoges, Marseille, Toulouse, Chalons sur Marne, Pau).

Ces difficultés ont pour origine la mauvaise rémunération des CE (3 TA), le défaut de compétence dans des domaines techniques ou aménagements lourds (5 TA), le manque de CE dans certains secteurs géographiques (5 TA), les vacances des CE (4 TA).

2 - PREPARATION DE L'ENQUETE PUBLIQUE

(questionnaire adressé aux Préfectures et aux CE)

2-1 : La concertation préalable entre l'autorité organisatrice et le CE

Décret n° 85-453, art. 11 - Arrêté d'organisation de l'enquête

Le préfet après consultation du CE ou du président de la commission d'enquête précise par arrêté :

- 1°- L'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée...
- 2°- Les lieux ainsi que les jours et heures où le public pourra consulter le dossier d'enquête et présenter ses observations sur le registre ouvert à cet effet...
-
- 4°- Les lieux, jours et heures où le CE ou un membre de la commission d'enquête se tiendra à la disposition du public pour recevoir ses observations.

Article R. 123-11 du Code de l'Urbanisme :

Un arrêté du maire précise :

4. Sur proposition du commissaire-enquêteur ou du président de la commission d'enquête, le ou les lieux, les jours et heures où le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête se tiendra à la disposition du public pour recueillir ses observations ;

Selon les préfectures, la concertation s'effectue dans les conditions suivantes :

- **généralement, au moyen d'une communication téléphonique (86% des préfectures)** pour fixer les modalités pratiques de l'enquête publique.
- 10% des préfectures organisent une rencontre avec le CE à la préfecture avec remise du dossier d'enquête, registres d'enquête, et fourniture d'explications.
- une préfecture donne des explications si le CE le demande.
- une préfecture (Haute-Garonne), pour les affaires importantes, communique le dossier au président de la commission d'enquête pour qu'il fasse ses observations dans les quinze jours et une réunion de mise au point est organisée par le Préfet.

Selon les CE questionnés :

83% de la concertation se fait par contacts téléphoniques (12% semblent être déclenchés à l'initiative du CE)
3% des CE éprouvent des réelles difficultés : aucune concertation préalable même pour les permanences fixées dans l'arrêté.

La consultation du CE est donc faite très majoritairement au moyen d'un contact téléphonique préalable à la rédaction de l'arrêté.

2-2 : Connaissance par le CE de la teneur du projet avant d'arrêter les modalités de déroulement de l'enquête publique (dossier, visite des lieux)

Loi du 12/07/83, art. 4, 2ème § :

Il (le CE) peut recevoir tous documents, visiter les lieux concernés à l'exception des lieux d'habitation, après information préalable des propriétaires et des occupants par les soins de l'autorité compétente...

Décret 83-453, art. 16 : Visite des lieux par le CE.

Lorsqu'il a l'intention de visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, et à défaut d'avoir pu y procéder de son propre chef, en liaison avec le maître d'ouvrage, le CE en informe le préfet en lui précisant la date et l'heure de la visite projetée afin de permettre à celui-ci d'en avertir au moins 48 heures à l'avance les propriétaires et les occupants.

Au delà de ce processus de consultation téléphonique, on se rend compte que :

- seulement 19% des préfectures communiquent un dossier au CE avant de fixer les modalités de procédure.
- 53 % ne lui communiquent pas !
- 21% le communiquent parfois pour des opérations importantes, des dossiers sensibles si le nombre de dossiers est suffisant !

Mais, et de l'aveu même des préfectures (13%), **le dossier est adressé au CE avec l'arrêté prescrivant l'enquête publique.**

Les CE sont :

- 29% à recevoir un dossier avant fixation des modalités de l'enquête publique
 - 44% ne le reçoivent pas
 - 25% le reçoivent parfois
- Dans 8% des cas les CE doivent le réclamer.

Il est donc permis de douter de l'efficacité réelle de la consultation préalable (si ce n'est que pour accorder des calendriers !) lorsqu'on découvre que :

- 13% des préfectures organisent une réunion préliminaire avec CE et maître d'ouvrage (ou service compétent) pour lui exposer le projet et fixer les modalités de l'enquête.

- 48% ne le font jamais
- 16% des préfetures le font parfois en fonction des difficultés pressenties
- 14% le font à l'initiative des CE
- 4% recommandent au CE de prendre contact avec le maître d'ouvrage.

Les CE de leur côté sont :

- 21% à avoir participé à ce type de réunion préalable
- 55% n'y ont jamais participé
- 24% y ont parfois participé

Parmi ceux qui y ont participé, pour 10% d'entre eux, ce fut à l'occasion d'enquêtes importantes présentant des difficultés ou susceptibles de rencontrer des oppositions.

En outre, ils sont :

- 65% à avoir visité les lieux avant l'ouverture de l'enquête
- 23% à ne pas le faire.

Parmi ceux qui visitent, 12% le font avec le maître d'ouvrage, 13% sont seuls.

Enfin, aucune préfecture n'a été sollicitée pour permettre au CE la visite des lieux. Ce qui témoigne de l'absence de difficultés pour accéder aux sites.

2-3 : La faculté de faire compléter le dossier est-elle mise en oeuvre avant l'ouverture de l'enquête ou pendant l'enquête ?

Loi du 12/07/83, art. 4, 4ème § :

... Le maître d'ouvrage communique au public les documents existants que le CE ou le président de la commission d'enquête juge utiles à la bonne information du public...

Décret 85-453, art. 17 : Communication de documents à la demande du CE

Lorsqu'il entend faire compléter le dossier par un document existant dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 12/07/83, le CE ou le président de la commission d'enquête en fait la demande au maître de l'ouvrage ; cette demande ne peut porter que sur des documents en la possession du maître de l'ouvrage. Le document ainsi obtenu ou le refus motivé du maître de l'ouvrage est versé au dossier tenu au siège de l'enquête.

35% des CE déclarent avoir fait compléter les dossiers **avant l'ouverture de l'enquête** lorsqu'il manque manifestement des pièces, pour une meilleure compréhension ou information du public ; on rencontre des CE qui ne peuvent le faire parce qu'ils ne disposent pas du dossier avant (voir supra). Un CE déclare avoir obtenu un refus du maître d'ouvrage.

38% des CE disent l'avoir fait **en cours d'enquête** pour les mêmes raisons (essentiellement absence ou insuffisance de pièces, erreurs, ou pour une meilleure compréhension). 3% ont rencontré des difficultés, et 19% ont obtenu facilement les pièces complémentaires.

2 CE considèrent que compléter le dossier en cours d'enquête est trop tard et ils estiment que le dossier a été modifié vis à vis du public du début et de celui de la fin de l'enquête.

21% des préfetures ont assisté à une demande de pièces complémentaires par le CE (contre 66% sans demande), afin notamment de pallier l'insuffisance de dossiers incomplets (13%) : plans, évaluations, estimations financières, étude d'impact, précisions techniques.

Certaines préfetures soulignent dès lors l'intérêt de prendre des gens qualifiés selon les spécificités des projets, mettent

l'accent sur la rédaction trop hermétique au public de certaines pièces et enfin sur l'efficacité du CE, qui contribue ainsi à enrichir le dossier.

3 - PROCEDURE - CONDITIONS DE DEROULEMENT DE L'ENQUETE

(questionnaire adressé aux préfetures et aux CE)

3-1 : L'organisation des permanences

Décret n° 85-453, art. 15 : Observations du public

...

En outre, les observations du public sont reçues par le CE ou par un membre de la commission d'enquête aux lieux, jours et heures qui auront été fixés et annoncés dans les conditions prévues aux articles 11 et 12.

Pour 15% des préfetures, les CE fixent eux-même le nombre de leurs permanences.

39% des CE déclarent les fixer eux-mêmes (**47% ne les fixent pas !**)

35% assurent deux permanences

23% assurent trois permanences

54% des préfetures constatent trois permanences.

Le lieu est fixé par les CE (23%), selon eux ; **69% ne le fixent pas eux-mêmes**. Pour seulement 9% des préfetures, le lieu des permanences est fixé par le CE, et **80% d'entre elles déclarent que le CE ne le fait pas** (8% sont arrêtés en concertation entre CE et autorité organisatrice).

Pour 19% des CE, ces permanences ont encore lieu les trois derniers jours de l'enquête !

Il s'agit d'une survivance de pratiques générales avant la loi Bouchardeau imposées par l'administration. **Il est impératif de les proscrire car ce temps privilégié de contact entre public et CE, parce que trop tardif, ne lui permet plus de mettre en oeuvre une réunion publique, ni une prorogation de la durée s'il l'estime nécessaire.**

Et 17% des préfetures confirment cette carence. **Mais 12% des CE déclarent se voir encore imposer cette pratique par les préfetures !**

Lorsque les permanences ne sont pas repoussées en fin d'enquête, elles sont étalées au cours de celle-ci (77% des CE). Mais la plupart des permanences sont fixées le matin, ou l'après-midi selon les plages horaires respectives de 9h-12h et 14h-17h d'ouverture des mairies (85% des CE).

Seulement 3% des CE les assurent en fin d'après-midi jusqu'à 19h -20h, ou même 21h.

68% des préfetures constatent elles aussi les permanences pendant les horaires d'ouverture des mairies.

Seulement 10% ont relevé des permanences en fin de journée.

Il faut déplorer très fermement le fait que les permanences des CE ne soient pas placées en des plages horaires commodes pour le public qui travaille généralement aux mêmes heures que les mairies.

A cela s'ajoute que, pour 65% des préfetures, **les CE ne siègent pas le samedi** (contre seulement 21%).

C'est reconnu par les CE qui sont **57% à ne pas assurer de permanences le samedi** (contre 25%). Il peut être surprenant de voir que 3 CE siègent le samedi si le maître d'ouvrage le demande !!

Quant aux dimanches et jours fériés, ils ne sauraient être consacrés à une permanence de CE (99% des préfetures,

95% des CE)... Seulement 2 CE sur 337 collègues l'ont fait. Un CE fait observer que l'arrêté précise "sauf dimanches et jours fériés", ce qui est en effet exact. Mais il suffirait d'adapter la rédaction à chaque cas d'enquête.

3-2 : L'accès du public au dossier

Décret n° 85-453, art. 14 : Jours et heures de l'enquête

Les jours et heures où le public pourra consulter le dossier et présenter ses observations sont fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population compte-tenu notamment de ses horaires normaux de travail ; ils comprennent au minimum les jours et heures habituels d'ouverture au public de chacun des lieux où est déposé le dossier ; ils peuvent en outre comprendre plusieurs demi-journées parmi les samedis dimanches et jours fériés.

On pourra se reporter au paragraphe ci-dessus à propos des permanences pour relever que les orientations voulues par ce texte ne sont que timidement mises en oeuvre.

Cependant, 67% des CE ont examiné avec le maire ou l'autorité responsable les conditions d'accès du public au dossier (27% ne s'en sont pas préoccupés).

48% d'entre eux se sont inquiétés des conditions de sécurité du dossier, 45% ne l'ont pas fait.

75% ont examiné les conditions de réception du public lors des permanences, 19% ne l'ont pas fait.

3-3 : Publicité annonçant l'enquête

Loi du 12/07/83, art. 3

Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente porte à la connaissance du public, par tous moyens appropriés d'affichage, notamment sur les lieux concernés par l'enquête, et, selon l'importance et la nature du projet, de presse écrite ou de communication audiovisuelle, l'objet de l'enquête, ... la date d'ouverture...

84% des CE s'assurent que la publicité est faite par journaux, affichage en mairie et sur les lieux.

Mais **54% n'ont pris aucune initiative pour assurer une meilleure information ; seulement 6% ont essayé d'intervenir mais ils se sont heurtés à la passivité de l'administration.**

Pour les projets importants, des initiatives furent des articles de journaux, des annonces par panneaux lumineux, des articles dans les bulletins municipaux, expositions, réunions d'information, avis dans les boîtes aux lettres.

3-4 : Organisation de réunions publiques - Prorogation de la durée de l'enquête (à l'initiative du CE)

Loi du 12/07/83, art. 4, 3ème § :

Il (le CE) peut organiser des réunions publiques en présence du maître d'ouvrage et avec l'accord de l'autorité compétente.

Décret 85-453, art. 18 : Organisation d'une réunion publique

Lorsqu'il estime que l'importance ou la nature de l'opération ou les conditions de déroulement de l'enquête publique rendent nécessaire l'organisation d'une réunion publique, le CE ou le président de la commission d'enquête en fait part au préfet et au maître de l'ouvrage et leur indique les modalités qu'il propose pour l'organisation de cette réunion.

23% des CE ont entrepris cette démarche (13% l'ont fait une fois, 4% deux fois, 4% trois ou quatre fois.)

76% ne l'ont jamais fait et 26% des préfetures déplorent que les CE sont réticents pour organiser ces réunions.

Il faut en effet convenir que la réunion publique est un surcroît de travail et de responsabilités pour le CE. **Ce désintérêt n'est sans doute pas étranger au mode d'indemnisation** qui dissuade de conduire une enquête autrement qu'à "minima". Des réunions publiques ont été faites dans les cas les plus variés ; extension d'une carrière, usines chimiques, rejets radioactifs de Golfech, expropriation, ZAC, pont sur un fleuve, projet d'aménagement du pont du Gard, travaux importants etc...

Elles visaient, selon les CE, une meilleure information du public, et, pour certaines ont été organisées suite aux demandes du préfet, de réclamants, d'associations, de municipalités.

70% des CE sont sans opinion sur les conclusions que l'on peut tirer d'une réunion publique !

Cependant, 2% y voient un intérêt mitigé et 5% ne trouvent pas ces réunions concluantes : *"tournent au débat politique, aucun progrès, chacun reste sur ses positions connues à l'avance"*.

Un CE déclare : *"J'ai toujours considéré que l'organisation d'une réunion publique pouvait conduire à des débats passionnés, sans efficacité pratique et conduisant à des prises de positions excessives, nuisant en tous cas à la bonne marche de l'enquête"*.

Si cela peut être, ce n'est pas un cas général, et il appartient au CE comme le disent les textes, en chaque circonstance d'apprécier l'intérêt d'une telle réunion.

En revanche, 15% y voient une meilleure information mutuelle, surtout dans le cas d'ouvrages importants : *"elles n'apportent rien de nouveau mais font baisser la tension, elles permettent d'y voir plus clair et comprendre le jeu de certains"* ; *"et dans certains cas même, d'améliorer le projet"*.

Enfin, quelques CE soulignent à juste titre la nécessité d'avoir suffisamment d'autorité pour maîtriser la réunion.

Loi du 12/07/83, art. 3, 3ème § :

Par décision motivée, le CE ou le président de la commission d'enquête peut prolonger la durée de l'enquête pour une durée maximale de quinze jours.

Décret 85-453, art. 19 : Prorogation de la durée de l'enquête

Après avoir recueilli l'avis du préfet, le CE ou la commission d'enquête, peut, par décision motivée prévoir que le délai de l'enquête sera prorogé d'une durée maximum de quinze jours.

90% des CE n'ont pas usé de cette faculté

7% l'ont fait une fois

2% l'ont fait deux fois

1% l'ont fait trois fois

En général, et selon les préfetures, la prorogation a été nécessitée par la tenue d'une réunion publique, car les délais de sa mise en oeuvre obligent pratiquement à repousser la date de clôture ; ce qui jette un doute sur les 23% d'organisation de réunions publiques comparés aux seulement 10% de prorogation.

4 - LE PUBLIC

La perception de l'enquête par le public et son comportement

semblent s'être améliorés ; il s'agit toutefois d'appréciations par des intermédiaires que sont les préfetures et les CE susceptibles de contenir certaines distorsions par rapport à ce qu'aurait pu exprimer le public lui-même s'il avait pu être consulté. La même réserve pourrait s'appliquer au décideur (§6).

On constate :

54% des CE et 86% des préfetures estiment que le public leur paraît mieux informé par l'application de la nouvelle procédure. Il est indéniable que comparé à ce qui se faisait avant 1985, toute amélioration même si elle est encore loin d'être parfaite (voir supra) est porteuse de résultats.

Cependant : 12% des CE estiment que **l'information prévue par la loi n'est pas suffisante** (documents officiels à la lecture fastidieuse, que peu de gens lisent) ; l'information devrait revêtir la forme d'articles vulgarisés dans la presse locale, d'avis distribués dans les boîtes aux lettres.

9% soulignent aussi que le public sait s'informer lorsqu'il se sent personnellement concerné ; on retrouve un constat général de comportement relevant des notions d'intérêt général et particulier ou plus globalement du débat sur le comportement de citoyen.

La même perception émane des préfetures qui sont 16% à souligner que **les avis réalisés par articles de presse, ou au moyen des vecteurs d'informations communaux ou départementaux sont à l'origine de l'amélioration de l'information du public** ; et 10% estiment que le public s'intéresse davantage par suite d'une amélioration de sa culture et sa sensibilité à l'environnement.

Cela débouche-t-il sur une participation accrue du public à l'enquête ?

OUI : pour 47% des CE (17% n'ont pas d'opinion)
pour 69% des préfetures

En général, il est remarqué que cette participation est directement liée à la nature et à la sensibilité des projets, qui sont eux-mêmes véhicules de l'information.

Le public, ou les associations, sont porteurs de contre-propositions pour 61% des CE et 52% des préfetures. Les deux soulignent cependant (à 9% et 11%) que les solutions proposées sont souvent peu constructives, parce que peu réalistes, peu argumentées, ne tenant pas compte des impératifs techniques ; elles constituent plutôt des suggestions pour améliorer certains aspects du projet (ce qui n'est déjà pas si mal).

Lorsqu'elles ont été exprimées, 52% des CE déclarent les avoir analysées et retenues si elles leur paraissent bien fondées ; les préfetures sont 8% à constater leur rejet par le CE et 42% à constater leur prise en compte lorsqu'elles sont fondées.

Enfin, selon 23% des CE, **ces contre-propositions ont été prises en compte par le décideur lorsqu'elles étaient jugées constructives ou lorsqu'elles constituaient une condition formelle de l'avis du CE.** Ce constat est corroboré par 24% des préfetures.

Toutefois, 23% des CE n'ont pas connaissance de la suite donnée et 35% des préfetures n'ont pas répondu à cette question.

5 - RAPPORT ET CONCLUSIONS DU CE (questionnaire adressé aux préfetures, TA et CE)

Loi du 12/07/83, art. 4, dernier § :

Le rapport et les conclusions motivées du CE ou de la commission d'enquête sont rendus publics. Le rapport doit faire état des contre-propositions qui auront été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées.

Décret n° 85-453, art. 20 : Formalités de clôture de l'enquête.

Le CE ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies.

Le CE ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération...

Décret n° 85-453, art. 21 : Publicité du rapport et des conclusions

Le préfet adresse dès leur réception, copie du rapport et des conclusions au Président du TA, au maître de l'ouvrage et le cas échéant, à l'autorité compétente pour prendre la décision.

76% des CE rédigent deux documents séparés (rapport et conclusions) comme l'exige le décret.

Toutefois, ils sont 18% à ne pas le faire parce que la raison pratique leur échappe et qu'ils voient un risque de perte d'un des deux documents, ou de dissociation de ceux-ci lorsqu'ils sont mis à la disposition du public ; **ils préfèrent composer deux parties distinctes sur un document unique.**

62% des CE communiquent les observations au maître d'ouvrage après la clôture de l'enquête, avant de faire leur rapport ; (23% ne le font pas), toutefois ils sont 21% à le faire en fonction de l'impact du projet et selon l'importance et la nature des observations (ce qui jette un doute sur le nombre de 62%).

18% des CE affirment tirer profit de ce processus en raison du contact avec le maître d'ouvrage qui leur paraît indispensable pour obtenir des explications complémentaires.

Quant à la destination des rapports et conclusions, 64% des Présidents de TA en reçoivent systématiquement copie, 29% ne les reçoivent pas. Il semblerait que ces manques soient essentiellement constatés pour les enquêtes diligentées par les collectivités locales (POS majoritairement).

64% des Présidents de TA (9 sur 14 réponses) prennent connaissance des productions des CE ; un seul ne le fait pas, les autres les lisent en fonction de la nature et de la sensibilité des projets (ils ne peuvent les lire tous en raison de leur nombre)

Le contenu des rapports

Si 69% des préfetures estiment globalement que les rapports sont satisfaisants, elles ne sont pas moins de 31% à **constater qu'ils ne le sont pas**, dont 15% à déplorer qu'ils sont incomplets, trop succints, manquent de précisions et de consistance, les différents thèmes d'observations du public ne sont pas toujours rapportés ni analysés, ils sont trop passe-partout, uniquement descriptifs.

Les préfetures relèvent en outre le manque de connaissance juridique et de la législation par les CE (4%) et l'insuffisance de leur formation (5%).

Cependant, une amélioration paraît sensible grâce aux actions de formation de la CNCE (Préfecture du Nord).

Ces observations concernant les rapports sont générales et il

n'y a pas de différences selon les natures d'enquêtes.
Seulement **36% des Présidents de TA, quant à eux, estiment que les rapports sont satisfaisants** ; les autres se montrent beaucoup plus réservés.

Le contenu des conclusions

- 29% des CE n'ont jamais émis d'avis défavorable ou de réserves
- 11% ont émis un avis défavorable
- 4% ont émis deux avis défavorables
- 2% ont émis trois avis défavorables

Les avis défavorables paraissent plus nombreux pour les POS (14%) et les ZAC (4%).

En outre, il paraissent, selon les CE, reposer majoritairement sur des considérations d'environnement et de qualité de vie. Ce qui est confirmé par les préfetures. Des avis défavorables sont donnés également lorsque les dossiers sont trop sommaires (études d'impact notamment).

Certaines préfetures (40%) constatent un accroissement des avis défavorables depuis la loi Bouchardeau ; d'autres n'en constatent pas (54%). Cette évolution ne paraît pas liée à la nature des enquêtes.

Les préfetures observent (à 35%) que les réserves sont prises en compte lorsqu'elles ne remettent pas le projet en cause, le maître d'ouvrage s'engageant à réaliser les conditions posées ; **11% ont constaté l'abandon du projet ; 17% ont vu le projet modifié et soumis à une nouvelle enquête.**

Si 70% des préfetures déclarent que les conclusions des CE leur paraissent satisfaisantes, elles sont paradoxalement néanmoins nombreuses à déplorer qu'elles sont :

- trop succinctes (13%)
- pas claires (7%)
- non motivées (16%) ; l'avis favorable est souvent motivé par la non participation du public
- sans prise de position nette du CE (absence de son avis personnel) (7%)
- génératrices de difficultés d'interprétation (réserves, recommandations, souhaits) (13%)

Dans la même proportion que pour les rapports, **seulement 36% des Présidents de TA jugent les conclusions satisfaisantes.** Les critiques essentielles sont semblables :

- **conclusions trop succinctes, peu explicatives, ambiguës, pas assez motivées** (pour 5 Présidents de TA)
- **certain CE hésitent à s'impliquer, à s'engager ; absence d'avis personnel ou trop nuancé** (4 Présidents de TA)
- **interprétation difficile des réserves** (4 Présidents de TA)
- **absence de prise en compte de l'environnement** (1 Président de TA)

6 - LE DECIDEUR

Nous venons de voir que les conclusions n'étaient pas sans influence auprès du décideur.

Celui-ci est-il mieux informé pour prendre sa décision ?

Bien qu'ils ne connaissent pas toujours la suite donnée, 74% des CE pensent que oui, dans la même proportion les préfetures sont du même avis en soulignant toutefois cet enrichissement lié à la participation du public (17%) et aux rapport et conclusions du CE (11%).

7 - SURSIS A EXECUTION

(questionnaire adressé aux Présidents de TA)

Loi du 12/07/83, art. 6 :

Les juridictions administratives saisies d'une demande de sursis à exécution d'une décision prise après des conclusions défavorables du CE ou de la commission d'enquête, font droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation.

8 TA sur 14 ont été saisis de demande de sursis à exécution dans les conditions de la loi, 4 ne l'ont pas été.

Les TA de Nancy ont accordé 2 sursis à exécution, Marseille 3, Dijon 1. Marseille en a rejeté 1.

8 - INFORMATION DES CE SUR LES SUITES DE L'ENQUETE PUBLIQUE

(questionnaire adressé aux CE)

Seulement 16% des CE sont informés des suites de leurs rapports et conclusions. 72% sont dans l'ignorance.

Pour les POS, 5% de CE sont invités à une réunion du groupe de travail après enquête.

Il faut relever ce constat pour souligner **le souhait constamment exprimé des CE d'être destinataires des décisions prises à la suite des enquêtes.**

9 - INDEMNISATION

Loi du 12/07/83, art. 8 :

Le maître d'ouvrage prend en charge les frais de l'enquête, notamment ceux qui sont entraînés par la mise à la disposition du CE ou de la commission d'enquête des moyens matériels nécessaires à l'organisation et au déroulement de la procédure d'enquête. L'indemnisation des CE et des membres des commissions d'enquête est assurée par l'Etat.

Le législateur, pour garantir l'indépendance du CE, avait en 1983 voulu que celui-ci soit indemnisé par l'Etat. Or, on constate en pratique que :

28% des CE déclarent avoir été indemnisés par une autre autorité que l'Etat :

- **19%** l'ont été par les **communes.**
- Les autres l'ont été de façon diverse par des sociétés d'auto-roulotes, des syndicats intercommunaux, EDF-GDF, la SNCF, des SEM, Conseils généraux, chambres de commerce ou chambres des métiers.

Dans ces deux derniers cas, il peut s'agir de CE proposés par ces organismes sur les listes départementales des préfets et en l'espèce il se peut que les ressortissants CE soient indemnisés par leurs organismes au titre de vacations et frais de déplacements ainsi que c'est le cas dans leurs missions de représentations.

Pour le reste, il est possible que certains CE fassent confusion avec les enquêtes de droit commun qui sont indemnisées par le maître d'ouvrage. Néanmoins, les préfetures confirment à 15% ces entorses à la loi sur l'origine de l'indemnisation des CE.

Quant aux modalités d'indemnisation (les commentaires sur le questionnaire excluaient l'insuffisance du montant), 38% des CE déplorent les délais trop longs, 7% ont des difficultés pour les remboursements de frais, 13% estiment que l'indemnisation

est arbitrairement évaluée à la baisse par les services de l'Etat, que la définition des vacations n'est pas claire.

Deux tribunaux administratifs (Rennes et Clermont-Ferrand) déclarent avoir été saisis de recours contre les décisions préfectorales d'indemnisation.

CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Les préfetures et les TA ont fourni des taux de réponses très satisfaisants à satisfaisants, on peut déplorer qu'il n'en soit pas de même des CE, qui pourtant auraient dû être particulièrement intéressés. On peut avancer deux explications qui sans être alternatives nous paraissent complémentaires :

- le taux de réponses (27%) est de l'ordre de grandeur de ceux que l'on obtient généralement lorsque l'absence de réponse n'est pas sanctionnée,
- les réponses émanent des CE les plus motivés par l'enquête publique en général et qui y consacrent leur temps sans trop compter.

Ce second aspect n'est pas sans incidence sur l'interprétation des résultats, puisqu'on peut penser que les réponses ont été formulées par des collègues les plus avertis et les plus au fait de la procédure et de leurs missions. Par conséquent, les résultats sont sans doute nettement empreints d'une bonification par rapport à ce qu'ils auraient certainement pu être si tous les CE avaient répondu.

En reprenant les différentes phases de la procédure selon les thèmes des questionnaires et des résultats qui précèdent, nous nous attacherons à relever les carences d'application des textes législatifs et réglementaires aussi bien que les causes de dysfonctionnement.

Les ayant identifiés, nous proposerons les moyens qui nous paraissent les mieux à même de les réduire.

Désignation du CE

Bien que les Présidents de TA et CE estiment majoritairement (78% et 69%) que les renseignements relatifs au dossier et au contexte de l'enquête soient suffisants pour apprécier les difficultés potentielles et rechercher le profil de CE capable de les maîtriser, il apparaît que ces renseignements ne sont pas systématiques pour environ un quart des enquêtes.

Nous pensons que pour réduire cette proportion, tout en allégeant la tâche des TA, il serait souhaitable que ceux-ci disposent, à défaut du dossier lui-même lorsqu'il est trop complexe et volumineux, d'une note de synthèse (obligatoire aujourd'hui en matière d'étude d'impact).

Ce processus associé au dialogue singulier préalable entre TA et CE permettrait en outre de mettre un terme à l'acceptation par ces derniers sans qu'ils aient connaissance de la teneur de l'enquête.

Compétence et formation des CE

Le système actuel ne comporte aucune mesure concrète et organisée pour s'assurer de la compétence du CE, ni pour en informer l'autorité qui désigne. Les moyens mis en oeuvre (liste nationale, listes départementales ou fichiers des TA) ne sont pas appropriés à ces objectifs ; sauf à quelques exceptions près initiées par certains TA (formulaires déclaratifs).

On peut faire la même observation à propos des critères d'incompatibilités liés notamment aux autres fonctions ou responsabilités du CE.

Il faudrait donc que soit généralisés les formulaires déclaratifs comportant les renseignements relatifs aux connaissances du CE et à son cursus professionnel, électif et autre. Ce serait le moyen d'éviter les erreurs flagrantes de désignation, mais c'est loin d'être suffisant.

Car il appartient au CE de se récuser lorsqu'il estime son indépendance susceptible d'être mise en cause (relations avec le maître d'ouvrage, intéressé à l'opération...) ou s'il doute de sa compétence vis à vis des aspects techniques et spécifiques du dossier. La charte de la CNCE exige ce comportement de ses membres.

En matière d'aptitude, il est impératif que le CE ne soit pas tributaire du maître d'ouvrage aussi bien que de groupes de pressions pour appréhender tous les aspects du projet ; il doit être en outre capable de maîtriser parfaitement la procédure.

L'enquête révèle que les TA éprouvent des difficultés à trouver des CE disponibles réunissant ces qualités et que ces derniers subissent plus qu'ils ne la dominent une procédure organisée par les pouvoirs publics sans véritable concertation approfondie.

Aussi, il faut que l'Etat prenne en charge leur formation élémentaire et préalable à toute désignation, d'une part, et leur formation continue, d'autre part ; elle devrait porter sur :

- les procédures et les textes relatifs à la conduite de l'enquête publique et à ses conséquences
- la connaissance technique propre à chaque nature de dossiers (urbanisme, agriculture, industrie, projets routiers, voies ferrées, aménagement du territoire etc...)
- l'environnement en général et les conséquences des projets, ainsi que les moyens pour y remédier
- la communication pour expliquer le contenu d'un dossier, recevoir les observations et surtout organiser et conduire une réunion publique.

A la formation élémentaire de base pourrait être associé le principe de stages auprès de CE chevronnés, afin que le futur CE soit familiarisé avec la pratique ; la formation continue serait quant à elle dispensée sous forme de modules avec délivrance de certificats aux CE qui en informeraient Préfets et Présidents de TA pour compléter leurs fichiers.

La CNCE qui a une assez longue expérience en la matière et qui a déjà fait des propositions en ce sens, est prête à s'impliquer dans un processus généralisé de formation.

Par ailleurs, il semble qu'un des facteurs d'indépendance consiste en un certain éloignement du CE par rapport à ses bases. Encore faut-il pour cela une connaissance généralisée du contenu des listes ou fichiers départementaux ou régionaux, et une liste nationale dont la composition soit fondamentalement repensée.

Le faible taux de recours à cette liste témoigne de son inefficacité ; une des améliorations consisterait à ce qu'elle soit arrêtée à partir de candidats sélectionnés et proposés par les TA parmi les CE ayant acquis une grande expérience et fait preuve d'une bonne maîtrise des procédures.

Enfin, il convient de constater à propos des conditions de désignation des CE, que la mission qui incombe aux TA et à leurs présidents est de plus en plus lourde et complexe. Comme on l'a vu, cette phase porte en elle une des clés de la réussite des enquêtes ; mais encore faut-il que les TA puissent organiser, mettre à jour leurs fichiers, approfondir leur connaissance des CE en assurant un certain suivi, notamment en prenant connaissance des rapports, répondre aux interrogations des CE lorsqu'il y a des difficultés etc...

Ces tâches qui ont nettement tendance à s'amplifier et à se complexifier n'ont fait que s'ajouter aux missions déjà importantes dévolues aux TA, et ceci sans que les moyens leur soient véritablement donnés. Par conséquent, un des éléments déterminants dès la naissance de l'enquête, qu'est la désignation du CE, sera grandement amélioré si les moyens humains et matériels suffisants pour gérer l'enquête publique sont attribués aux TA.

Préparation de l'enquête et son déroulement

Alors que la loi prévoit que "...le CE ou le président de la commission d'enquête conduit l'enquête publique de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions..." , il est consternant de constater que la préparation est faite quasiment à l'insu du CE, sauf pour accorder un calendrier. Le dossier n'est que rarement communiqué au CE avant la fixation du déroulement de l'enquête publique ; la concertation approfondie avec l'autorité organisatrice est chose rare et des pratiques héritées du rituel administratif d'avant 1985 se poursuivent d'une manière non marginale (19%) autour des permanences encore groupées en fin d'enquête ce qui rend parfaitement inapplicables les articles 3 et 4 de la loi (prorogation de la durée et organisation d'une réunion publique), faute de pouvoir respecter, dans ces conditions, le délai de huitaine de notification au Préfet (article 19 décret du 23/04/85).

Il faut que les CE conscients de leur rôle (conduire l'enquête) dévolu par la loi aient la détermination suffisante pour imposer le dialogue préalable avec l'autorité organisatrice quitte à faire repousser les délais initialement prévus. C'est là encore une question de formation et d'aptitude des CE.

Le même comportement doit présider au choix des mesures de publicité par les directives que le CE estime devoir donner pour parvenir à une meilleure information du public, que les seules et trop discrètes annonces légales.

Enfin, on peut constater aussi que la prorogation de la durée de l'enquête reste marginale (10%), ce qui jette un doute sur les 23% d'organisation de réunions publiques lorsqu'on sait que les délais de mise en oeuvre nécessitent pratiquement de repousser la date de clôture.

C'est là encore un des volets de l'aptitude du CE qui est en

cause et par conséquent sa formation.

Résultats de l'enquête - Rapport et conclusions du CE

Les productions des CE à l'issue de l'enquête publique ne sont hélas pas dignes d'éloges puisque les Présidents de TA sont seulement 36% à les juger satisfaisantes. Les préfectures semblent avoir d'autres critères d'appréciation puisque 70% s'en satisfont : la bienveillance du CE à l'égard du dossier est-elle un de ces critères ?

Les critiques sont sévères puisqu'elles portent essentiellement sur le manque de compétences fondamentales du CE, que l'on pouvait pressentir dans le comportement lors de la préparation de l'enquête :

absence de clarté, motivations trop succinctes, ambiguïté dans l'avis ou les réserves, pas de position clairement et franchement adoptée.

Or les qualités fondamentales requises d'un CE devant présider à sa désignation sont précisément le courage et l'indépendance intellectuels suffisants pour affirmer et étayer une opinion, la capacité de synthèse et de clarification. Les difficultés qu'éprouvent la majorité des TA pour trouver des CE ne sont sans doute pas étrangères à ce constat.

Le moyen d'y remédier réside bien entendu encore dans la formation. Celle-ci sera d'autant mieux investie que l'aptitude des CE contribuera à valoriser les projets dans le sens voulu par la loi : information du public qui émet observations et contre-propositions, fondements de la meilleure information en retour des décideurs.

Au terme de cette étude, on peut constater que l'intention du législateur de démocratiser l'enquête publique et parvenir à une meilleure protection de l'environnement ne s'est traduite que par quelques avancées certes significatives vers une meilleure information du public et des décideurs, mais encore notoirement insuffisantes.

Il apparaît clairement que le demi-échec de la loi Bouchardeau, dont les CE sont les pivots, repose précisément sur des carences que la CNCE n'a cessé de dénoncer en les pressant : absence de formation, fragilité des avis, démotivation par un système d'indemnisation inadapté et dérisoire par rapport aux projets eux-mêmes et à leurs enjeux, inadaptation des autorités organisatrices aux nouvelles orientations de la loi.

Faute d'y remédier de toute urgence, c'est le principe même de la démocratisation de l'aménagement du territoire et la crédibilité des procédures y associées qui seront mis en cause.

Paris, septembre 1993
Daniel RUEZ