



L'ENQUETE PUBLIQUE

BULLETIN DE LA COMPAGNIE NATIONALE DES COMMISSAIRES-ENQUETEURS
MARS 1994

21

STATUT DU CE- FISCALITE - INDEMNISATION -

page

- L'ENQUETE PUBLIQUE - Rapport de Madame Bouchardeau à Monsieur BARNIER Ministre de l'Environnement (déc. 93) 2
- Loi de finances 1994
 - * L'indemnisation des CE : elle sera désormais à la charge des maîtres d'ouvrage 13
 - * Correspondance avec le Ministre 14
- Le CE face à la réglementation des cumuls 15
- Taxe professionnelle : le bon exemple 18

VIE DE LA COMPAGNIE

- Convocation aux assemblées générales 1994 20
- Rapport moral du président 20
- Liste et composition des commissions techniques 23
- Le calendrier des activités de la CNCE 26
- VIE DES REGIONS 27

S O M M A I R E

DOCUMENTS

page

- Un outil de réflexion à la disposition du CE : La théorie du bilan (Elisabeth DUPUIS) 29
- Les enquêtes publiques et la démocratie (Art. de M. BOURNY paru dans Etudes Foncières) 31

TEXTES OFFICIELS

- Arrêté du 15/11/93 fixant les taux des indemnités kilométriques prévues aux articles 31 et 32 du décret n° 90-437 du 28/05/90 36
- Arrêté du 15/11/93 fixant les taux des indemnités forfaitaires de déplacement prévues aux articles 9 et 36 du décret n° 90-437 du 28/05/90 37
- Etudes d'impact et champ d'application des enquêtes publiques : circulaire du 27/09/93 37

DIVERS

- Jurisprudence 47
- Sommaire des articles publiés dans les précédents bulletins de la CNCE 50

Ce bulletin constitue en principe le SERVICE réservé aux membres de la C.N.C.E à jour de leur cotisation
Toutefois, des abonnements peuvent être consentis au prix de 200 Frs par an, pour 3 bulletins.
S'adresser au secrétariat de la Compagnie : 19, Avenue du Maréchal Leclerc 25200 MONTBELIARD - Tél : 81-91-42-81

BULLETIN édité par la COMPAGNIE NATIONALE DES COMMISSAIRES ENQUETEURS
association déclarée, régie par la loi du 1er juillet 1901 - Siège social : 45, rue des Orteaux 75020 PARIS

Directeur de la Publication : Daniel RUEZ

Impression : Imprimerie Moderne 15000 AURILLAC . Mars 1994 . Numéro 21

- REPRODUCTION INTERDITE -

STATUT DU CE-FISCALITE INDEMNISATION

L'ENQUETE PUBLIQUE

Rapport de Madame Huguette BOUCHARDEAU à Monsieur Michel BARNIER, Ministre de l'Environnement
Décembre 1993

INTRODUCTION

-0-0-0-

Peu de temps après le vote de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, nous nous félicitons, dans la revue "Aménagement et nature", de ce que ce texte permette enfin à chacun de contribuer à l'aménagement de son environnement quotidien.

Après huit années d'application de cette procédure (les décrets n'étant sortis qu'en 1985), la mission que nous a confiée M. Barnier nous a montré qu'un tel objectif n'était pas encore atteint. L'enquête publique s'est enlisée, et certains de ses acteurs ont oublié sa signification.

Mais l'intérêt qu'ont manifesté pour le thème de cette mission les personnes, d'horizons très divers, que nous avons rencontrées, indique que les attentes sont toujours vives, et que des améliorations sont attendues : l'outil en lui-même est bon, et personne n'imaginerait le voir disparaître, ou même limité dans son champ d'application.

Quelles que soient les difficultés qu'elle connaît actuellement, notre société ne se désintéresse pas de son environnement, et la volonté de prendre des responsabilités directes en ce domaine demeure. La rénovation de l'enquête publique, et l'instauration d'une concertation préalable à la réalisation des grands projets, seraient l'occasion de donner un nouvel élan à un dessein qui garde tout son sens.

A-T-ON DEMOCRATISE L'ENQUETE PUBLIQUE ?

-0-0-0-

La loi du 12 juillet 1983 : une loi "relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement"

10 ans après le vote d'une loi qui prenait en compte l'aspiration sociale à la transparence des décisions administratives et à l'information, notamment dans le domaine de l'environnement dont les enjeux devenaient prépondérants, les objectifs affichés dans l'intitulé de la loi ont-ils été atteints ?

Si dans les textes se trouvent réunies les conditions de la démocratisation de l'enquête publique et de la protection de l'environnement, une telle démarche est loin d'être entrée dans les esprits.

Une première donnée s'impose : **10 000 enquêtes publiques par an.**

Il s'effectue environ chaque année 10 000 enquêtes publiques régies par la loi du 12 juillet 1983. Ce sont donc 10 000 occasions "d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions... afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information" (article 2 de la loi).

La démocratisation de l'enquête publique réside d'abord dans la multiplication de cette procédure, qui touche un public d'autant plus vaste qu'elle s'applique à des projets très divers.

L'enquête publique est ainsi devenue une procédure fréquente, et l'on pourrait s'attendre à ce que les différents protagonistes : autorités administratives, maîtres d'ouvrage, commissaires enquêteurs..., soient rompus à cet exercice. Or tel n'est pas le cas : pour de multiples raisons, l'enquête reste difficile tant à mettre en place qu'à vivre, dans la crainte du contentieux d'une part, et de la contestation d'autre part.

Un vaste champ d'application : "la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux... susceptibles d'affecter l'environnement" (article 1 de la loi du 12 juillet 1983).

L'évolution de l'enquête publique, telle qu'elle est retracée dans l'excellente présentation de Michel Prieur (1), fait apparaître qu'auparavant ce dispositif se bornait à organiser un dialogue entre l'administration expropriante et les propriétaires, afin de protéger ceux-ci des atteintes portées à la propriété privée par les projets d'aménagement publics.

Avec la loi du 12 juillet 1983, ce sont toutes les personnes préoccupées par l'environnement qui peuvent prendre part à l'enquête. La protection de l'environnement devient d'intérêt général. Dans le dossier d'enquête publique figure en bonne place l'étude d'impact, document qui, aux termes de la loi du 10 juillet 1976, doit permettre d'apprécier les conséquences sur l'environnement des projets susceptibles de lui porter atteinte.

(1) Les enquêtes publiques, quel avenir ? Sous la direction de Michel Prieur, Notes et études documentaires, 1990-10, la documentation française.

La liste des projets assujettis est contenue dans une annexe au décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983, suffisamment vaste pour donner lieu à 10 000 enquêtes par an.

50% de ces enquêtes concernent des documents d'urbanisme, et notamment les plans d'occupation des sols des communes en incessante révision, pour lesquels n'est pas exigée d'étude d'impact, mais une étude d'environnement. Les installations classées pour la protection de l'environnement (installations industrielles) donnent lieu à 25% des enquêtes, le dernier quart comportant des projets divers, et notamment les grands travaux de l'Etat tels la construction de routes, autoroutes et voies de chemins de fer, qui, bien que peu nombreux relativement, sont au centre de la polémique sur les enquêtes publiques.

L'enquête publique a permis que s'ouvrent de vrais débats publics sur les atteintes à l'environnement provoquées par les projets, dont le bruit est l'expression la plus évidente, mais d'où ressortent également l'atteinte portée aux paysages, aux écosystèmes, ainsi que des tendances plus profondes à s'interroger sur certains aspects du modèle de développement proposé actuellement.

L'enquête publique s'est donc véritablement démocratisée : ceux qui la critiquent, à juste titre souvent, oublient parfois le progrès considérable qu'elle a représenté. S'est-elle démocratisée au point de se banaliser, de perdre de son sens, comme on peut le redouter, quand on constate que, lors de certaines enquêtes, sur des projets qui ne sont pas sans importance, le public ne se déplace pas ? Ou n'y a-t-il pas là un malaise plus profond, lié à la déception provoquée par la mise en application d'un texte qui avait suscité beaucoup d'attentes ?

De même, des enquêtes qui ont acquis une célébrité médiatique ont mis en lumière les insuffisances du processus. Si les enquêtes sur le TGV Méditerranée ou le Tunnel du Somport ont suscité les débats les plus virulents, on constate que nombre de projets autoroutiers, ainsi que d'opérations menées par les communes, provoquent des conflits que l'enquête publique est impuissante à résoudre. Dès lors, une fois l'enquête terminée, le conflit subsiste, et conduit une partie du public, notamment les associations de protection de l'environnement, à chercher un dernier recours devant le juge administratif quand il ne s'agit pas d'actions visant à empêcher d'entreprendre les travaux.

L'AVIS DES DIFFERENTS ACTEURS

-o-o-o-

Au terme des entretiens que nous avons menés nous avons constaté que la loi du 12 juillet 1983 n'avait pas tenu toutes ses promesses. Trois explications se dégagent :

- les résistances demeurent très vives de la part de l'administration organisatrice de l'enquête, du maître d'ouvrage et, d'une façon différente, du commissaire enquêteur.
- l'enquête arrive trop tard.
- le commissaire enquêteur, pivot de l'enquête publique, garant de sa crédibilité, doit-il être un sage, un expert, un pédagogue ?

De vives résistances

Dans son ensemble, l'administration française est peu habituée à la pratique du dialogue et à la transparence. Cette tradition du secret, cette crainte du débat public s'opposent fortement aux objectifs de l'enquête publique.

Un épisode de l'enquête publique sur le redémarrage de la centrale nucléaire de Creys-Malville est à cet égard révélateur. Le président de la commission d'enquête ayant estimé nécessaire d'organiser une réunion publique, le sous-préfet lui refuse toute aide matérielle. La commission doit trouver elle-même la salle et les moyens de sonorisation. Le soir prévu pour la réunion, le sous-préfet a rassemblé des forces de police, mais il prétend les faire diriger par le président de la commission d'enquête...

Si les règles de procédure fixées dans la loi et dans les décrets sont, et c'est heureux, respectées par l'administration organisatrice de l'enquête, il s'agit là, le plus souvent, d'un minimum : les mesures de publicité sont encore dans bien des cas trop limitées pour toucher tout le public qui pourrait être intéressé. Les avis d'enquête sont souvent publiés dans des journaux de faible audience.

Les conditions de consultation du dossier d'enquête ne sont pas toujours favorables à une bonne information du public : il existe un problème réel, celui des horaires d'ouverture, parfois très restreints, des mairies des petites communes. Il n'est pas exceptionnel que le dossier d'enquête soit déposé dans une salle retirée, de dimensions trop modestes pour accueillir plus de trois personnes, sans table pour y déployer les plans. Sans parler de ce couloir évoqué par un de nos interlocuteurs, où un système de minuterie obligeait à rallumer la lumière...

De même, les demandes de photocopies de documents se heurtent aux plus grandes difficultés. S'il est vrai que certaines demandes sont abusives, il semble légitime de pouvoir obtenir quelques extraits de l'étude d'impact par exemple. Et si les moyens de reproduction manquent effectivement parfois, les réticences de l'administration à la communication de documents sont réelles.

Il y a là, d'ailleurs, un problème plus vaste, car de nombreux documents ne sont pas, au regard de la réglementation, communicables. C'est tout particulièrement le cas des documents préparatoires. Or il peut s'agir d'études, d'avis, dont la divulgation serait un élément essentiel de l'information du public. Au Québec, dont l'exemple sera analysé plus loin, seuls les documents relevant réellement du secret industriel ou militaire ne sont pas communiqués. Et que dire de ces documents montrés aux membres de la commission d'enquête, mais aussitôt repris pour que le public n'en ait pas connaissance !

Le comportement de l'administration à l'égard des commissaires enquêteurs est souvent lui aussi empreint de méfiance. Contacté par téléphone par le président du tribunal administratif qui doit le désigner, le commissaire enquêteur accepte fréquemment de se charger d'une enquête sans savoir vraiment de quoi il s'agit. La plupart du temps, les services préfectoraux refusent de lui communiquer le dossier d'enquête pour qu'il puisse en prendre connaissance avant le début de l'enquête, et le commissaire enquêteur ne dispose que rarement d'un dossier personnel. Les réunions préparatoires entre administration, maître d'ouvrage et commissaire enquêteur sont l'exception. Enfin, l'administration ne communique pas toujours aux com-

missaires enquêteurs la décision prise après l'enquête. Ceux-ci souhaiteraient pourtant savoir de quelle façon leurs réserves sur le projet, quand ils en ont formulées, ont été prises en compte.

Les mêmes résistances apparaissent du côté du maître d'ouvrage, public ou privé. Pour lui, l'enquête publique est une formalité désagréable, au cours de laquelle il se refuse à voir son projet, dont les caractéristiques essentielles sont déjà bien définies, livré à la contestation, et souvent son attitude est celle de l'expert fort de ses certitudes, face au public ignorant. Pourquoi informer le public, le consulter, puisque le projet est assurément bon ?

De ce point de vue, le problème vient surtout du contenu du dossier d'enquête mis à la disposition du public, et notamment de l'étude d'impact. S'il est inévitable que, par l'effet des progrès techniques et de l'affinement des méthodes d'analyse, l'étude d'impact soit de plus en plus complexe, un tel document devient inaccessible au public. L'existence d'un résumé non technique est prévue par un décret récent, du 25 février 1993. Cependant, il n'est pas certain que le public puisse, sans assistance, trouver les réponses aux questions qu'il se pose.

Ainsi, l'impression domine que le projet est définitivement arrêté, sans que les choix soient toujours justifiés. Pourquoi tel tracé a-t-il été retenu, pourquoi tel site a-t-il été choisi ? Y a-t-il eu étude de solutions alternatives, et pour quels motifs ont-elles été écartées ? **"L'histoire" du projet n'apparaît pas dans le dossier, ou du moins pas de façon explicite. Dès lors, une impression d'arbitraire se dégage, mal acceptée par le public.**

Aux termes du décret du 23 avril 1985, le commissaire enquêteur peut se faire communiquer par le maître d'ouvrage tous les documents qui lui semblent être de nature à l'éclairer lui-même sur le projet, et à informer le public. Mais nous l'avons dit, certains documents sont estimés non communicables et le refus du maître d'ouvrage n'est pas sanctionné.

Notons enfin qu'il est prévu par l'article 4 de la loi du 12 juillet 1983 que les réunions publiques aient lieu en présence du maître d'ouvrage. En ce qui concerne les projets dont les communes sont maîtres d'ouvrage, il semble que si, le plus souvent, les services techniques participent à la réunion, ce n'est pas toujours vrai pour les élus, dont la volonté politique est à l'origine du projet. (tel fut le cas à Bordeaux lors d'une réunion publique sur le VAL, pourtant très controversé).

Enfin, les commissaires enquêteurs n'ont pas toujours contribué à faire évoluer favorablement cette situation.

Selon l'article 4 de la loi du 12 juillet 1983, le commissaire enquêteur conduit l'enquête. Mais il ressort d'un bilan d'application de la loi du 12 juillet 1983, élaboré par la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs à l'aide d'un questionnaire adressé aux tribunaux administratifs, aux préfets et à ses adhérents, que sur bien des points les services préfectoraux gardent l'initiative. Par exemple, dans 47% des cas, c'est la préfecture qui fixe le nombre des permanences, et dans 69%, le lieu. Une forte proportion (20%) des commissaires enquêteurs se voient proposer (imposer ?) de siéger les trois derniers jours de l'enquête, de sorte qu'il est trop tard pour proposer une réunion publique, une prolongation de l'enquête...

Nous reviendrons plus loin sur le comportement des commissaires enquêteurs : mais il apparaît d'ores et déjà que celui-ci

n'oppose qu'une faible résistance aux interventions abusives des services de la préfecture. Dans la majorité des cas il s'agit d'un fonctionnaire retraité, peu enclin à affronter l'administration.

Ce n'est d'ailleurs pas chose facile : le président d'une commission d'enquête importante a souligné que la plupart de ses demandes se heurtaient à l'obstacle invoqué du "risque de contentieux". Et un commissaire enquêteur chevronné, pourtant rompu aux négociations avec les préfectures, explique avoir parfois été obligé de parlementer longuement au téléphone, avouant avoir été de temps en temps sur le point de capituler !

Dans ces conditions le sens même de l'enquête publique est détourné. La lettre des textes est respectée, mais on oublie que cette procédure est d'abord faite pour informer le public et recueillir ses observations. Tout se passe comme si trois des acteurs : administration, maître d'ouvrage, commissaire enquêteur, préféreraient que le quatrième acteur, le public, se manifeste le moins possible.

Selon le mot de Michel Prieur, l'évolution de l'enquête publique depuis l'application de la loi du 12 juillet 1983 reste "imperceptible".

L'enquête publique sur les projets importants arrive trop tard

Il s'agit là d'un constat quasi unanime, à propos des enquêtes sur les grandes opérations ayant de nombreuses incidences sur le cadre de vie. Il apparaît donc nettement qu'une distinction devra être effectuée entre différents types d'enquêtes, en réservant un sort particulier aux grands projets de l'Etat et des collectivités locales.

La critique sur l'aspect trop tardif de l'enquête vient d'abord du public. En effet, l'enquête intervient à la fin du processus d'élaboration d'un projet, au moment où ses caractéristiques sont déjà bien déterminées. Il s'ensuit une impression d'inutilité de l'enquête que nos correspondants ont souvent exprimée.

Face à un projet dont l'existence lui est soudainement révélée, le public est partagé entre la résignation et la révolte. Dans le premier cas, la conséquence en est la non-participation à l'enquête. Dans le second, une forte contestation se développe, que l'enquête ne peut désamorcer. Le maître d'ouvrage, qui a déjà engagé d'importants crédits d'étude, ne veut pas remettre en question son projet et examiner les contre-propositions qui lui sont faites. Pourtant, l'article 4 de la loi du 12 juillet 1983 prévoit, dans son 1er alinéa, que *"le commissaire enquêteur ... conduit l'enquête de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions"*. Sur ce point le texte reste la plupart du temps lettre morte.

Il est rare de voir expliquer les différentes options d'un projet, et justifier la solution finalement retenue. Dans le pire des cas, apparaît l'arbitraire, comme l'ont ressenti les associations qui sont intervenues contre le tracé du TGV Méditerranée : nous avons eu le sentiment qu'aucun dialogue n'avait été possible dès lors qu'une décision arbitraire imposée par un responsable politique éminent (?) avait exclu du débat un des tracés.

Certains maîtres d'ouvrage nous ont assuré qu'ils effectuaient des consultations pendant le processus d'élaboration du projet, et notamment avec les élus concernés. Mais nous savons que

lorsqu'il s'agit d'autoroutes ou de TGV, aucun élu ne fait preuve d'esprit critique. Peu importe le tracé, les dommages causés à l'environnement, pourvu que l'infrastructure desserve leur territoire.

Le public ne se sent donc pas représenté par ses élus dans la concertation avec le maître d'ouvrage. Il est d'ailleurs étonnant de constater qu'un projet dont on sait à l'avance qu'il sera porteur de conflits ne fasse l'objet de la part du maître d'ouvrage d'aucun effort particulier pour essayer de désamorcer les oppositions, comme on l'a vu pour le projet de Tunnel du Somport.

Dans les deux exemples que nous avons cités parce qu'ils sont les plus connus, ont remarqué que pour tenter d'enrayer la contestation et de regagner quelque crédibilité, le ministère de l'équipement a dû faire appel à des experts indépendants (et même étrangers dans le cas du TGV) pour remettre à plat certains aspects du dossier. Tout le processus de l'enquête publique et des débats auxquels le projet donnait lieu apparaissait en effet comme pipé.

Les maîtres d'ouvrage préfèrent discuter avec les élus ou avec des services techniques qu'avec le public : ce qui est vrai pour l'enquête publique l'est pour d'autres formes de concertation, informelle, qui se développent par exemple dans les communes pour la mise en place de politiques urbaines. Certains de nos interlocuteurs nous ont fait remarquer que le public restait souvent indifférent lors des consultations, et s'en sont prévalus pour estimer qu'il n'y avait pas lieu de donner plus de champ à la participation. Mais cette indifférence se fonde sur la conscience de ne pas pouvoir influencer sur les décisions qui sont prises. Au contraire, quand les enjeux du projet sont importants, cette même lucidité provoque révolte et blocages.

Certains maîtres d'ouvrage partagent avec le public cette idée que dans le cas de grands projets, l'enquête publique est trop tardive.

Tel est le cas aujourd'hui de la SNCF, forte des enseignements tirés de la mauvaise gestion du projet de TGV Méditerranée. Il a fallu en effet deux enquêtes publiques, la première ayant été le cadre de protestations d'une ampleur inédite. En revanche, la Direction des routes au ministère de l'équipement, malgré les difficultés que l'on voit surgir autour de certains projets routiers, affirme encore la volonté de passer en force, avec la certitude d'agir pour le mieux.

Pourtant, des sommes importantes sont perdues en raison des retards que prend la réalisation d'un projet contesté : outre les cas du TGV, ou du Tunnel du Somport, les obstacles auxquels se heurte le passage de l'autoroute A 85 à Langeais, ou encore de l'A 83 entre Nantes et Niort en sont autant d'exemples, sans oublier le passage de l'A 14 au pied des jardins du château de Saint-Germain-en-Laye.

De même, une vive contestation entoure la construction d'une gare pour le TGV Nord à Ablaincourt, en pleine campagne : un deuxième recours est pendu devant le juge administratif, après que la première DUP eut déjà été annulée pour insuffisance de l'étude d'impact. Des associations comme SOS GASPILLAGE dénoncent l'inutilité d'enquêtes publiques au cours desquelles "le maître d'ouvrage présente sa solution, et, exceptionnellement, des solutions alternatives repoussoirs".

Ainsi, que ce soit par conviction ou par réalisme, la plupart de nos interlocuteurs constatent que l'enquête publique sur les

grands projets d'aménagement devrait être précédée d'une concertation préalable, dont les modalités sont à proposer.

Le commissaire enquêteur doit-il être un sage, un expert, ou un pédagogue ?

La loi du 12 juillet 1983, ainsi que ses décrets d'application, font du commissaire enquêteur le pivot de l'enquête publique. Rappelons qu'il la conduit, et que ses pouvoirs sont nombreux : visite des lieux, organisation d'une réunion publique, prolongation de l'enquête, demande de documents complémentaires.

La portée juridique d'un avis défavorable est loin d'être négligeable : dessaisissement du préfet au profit du ministre dans le cas d'une DUP, sursis à exécution accordé de droit si un des moyens invoqués paraît de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée. Il n'est donc pas étonnant que les critiques adressées à l'enquête publique se concentrent sur le commissaire enquêteur. D'une certaine façon, il incarne le processus, de lui dépendent sa crédibilité ou son discrédit.

Les personnes que nous avons rencontrées au cours des entretiens ont exprimé des points de vue différents sur ce qu'elles attendent du commissaire enquêteur : le plus grand nombre voudrait qu'il soit un expert, apte à juger techniquement de la pertinence du projet ; les autres souhaitent qu'il reste "l'honnête homme" prévu par la loi, qui ne pose pas d'exigences précises quant aux compétences requises pour occuper la fonction.

Nombre de nos interlocuteurs reprochent au commissaire enquêteur sa fréquente ignorance du domaine technique auquel appartient le projet mis à l'enquête. Dès lors, comment peut-il comprendre l'étude d'impact, en déceler les insuffisances ? Comment répondre aux questions du public ? Comment donner un avis autorisé dont les conséquences, on l'a vu, ne sont pas sans importance ? Les maîtres d'ouvrage et les associations se retrouvent dans cette demande d'un commissaire enquêteur-expert, en mettant en avant la complexité croissante du dossier d'enquête.

Les présidents de tribunal administratif semblent partager cette préoccupation puisque, par exemple, ils désignent fréquemment des ingénieurs des Ponts et Chaussées ou des travaux publics de l'Etat (en retraite, bien entendu) comme commissaires enquêteurs sur les projets d'infrastructures... Mais alors c'est l'origine professionnelle des commissaires enquêteurs qui va être critiquée, car elle est trop proche de celle des maîtres d'ouvrage!

L'esprit de la loi du 12 juillet 1983 était plutôt de considérer le commissaire enquêteur comme un honnête homme, un sage, apte à donner un avis de bon sens. Là où un expert considérerait un projet comme acceptable parce que techniquement bon, un sage prendrait en compte les nuisances provoquées au quotidien dans le cadre de vie de la population concernée. Mais le commissaire enquêteur doit surtout être un pédagogue, qui sait écouter, expliquer, comprendre les préoccupations du public et s'en faire le porte-parole auprès du maître d'ouvrage. Les qualités de communication sont indispensables à l'exercice de cette fonction.

L'enquête publique ne doit pas être une affaire d'experts. Nous avons dit plus haut que le dialogue entre techniciens et grand public était difficile, l'incompréhension et le mépris de l'autre prenant rapidement le dessus. S'il est souhaitable qu'une com-

mission d'enquête sur un projet important compte parmi ses membres des personnes ayant des compétences techniques, les autres commissaires enquêteurs doivent présenter des sensibilités différentes, et surtout tous doivent s'attacher à ce que les questions posées par le public reçoivent des réponses complètes et précises. Un commissaire enquêteur qui ne connaît pas bien le domaine technique du projet peut s'informer, se faire communiquer des documents, et exiger que les affirmations du maître d'ouvrage soient à la fois corroborées par des études fiables, et compréhensibles par le public. Il serait impossible de désigner un commissaire enquêteur, ou de réunir une commission d'enquête, qui ait des compétences comparables aux équipes de chercheurs et d'ingénieurs des grands maîtres d'ouvrage. Là encore, la qualité et la lisibilité des études d'impact sont en cause, et l'enquête publique ne peut être le moment de vérifier leur valeur et d'engager des contre-expertises.

Nous pensons, comme plusieurs de nos interlocuteurs, que chaque fois que cela est possible, il faut préférer la commission d'enquête au commissaire enquêteur seul, afin de réunir des compétences différentes et complémentaires. Mais pour nous le commissaire enquêteur est avant tout au service de l'écoute et de l'information du public, et devra, en tant que de besoin, recevoir une formation en ce sens.

La notion d'utilité publique

Aux différents problèmes que nous avons abordés vient s'ajouter pour certains de nos interlocuteurs une autre question : la notion d'utilité publique a évolué, et la dénomination "d'enquête d'utilité publique" n'est pas satisfaisante, car le public se méprend sur sa signification.

De ce point de vue, il nous a été proposé de distinguer la question de l'intérêt général d'un aménagement, qui devrait être décidée bien avant l'enquête publique, notamment pour les grands projets, après un débat portant sur les finalités, les priorités, et éventuellement, quand la question est d'intérêt national, par le Parlement. L'enquête publique proprement dite porterait dès lors sur les seuls problèmes de riveraineté.

Cette analyse s'appuie sur le fait que l'enquête publique ne doit pas être le moment où le principe même d'un aménagement peut être débattu. Il est bien trop tard pour le faire, et les délais relativement brefs dans lesquels est enfermée l'enquête ne permettent pas une remise en cause de cette envergure. Par ailleurs, on remarque que le public qui vient contester lors de l'enquête le bien-fondé d'un aménagement, au nom de l'intérêt général, est souvent guidé par des préoccupations privées, liées aux nuisances particulières que le projet peut lui occasionner.

Nous pensons que ce problème pourrait trouver une solution si une véritable concertation était organisée en amont, de telle sorte que le projet qui serait présenté à l'enquête aurait préalablement été justifié et amendé en fonction du débat public.

QUELQUES REPONSES

-0-0-0-

Certains aménageurs, conscients du fait que leur projets seraient mieux acceptés s'ils mettaient en oeuvre des mécanismes

de concertation préalable, ont mené différentes expériences dans cette direction. Il existe également une procédure légale de concertation dans le cadre des politiques urbaines, fixée dans l'article L.300-2 du code de l'urbanisme. Nos interlocuteurs d'EDF et de la SNCF, notamment, nous ont exposé leurs méthodes : elles représentent des points de référence intéressants.

L'action d'EDF

Cette action se situe d'une part dans le cadre défini par la circulaire du 14 janvier 1993 sur l'instruction des projets d'ouvrages électriques, et d'autre part à travers des mesures prises ponctuellement à l'occasion de certains projets.

La circulaire prévoit un renforcement de la concertation préalable pour l'élaboration des schémas directeurs et pour chaque projet d'ouvrage à haute et très haute tension. Celle-ci est menée selon une procédure très souple en fonction du contexte local et de l'importance des projets. On peut remarquer que l'instance permanente de concertation sur les schémas directeurs, qui se situe au niveau régional, est composée d'élus, de responsables socioprofessionnels et de représentants de l'administration. Elle est mise en place par EDF en étroite concertation avec le préfet. C'est également le préfet qui conduit la concertation préalable sur chaque projet d'ouvrage à haute et très haute tension. A ce stade, les représentants d'associations sont consultés.

De nombreux comités régionaux et départementaux de concertation fonctionnent, ils gèrent un fonds doté de crédits sur la base d'environ 5% du montant des travaux, qui permet de réaliser une compensation environnementale.

Peu de projets d'envergure ont vu se développer autant d'oppositions que la mise en place des équipements d'énergie nucléaire, des projets de centrale à ceux des lignes à haute tension et aux laboratoires d'enfouissement des déchets. Aussi le maître d'ouvrage a-t-il été amené à composer avec le public. Il existe une commission par site, chargée des relations avec le public.

EDF a procédé également à l'élaboration de chartes, et nous a donné l'exemple d'un travail de groupe sur la vallée de la Dordogne. Inspiré de méthodes québécoises, ce travail part du constat que "l'absence d'implication sociale" est fréquemment l'origine des échecs dans les plans de gestion de l'environnement. Dès lors, la charte de la vallée de la Dordogne a été élaborée à la suite d'une négociation fondée sur la recherche d'un consensus entre les 17 partenaires concernés.

Nous reviendrons plus loin sur l'intérêt, mais aussi sur les inconvénients, de ces procédures contractuelles qui se sont développées pour promouvoir la protection de l'environnement dans différentes politiques d'aménagement.

Mais il convient d'examiner maintenant le processus mis en place par le ministère de l'équipement dans le cadre de la circulaire du 15 décembre 1992 dite circulaire Bianco, qui a été expérimenté par la SNCF à l'occasion des projets de TGV Rhin-Rhône et Lyon-Montmélián.

La circulaire du 15 décembre 1992

Elaborée à la suite des graves difficultés rencontrées par le pro-

jet de TGV Méditerranée, et à la suite des propositions contenues dans le rapport sur la politique des transports élaboré par le préfet Carrère, cette circulaire a connu ses premières applications durant l'été 1993. Nous avons ainsi pu recueillir quelques informations, de sources différentes, qui nous ont paru instructives.

La circulaire du 15 décembre 1992 prévoit d'assujettir à une procédure de concertation en amont les grands projets nationaux d'infrastructures. Le ministre souhaite "préciser les conditions d'un débat transparent et démocratique pour la conception et la réalisation des grandes infrastructures décidées par l'Etat". Dès la conception du projet, et "en tout cas en amont des études de tracé", sera engagé un débat dont la transparence sera assurée par une commission de suivi.

Nous pensons que cette expérience de commission chargée de la transparence du débat public est originale et intéressante. La commission ne prend pas part au débat, elle n'a pas pour rôle d'évaluer le projet : elle s'assure que les questions du public sont bien entendues et reçoivent des réponses. Mais la commission est désignée par le préfet, et le débat organisé par lui.

Nous estimons que la crédibilité du processus en est affectée. Sur les représentants de la SNCF se montrent satisfaits de la façon dont s'est déroulée la concertation sur les deux projets des TGV mentionnés plus haut, les jugements portés par certains membres de la commission comme par certains des participants au débat sont plus réticents.

Le préfet a choisi des notables locaux comme membres de la commission dans les deux cas. L'honnêteté et la bonne volonté de ces personnes ne sont pas en cause, mais il ne semble pas qu'elles aient clairement eu conscience de leur rôle. La commission s'est comportée en spectatrice passive du débat, et n'a guère eu d'attitude collective affirmée.

Il nous a été rapporté qu'un des membres de la commission de suivi sur le TGV Rhin-Rhône avait un intérêt personnel, sans doute très légitime sur le plan professionnel, dans la réalisation de l'infrastructure. Cet intérêt personnel n'a pas été jugé incompatible avec la fonction exercée au sein de la commission de suivi. Nous sommes loin des exigences strictes d'indépendance posées par la loi du 12 juillet 1983 pour l'exercice des fonctions de commissaire enquêteur. Il est pourtant indispensable qu'une commission chargée de veiller à la transparence du débat public présente une indépendance absolue.

L'organisation du débat a révélé une nouvelle fois la résistance à une véritable expression publique : une réunion publique a été tenue sans qu'aucun document n'ait été adressé préalablement aux participants. Des élus ont été déçus, et ont eu l'impression que le processus était biaisé. Ainsi, les défauts d'une enquête publique mal conduite étaient remontés en amont.

Il est vrai qu'il s'agissait là d'expériences, que le mécanisme demande à être perfectionné. Cependant, nous pensons que la concertation préalable doit être menée par une instance indépendante, et pleinement consciente de la nature et des objectifs de sa mission. En outre, ses pouvoirs de contre-expertise doivent être réels.

La circulaire du 15 décembre prévoit également qu'à l'issue du débat, le préfet en établira le bilan et proposera un cahier des charges exposant choix et solutions, ainsi que les grands enjeux qui se seront dégagés. Il semble que c'est à la commission d'é-

tablir ce bilan et de faire des recommandations dont le cahier des charges devra tenir compte.

Nous précisons la manière dont nous envisageons cette procédure de concertation préalable dans nos propositions : si la circulaire du ministre de l'équipement présente un grand intérêt, le dispositif qu'elle met en place demande, selon nous, à être revu.

Nous constatons que les ministères aménageurs ont agi par voie de circulaire, laissant aux préfets une grande latitude pour organiser la concertation. Il est vrai que la procédure fixée par le code de l'urbanisme à propos des aménagements urbains n'est pas vraiment convaincante.

L'article L.300-2 du code de l'urbanisme

Concernant des opérations d'aménagement urbain, cet article prévoit que le conseil municipal met en oeuvre une concertation "associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales, et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole".

Si le principe est excellent, il apparaît que, faute de précisions contraignantes, la concertation reste le plus souvent réduite au minimum. Un dossier et un registre sont mis à la disposition du public.

Parfois, sont organisées des réunions publiques : mais que penser de ce maire d'arrondissement, à Paris, qui, après une heure de réunion, a estimé que l'exercice avait assez duré, et fait éteindre la lumière pour disperser les assistants.

Un maire nous a dit tout ignorer de cette procédure, mais pratiquer une concertation régulière avec ses administrés, hors de tout cadre législatif ou réglementaire. Sur tous les projets qu'il a pour sa commune, il organise expositions et réunions, et va même, lorsqu'il reçoit des lettres virulentes, jusqu'à proposer immédiatement un rendez-vous à ses correspondants pour discuter du problème. Il nous a convaincu du bien fondé de sa démarche. Mais bien d'autres témoignages montrent que laisser la concertation au bon vouloir des élus ou de l'administration, du moins sur des projets importants, ne présente pas que des avantages.

Il n'est évidemment pas souhaitable de prévoir des cadres rigides de concertation dans tous les cas. Des procédures informelles, souples, peuvent être adaptées aux conditions locales particulières. De plus, comme nous l'avons vu, des dispositions législatives ou réglementaires peuvent être respectées à la lettre, mais être vidées de leur sens. Le ministère de l'environnement encourage, dans le cadre de l'élaboration des chartes pour l'environnement, l'implication de tous et notamment la participation des associations au processus. En se multipliant de telles démarches s'imposent par l'évidence de leur utilité.

Il s'agit donc de trouver un équilibre entre des mesures obligatoires, et une action volontariste pour promouvoir le dialogue et le débat entre décideurs et public.

Du côté des commissaires enquêteurs

Avec 10 000 enquêtes publiques par an (et il faudrait y ajouter

les enquêtes dites de droit commun, régies par les dispositions du code de l'expropriation), les besoins en commissaires enquêteurs sont importants. Ils forment une population relativement âgée, masculine, composée essentiellement de retraités de l'administration. Les conditions pour faire acte de candidature auprès du préfet ou du président du tribunal administratif sont très souples. De plus, le fait de figurer sur la liste préfectorale ou dans le fichier du tribunal n'implique pas que l'on fera des enquêtes, notamment parce que le choix du président du tribunal administratif est absolument libre. Par ailleurs, certains voient dans leur inscription sur la liste départementale une valeur honorifique, et n'ont jamais mené la moindre enquête. D'autres ne seront jamais désignés, par exemple parce qu'ils appartiennent à une association de protection de l'environnement, ce qui est pour le moins paradoxal. Enfin, on peut être désigné sans jamais s'être manifesté, pour une enquête déterminée, car on possède le profil adéquat.

Il s'agit donc d'un ensemble d'individus, plutôt que d'un groupe constitué, et de là notamment vient la difficulté d'exercer sur eux une action coordonnées et cohérente. Pourtant, une grande partie des problèmes de l'enquête publique repose sur le choix des commissaires enquêteurs.

Un regroupement a été mis en place par la création en 1987 de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs. Cet organisme édite un bulletin d'information, réalise des études, collabore avec les DIREN pour l'organisation de journées de formation. Son président, est l'un des interlocuteurs principaux du ministère dans sa réflexion et son action en direction des commissaires enquêteurs.

Mais la CNCE ne touche pas tous les commissaires enquêteurs, et suscite même chez certains des attitudes de rejet, sans parler des isolés, nombreux, qui ne désirent pas se rattacher à un groupe.

Beaucoup n'ont pas conscience des difficultés que comporte la conduite d'une enquête publique. La volonté de s'informer et de se former, même parmi les adhérents de la CNCE, (de la part de personnes souvent âgées, et à l'expérience professionnelle parfois prestigieuse) ne va pas de soi. Les réactions à la procédure instaurée par l'article 21 de la loi du 8 juillet 1993 dite "loi paysages" en apportent la preuve : cette procédure, interrompue à la suite d'un avis du Conseil d'Etat qui l'estimait illégale en l'absence d'un décret, visait à améliorer le recrutement des commissaires enquêteurs en faisant examiner leur candidature par une commission départementale. De nombreuses préfetures nous ont fait part des protestations des commissaires enquêteurs déjà "en fonction", irrités de se voir ainsi évalués.

L'existence de la CNCE apporte une réponse partielle au problème de l'éparpillement des commissaires enquêteurs, qui est dû à la nature même du système mis en place par la loi du 12 juillet 1983.

Il conviendra de trouver localement des relais pour établir des liens indispensables entre les commissaires enquêteurs, les informer, et animer un programme de formation.

L'exemple québécois

Il n'est pas inutile de se tourner vers des exemples étrangers en matière d'enquêtes publiques, mais il faut garder présente à l'es-

prit cette situation tout à fait particulière à la France, où, rappelons-le, se déroulent environ 10 000 enquêtes par an. Les pays qui ont mis en place des procédures plus encadrées, favorisant autant que possible la prise de parole du public, ne réalisent qu'un nombre très limité d'enquêtes. C'est le cas du Québec, mais nous estimons intéressant de nous arrêter sur le dispositif existant là-bas, dans la mesure où il repose sur des notions de base qui pourraient inspirer la réflexion sur la concertation en France.

Seuls les grands projets publics sont assujettis au Québec à une procédure d'audience publique (une réforme en cours va inclure les grands projets industriels privés). Après une période d'information, le projet fait l'objet d'une audience publique si la demande en est formulée auprès du ministre de l'environnement, même si c'est par une seule personne, pourvu que la demande ait un caractère sérieux.

Toute la procédure (que nous n'allons pas retracer dans le détail) est conduite par le Bureau des audiences publiques (BAPE), organisme rattaché au ministère de l'environnement mais indépendant dans son action. Doté de moyens financiers et humains importants, le BAPE fonde sa crédibilité sur cette indépendance clairement affirmée, sur sa compétence, et sur les méthodes qu'il utilise pour favoriser l'expression du public : ainsi l'audience dure aussi longtemps que des questions restent à poser, jusqu'à une semaine, mobilisant le maître d'ouvrage et des représentants du ou des ministères concernés.

Le commissaire qui conduit l'audience veille à ce qu'aucune question ne reste sans véritable réponse : un maître d'ouvrage qui ne fournit pas de renseignements précis sur un sujet important est invité à approfondir ses études, et devra produire ultérieurement une réponse écrite.

L'autorité du commissaire est suffisante pour faire respecter l'ordre, et toute attaque personnelle est immédiatement interrompue. L'audience est minutieusement préparée, car le public dispose de nombreux documents. Il n'est pas difficile d'obtenir des photocopies. L'information préalable, très large, permet d'aborder des problèmes déjà bien identifiés.

Nous avons pu recueillir des témoignages d'associations, et du public en général, qui montrent que l'audience publique telle qu'elle est pratiquée au Québec répond bien aux attentes d'un véritable débat démocratique. Le BAPE est à l'écoute du simple citoyen, aucun n'est méprisé. La notion de respect à l'égard du public, et la conviction que les observations des riverains peuvent apporter de précieuses informations aux aménageurs, guident l'action du BAPE. Les maîtres d'ouvrage, de leur côté, trouvent la procédure très éprouvante, car ils sont contraints de répondre sur tous les aspects de leur projet.

Du système québécois nous retenons surtout l'idée d'un organisme indépendant, dont l'autorité est reconnue et acceptée par tous. La compétence des commissaires est fondée sur leurs propres connaissances, ainsi que sur les informations dont ils disposent grâce aux ressources du BAPE en experts. Mais elle repose tout autant sur leur capacité à donner la parole à tous, et à établir un dialogue entre le public et le maître d'ouvrage qui soit clair et précis.

PROPOSITIONS

-0-0-0-

Deux principes se sont imposés à nous au terme de notre réflexion sur les possibilités d'amélioration de l'enquête publique.

- Il s'agit d'une législation encore jeune, dont les effets font lentement leur chemin, et il n'est pas souhaitable de la remettre totalement en cause. Par exemple, il serait inacceptable pour beaucoup de réduire considérablement le champ d'application de la loi pour limiter le nombre des projets assujettis, afin de relever la qualité des enquêtes restantes, bien que le nombre élevé des enquêtes soit un obstacle important et que cette situation place la France hors des normes de la plupart des pays européens.

- Il faut également éviter d'alourdir la procédure, ce qui provoquerait un accroissement des risques de contentieux et ne convaincrerait pas ceux qui sont déjà réticents à appliquer le système tel qu'il existe.

C'est dans cet esprit que nous ferons nos propositions qui s'articuleront en trois rubriques :

- *des mesures simples de nature législative ou réglementaire*
- *une nécessaire action de formation, d'information et de sensibilisation*
- *un nouveau droit au débat public en amont des grands projets.*

DES MESURES D'ORDRE LEGISLATIF OU REGLEMENTAIRE

Il faut rendre la procédure plus efficace sans l'alourdir ni la compliquer. Une plus grande efficacité doit être recherchée dans 5 directions :

1 - avant le début de l'enquête

1-1 La liste départementale d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur instituée par l'article 21-I de la loi du 8 janvier 1993 n'est pas satisfaisante, d'une part parce que la commission chargée de l'établir est présidée par le préfet et composée majoritairement de fonctionnaires qui lui sont subordonnés, d'autre part parce que son caractère obligatoire restreint la liberté de choix des présidents de tribunal administratif. Ce dispositif devrait être abrogé.

1-2 Le commissaire enquêteur doit pouvoir disposer d'un exemplaire du dossier d'enquête dès sa désignation par le président du tribunal administratif. L'autorité compétente doit organiser une réunion préalable avec le commissaire enquêteur et le maître d'ouvrage.

1-3 A l'article 12 du décret n° 85-453 du 23 avril 1985, qui fixe les mesures de publicité de l'enquête, l'utilisation possible des moyens audiovisuels doit être rappelée. De même il importe que l'avis annonçant l'enquête publique par voie de presse locale figure dans la rubrique concernant les informations sur la (ou les) commune concernée.

1-4 Il faut prévoir que le commissaire enquêteur contrôle que des mesures de publicité adéquates ont été prises, et puisse faire des recommandations s'il les estime insuffisantes.

1-5 Un décret pris pour l'application de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme devra préciser les modalités de la concertation préalable aux opérations d'aménagement en milieu urbain.

1-6 Il conviendrait que lors de la phase d'élaboration du P.O.S., les associations agréées d'usagers et de protection de la nature et de l'environnement soient associées au groupe de travail et non simplement consultées.

1-7 Il existe parfois des différences entre les enquêtes selon les catégories de projets. Certaines ne sont pas justifiées, et introduisent des confusions dans les procédures. Il faudrait procéder à un examen attentif des décrets concernés.

1-8 Lorsque, pour de grands projets d'infrastructures, il apparaît, à l'issue des consultations inter-administratives que plusieurs variantes sont équivalentes du point de vue des intérêts nationaux, ces différentes variantes pourraient être mises à l'enquête.

2 - pendant le déroulement de l'enquête

2-1 Le commissaire enquêteur devrait obligatoirement siéger une fois en soirée ou un samedi (éventuellement un dimanche ou un jour férié). En cas de fermeture de la mairie, la permanence pourrait se tenir dans un autre endroit (salle des fêtes, foyer...)

2-2 La réunion publique pourrait être rendue obligatoire s'il existe une forte demande dans des conditions à définir. L'autorité compétente pour organiser l'enquête serait tenue d'y assister au même titre que le maître d'ouvrage. Les modalités d'une telle réunion pourraient être précisées : elle est présidée par le commissaire enquêteur, le public serait invité à déposer préalablement ses questions par écrit sur un registre...

2-3 Les questions et les observations du public doivent recevoir une réponse de la part du maître d'ouvrage. Le commissaire enquêteur s'assure que les réponses sont apportées. Les réponses, et éventuellement le refus du maître d'ouvrage, sont mentionnés dans le rapport.

2-4 D'une façon générale, la législation existante sur la communication des documents devrait être revue, car la pratique qui en découle est exagérément restrictive. Sans un effort dans ce sens, des mesures pour améliorer l'enquête publique n'atteindraient pas réellement leur but.

3 - portée de l'avis du commissaire enquêteur

En cas d'avis défavorable sur des projets faisant l'objet d'une décision qui relève normalement de la compétence du seul maire, la décision ne pourrait résulter que d'une délibération, motivée du conseil municipal.

4 - suivi de l'enquête

4-1 Toute décision prise à la suite de l'enquête devrait faire état, en annexe, des engagements du maître d'ouvrage contenus dans l'étude d'impact, et des engagements pris à la suite des observations du public et du commissaire enquêteur.

4-2 Il existe un problème spécifique et tout à fait dérogatoire pour les travaux d'infrastructures linéaires pour lesquels, après la DUP, il n'est pas besoin d'autorisation. Un temps assez long (jusqu'à 5 ans) peut s'écouler entre la DUP et le début des travaux, pendant lequel les études sont complétées et affinées, mais ne sont connues que du maître d'ouvrage. Il faudrait prévoir un régime d'autorisation pour ces travaux, et une nouvelle enquête publique préalable à la décision d'autorisation.

4-3 Le délai imparti entre la fin de l'enquête publique et la prise de la DUP pourrait être allongée à 24 mois, afin qu'une enquête publique complémentaire puisse être organisée sur certaines variantes proposées par la commission d'enquête.

5- le problème de l'indemnisation des commissaires enquêteurs

A l'heure où nous écrivons ce rapport, il est acquis, par le vote de la loi de finance pour 1994 par le parlement, que l'indemnisation des commissaires enquêteurs va être transférée de l'Etat aux maîtres d'ouvrage.

Ce transfert, légitime car le maître d'ouvrage indemnise ainsi un service rendu, était également la seule voie qui permette une revalorisation du montant de cette indemnité. Cette revalorisation devra être suffisante, tout d'abord parce qu'ainsi le gouvernement indiquera que la tâche n'est pas simple et qu'il attache du prix à ce qu'elle soit correctement accomplie. Ensuite, elle devra attirer vers les fonctions de commissaire enquêteur des personnes en activité, rendant enfin possible le renouvellement tant souhaité de la population des commissaires enquêteurs.

Le décret qui doit être pris pour l'application de cette nouvelle disposition de prise en charge de l'indemnisation par le maître d'ouvrage prévoit, selon les engagements du gouvernement, que le président du tribunal administratif fixe le montant de l'indemnisation : en effet, cette mesure qui figurait dans le texte de l'article 21 de la loi du 8 janvier 1993 disparaît dans la nouvelle rédaction issue de la loi de finances. Vivement réclamée par les commissaires enquêteurs l'intervention du président du tribunal administratif permet d'éviter un paiement direct du commissaire par le maître d'ouvrage, ce qui serait évidemment préjudiciable au principe d'indépendance. Un dispositif de consignation devra être prévu pour que le paiement du commissaire enquêteur soit assuré quelles que soient les circonstances.

La CNCE préconise depuis longtemps un rapprochement de l'indemnisation des commissaires enquêteurs avec celle des experts judiciaires. Le système actuel de la vacation et de l'encadrement par un plafond disparaîtrait. Il est vrai que la notion de vacation n'ayant jamais été définie, les divergences d'appréciation sont nombreuses, et la qualité du travail n'est pas prise en considération.

Nous pensons qu'il est possible de laisser le président du tribunal administratif, qui a l'habitude de fixer l'indemnisation des experts, fixer librement celle des commissaires enquêteurs, mais en gardant bien présent à l'esprit qu'il s'agit là de tâches différentes. Des indications, en fonction des types d'enquêtes, de leur durée, de certaines difficultés pourraient être rassemblées, et rendre plus aisée l'évaluation de la somme due.

Mais les tribunaux administratifs ne pourront faire face à cette nouvelle tâche que si les moyens matériels leur en sont donnés. Les présidents de tribunal administratif que nous avons rencon-

trés ont pleinement conscience du rôle majeur qu'ils peuvent jouer dans l'amélioration des enquêtes publiques, par le biais de la désignation des commissaires enquêteurs, et par celui de l'indemnisation dont le montant pourrait être fonction, notamment de la qualité du rapport.

Le concours des tribunaux administratifs, essentiel, ne sera acquis que si leur sont accordés des postes supplémentaires de greffe, de l'ordre d'un poste par tribunal.

Enfin nous pensons qu'il conviendra de faire un examen d'ensemble de la situation fiscale des commissaires enquêteurs, car celle-ci résulte actuellement de décisions du ministère du budget, prises au coup par coup, et n'est pas d'une très grande lisibilité pour les personnes concernées.

UNE ACTION DE FORMATION ET DE SENSIBILISATION

Une telle démarche est essentielle, car, comme nous l'avons vu, la procédure d'enquête publique achoppe sur les réticences à la mettre en oeuvre.

1- en direction des préfets et des maires, autorités organisatrices de l'enquête

Le ministre de l'environnement devrait donner aux préfets, qui les transmettront aux maires, des instructions précises, par voie de circulaire, sur le déroulement de l'enquête publique. Il conviendrait tout d'abord d'insister sur le fait que les textes existants doivent être respectés, et notamment l'article 3 de la loi du 12 juillet 1983 et l'article 11 du décret du 23 avril 1985 qui décrivent le contenu de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique. La simple lecture des avis dans la presse montre que ce n'est pas toujours le cas. Les points suivants devraient aussi être abordés :

- les formalités de publicité doivent être renforcées pour que l'esprit des textes soit respecté.
- la communication au tribunal administratif du dossier d'enquête, en même temps qu'on lui demande de désigner un commissaire enquêteur, devrait être la règle. Il faut également que le commissaire enquêteur dispose personnellement du dossier dès sa désignation, qu'il puisse s'entretenir avec l'administration et le maître d'ouvrage avant le début de l'enquête, et qu'il soit destinataire de la décision prise à la suite de l'enquête.
- un effort doit être fait pour vérifier, tous les ans, la liste départementale des commissaires enquêteurs. Celle-ci qui, en principe, sert à désigner les commissaires enquêteurs effectuant des enquêtes de droit commun, est cependant très souvent communiquée aux tribunaux administratifs qui l'utilisent également.
- en toutes circonstances, l'information du public doit être facilitée. La communication des documents, notamment par photocopie (au besoin payante) devrait être la règle.
- il faut insister aussi sur l'intérêt que peut présenter l'organisation d'une réunion publique bien préparée, et inciter les services préfectoraux à y apporter leur contribution.

D'une façon générale, il faut convaincre tous les acteurs de l'enquête publique de l'intérêt d'une telle procédure pour tous, si

elle est menée avec conviction et transparence. Ce sont les réticences qui engendrent les conflits.

2 - en direction des maîtres d'ouvrage

Ce sont eux qui vont désormais indemniser les commissaires enquêteurs pour les enquêtes concernant leurs projets, et il y a là une situation nouvelle qu'il faudra accompagner par de l'information et de la concertation.

Il est probable que les maîtres d'ouvrage vont se monter plus exigeants, et le risque de conflits entre eux et un commissaire enquêteur critique à l'égard de leurs projets n'est pas négligeable. Rappelons ici la nécessité d'un système de consignation d'une somme correspondant au montant approximatif de l'indemnisation du commissaire enquêteur.

Nous pensons que des contacts pourraient être établis entre le ministère de l'environnement et les associations de maires. Des opérations pilotes pourraient être élaborées, mais elles seront véritablement efficaces que si des documents en sont tirés et diffusés à titre d'exemple et de conseil.

3 - en direction des tribunaux administratifs

Nous avons déjà évoqué le rôle déterminant que les tribunaux administratifs peuvent jouer dans une entreprise d'amélioration de l'enquête publique, s'ils disposent des moyens pour le faire.

Il importe de sensibiliser les présidents à l'importance du choix du commissaire enquêteur. Nous parlerons plus loin de la nécessité d'accroître la formation des commissaires enquêteurs : il faudrait inciter les présidents de tribunal administratif à désigner ceux qui se seront ainsi formés.

Il importerait aussi d'encourager la désignation de membres d'associations de protection de l'environnement, surtout au sein d'une commission d'enquête, ou l'on devait trouver un équilibre entre des "techniciens" et des personnes plus soucieuses de l'impact des projets sur l'environnement : la loi le prévoit et il suffit de s'assurer que l'association a un but général, et non directement rattaché à l'objet de l'enquête. Une commission d'enquête pourrait également comporter des personnes capables d'organiser le débat.

Nous savons que certains présidents ont élaboré un document qu'ils font signer au commissaire enquêteur désigné, dans lequel celui-ci affirme n'avoir aucun intérêt dans l'opération mise à l'enquête. Une telle pratique pourrait être généralisée, et le document pourrait rappeler également certains grands principes qui doivent guider le commissaire.

De même, c'est dans les locaux du tribunal que les commissaires enquêteurs pourraient trouver des documents pour les aider dans leur tâche.

4 - en direction des associations

Elles animent l'enquête publique, et constituent dans bien des cas les interlocuteurs principaux du commissaire enquêteur, et du maître d'ouvrage. Les représentants d'associations que nous avons rencontrés déplorent de ne pas avoir de moyens de contre-expertise et d'être ainsi souvent désarmés devant l'étude d'impact. Ils estiment aussi qu'ils devraient être consultés en amont du projet, notamment lorsqu'il s'agit de projets élaborés

par les communes.

Nous pensons que certaines de nos propositions peuvent donner davantage d'efficacité à l'action des associations : la concertation en amont des grands projets que nous exposerons plus loin, des modalités plus contraignantes pour la concertation prévue par l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, la participation active des associations à l'élaboration des POS, ainsi que, lors du déroulement de l'enquête, la possibilité de demander l'organisation d'une réunion publique.

Cependant, il conviendrait également que les associations de protection de l'environnement puissent acquérir une culture technique et économique complémentaire, pour pouvoir participer réellement aux débats qui auront lieu dans le cadre de la concertation en amont des grands projets : il serait souhaitable que le ministère de l'Environnement développe, en partenariat avec les ministères aménageurs, des outils d'information techniques qui seraient mis à la disposition des associations.

5 - en direction des commissaires enquêteurs

Il faut le répéter, l'avènement d'un nouveau commissaire enquêteur est une condition essentielle de l'amélioration de l'enquête publique. Or leur éparpillement et le caractère disparate de l'ensemble est un obstacle à une action dans leur direction. Nous pensons qu'il faut encourager leur regroupement, et que chaque région et chaque département aient un ou des représentants qui assurent le relais de l'information.

Un renforcement de la formation nous paraît indispensable. Le ministère de l'Environnement doit élaborer un programme de formation, commun à toutes les régions, qui porterait sur les aspects juridiques et techniques de l'enquête, mais aussi sur des problèmes de méthode, avec des études de cas, une initiation à la conduite de réunions publiques et à la prise de parole, et un entraînement à la rédaction du rapport et des conclusions. Comme il est difficile de rendre cette formation obligatoire, il conviendra de communiquer aux présidents de tribunal administratif le nom des personnes qui seront formées. Nous pensons que cette action de formation se heurtera à une forte opposition de la part de commissaires enquêteurs qui ne sont pas disposés à remettre en cause leur pratique : mais il s'agit là d'un effort indispensable pour renforcer leur crédibilité.

Il faudra prévoir un dédommagement pour couvrir les frais de ceux qui participeront aux journées de formation. Egalement, le ministère de l'Environnement devra charger un agent de la mise en place et de l'animation de cette action de formation, pendant deux ou trois ans, afin de donner l'impulsion nécessaire.

Le ministère veillera également à développer une documentation qui reste encore réduite, et à la diffuser dans les DIREN, dans les tribunaux administratifs et à la demande par courrier. Les commissaires enquêteurs dans l'embarras devraient disposer de points de contacts pour demander des conseils ou des informations. Les services compétents du ministère (qui ne sont jusqu'ici qu'exceptionnellement consultés), les tribunaux administratifs, la CNCE avec ses antennes régionales pourront jouer ce rôle d'encadrement.

Mieux indemnisés, les commissaires enquêteurs devront faire la preuve de leur efficacité et convaincre public et maître d'ouvrage qu'ils sont les acteurs principaux de l'enquête, qu'ils en sont les chefs d'orchestre, et non, selon le mot de M. Péliassart,

député-maire de Lons-le-Saulnier, des greffiers consciencieux.

Enfin, un moyen de renouveler le recrutement des commissaires enquêteurs serait de faire appel aux femmes qui sont très peu représentées dans cette fonction. L'engagement fréquent des femmes dans le monde associatif, leur souci de l'environnement, joint à leur formation, qui n'a le plus souvent aujourd'hui rien à envier à celles des hommes seraient des qualités appréciables pour assurer la tâche de commissaire enquêteur. Mais ici, comme en d'autres domaines, il faut être volontariste, et un effort d'information auprès des femmes devra être accompli afin de susciter leur candidature.

UN NOUVEAU DROIT AU DEBAT PUBLIC EN AMONT DES GRANDS PROJETS

L'analyse à laquelle nous avons procédé jusqu'ici montre que la concertation préalable à la prise de décision de grands projets d'aménagement est devenue une nécessité. Il est vrai qu'une telle concertation est demandée par le public sur des opérations moins importantes, mais qui peuvent affecter grandement l'environnement des riverains. Cependant il est impossible de mettre en place un dispositif trop lourd pour les 10 000 enquêtes publiques qui ont lieu chaque année, et dont la plupart ne posent pas de réels problèmes.

Nous proposons la démarche suivante :

- *distinguer deux types de projets*

La concertation préalable concernerait les grands projets, selon un seuil financier à fixer, ainsi que des projets qui apparaîtraient comme particulièrement sensibles.

- *créer une instance permanente indépendante*

Il ressort des différentes expériences que nous avons examinées, tant en France qu'à l'étranger, que le débat public en amont, pour être crédible et efficace, doit être mené par un comité indépendant, de l'administration comme du maître d'ouvrage.

Il conviendrait donc de créer un comité d'une dizaine de membres, nommés par le ministre de l'Environnement, pour trois ans renouvelables une fois, parmi des personnalités ayant des compétences dans les domaines techniques concernés par les enquêtes publiques, ou en matière de protection de l'environnement, ou en matière de communication et d'animation de débats. Il faut réunir des compétences différentes et complémentaires, afin que le comité se forge une véritable "culture" du débat public.

La mission de ce comité nécessiterait qu'il prenne la forme d'une autorité administrative indépendante.

Pour chaque projet, à un moment qui devra être défini selon la nature du projet, ce comité constituerait une commission ad hoc, qui pourrait comporter un ou des commissaires enquêteurs, des personnalités locales comme des personnalités venant d'autres régions, en tout état de cause, sans intérêt personnel ou professionnel vis-à-vis du projet.

La commission ad hoc serait présidée et animée par un membre

du comité. Elle organiserait le débat en relation avec le préfet concerné, dans le souci de la transparence, en garantissant l'expression du public et la prise en compte de ses observations. Elle disposerait de la possibilité de faire effectuer des contre-expertises. Il serait bon qu'elle puisse organiser un débat public retransmis par la télévision régionale.

A la fin de la période de concertation, elle en établirait le bilan, et pourrait faire des recommandations et des propositions, en fonction des résultats du débat. Une large diffusion du bilan et des recommandations serait assurée.

Le comité pourrait être saisi par le ministre de l'environnement et par les ministères concernés de tout projet qui leur semblerait devoir faire l'objet d'une concertation préalable.

Un membre du comité serait chargé du suivi du projet après le débat, pour vérifier que le cahier des charges est bien respecté, pour s'assurer, au moment de l'enquête publique, que figurent au dossier les documents relatifs à la concertation préalable, et d'une façon générale pour garantir la bonne observation des résultats du débat public jusqu'à la réalisation du projet.

Les entretiens se sont déroulés du 26 août au 16 novembre, en présence de M. Guy Chauvin, conseiller technique auprès du ministre de l'environnement, de M. Jean Lafont, sous-directeur de l'évaluation environnementale et des paysages et de Mme Joëlle Herbelin, chargée de mission, qui nous a apporté une précieuse assistance.

Nous avons rencontré les personnes suivantes :

- MM. Ruez, président, et Bourny, président d'honneur, Compagnie nationale des commissaires enquêteurs
- Mme Cuvellier, M. Girbeau, maire de La Garde-Adhémar, Coordination TGV Drôme-Vaucluse
- M. Hirsch, Association des sociétés françaises d'autoroutes
- M. Mayet, vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées
- M. Hostiou, professeur à l'Université de Nantes
- M. Hertgen, président du tribunal administratif de Marseille
- M. Thomas, président du tribunal administratif d'Orléans
- M. Leyrit, directeur des routes, ministère de l'équipement, des transports et du tourisme
- M. de Wissocq, Direction des routes, ministère de l'équipement, des transports et du tourisme
- Mme Gautier, chef du service de l'environnement industriel, ministère de l'environnement
- M. Carlier, service de l'environnement industriel, ministère de l'environnement
- Mme Bigorgne, secrétaire générale, M. Pouey-Mounou, Fédération nationale des associations d'usagers des transports
- MM. Bourdier, Delpyroux et Marolleau, EDF
- Mme Questiaux, président de la section des travaux publics, Conseil d'Etat
- MM. Faure et Grandin, Mme Dubourdieu, Direction de l'architecture et de l'urbanisme, ministère de l'équipement, des transports et du tourisme
- M. Pisani, ancien ministre, président de l'Institut du monde arabe
- M. Mermod, Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature
- M. Piem, président de l'association nationale de lutte contre le gaspillage de l'argent public
- MM. Gressier, directeur général adjoint, Chaer, Mitschi et Vial, SNCF

- M. Pronost, président de la commission d'enquête pour la centrale nucléaire de Creys-Malville
- M. de Robien, député-maire d'Amiens
- M. Pelissart, député-maire de Lons-le-Saunier

Nous avons reçu également un abondant courrier, émanant d'associations et de commissaires enquêteurs, dont les observations et les suggestions ont nourri notre réflexion.

MM. Arnold, Casal et Galley, conseillers techniques auprès du ministre de l'environnement, nous ont fait part des informations dont ils disposaient.

Nous remercions tous ceux qui ont ainsi contribué à l'accomplissement de cette mission.

ANNEXES (1)

-0-0-0-

Le premier document présente les résultats d'une enquête menée, à la demande du ministère de l'environnement, par la

Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, sur l'application de la loi du 12 juillet 1983.

Les deux autres documents sont des exemples d'actions menées en faveur de l'information du public sur des projets par, d'une part, la DRIRE Midi-Pyrénées, d'autre part, des bureaux d'études privés.

I - Bilan d'application de la loi du 12 juillet 1983

Enquête réalisée en 1992 par la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs

II - Commission information-communication

Groupe de travail enquêtes publiques

Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement Midi-Pyrénées

III - Avant-projet de pôle technologique de traitement de déchets industriels

Documentation d'information auprès du public

Réalisation CREDIA-EEC

- (1) NDLR : non publiées au présent bulletin. (Nous rappelons à nos lecteurs que le bilan d'application de la loi du 12 juillet 1983 a été publié dans le bulletin n°20).