

L'ENQUÊTE PUBLIQUE

L'Enquête Publique est une procédure de consultation du public, préalable à la prise de décision administrative, concernant les projets d'aménagement susceptibles de porter atteinte à la propriété ou à l'environnement. C'est le seul lien, avec le Débat Public, entre le citoyen d'une part, et l'aménageur, l'élu et l'administration d'autre part.

Une Enquête Publique dans une commune concerne directement ou indirectement la plupart, voire la totalité, des résidents et des propriétaires. Ne pas s'y intéresser peut réserver bien des surprises...

Lors du Lundi de l'Environnement d'avril 2012, un commissaire-enquêteur a décrit l'historique, la législation et la procédure d'une Enquête Publique en précisant le rôle du commissaire-enquêteur. Nous lui empruntons son exposé.

L'HISTORIQUE

Pouvoir absolu, mais notion du droit de propriété

Instruction de Monsieur de Vauban commissaire général des fortifications sous Louis XIV, à propos de la fortification de Saint Martin de Ré, sur *La conduite que l'on pourrait tenir pour commencer les ouvrages de cette fortification : Commencer par tracer toutes fortifications de la ville et citadelle avec toutes l'étendue de leur glacis et faire un arpentage de tout ce qui en doit être occupé, voire ensuite ce que chaque particulier en possède, et les faire dédommager, rien n'étant plus injuste que de prendre d'autorité les terres du tiers et du quart sans payer un sol de principal ni de rentes.*

Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen 1789

Article XVII

La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

Code Napoléon

Article 545

Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.

Amorce de concertation

A l'origine deux formes d'enquêtes :

- 1) Celles qui concernaient l'expropriation (droit de propriété). La loi du 7 juillet 1833 introduit l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.
- 2) Celles qui concernaient la protection contre les nuisances, surtout de voisinage (de commodo et incommodo : de l'avantage et de l'inconvénient).

Affaire Ville Nouvelle Est près de Lille :

Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessif eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

Désir de participation des citoyens.

Fin du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

1971 : Arrêt du Conseil d'Etat du 28 mai : théorie du bilan avantages/inconvénients.

1973 : Loi du 3 janvier : création d'un médiateur.

1976 : Loi du 10 juillet sur la protection de l'environnement et les installations classées (ICPE).

1978 : Loi du 6 janvier informatique et liberté. *L'informatique ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni au droit de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles et publiques.*

1979 : Loi du 11 juillet sur la motivation des actes administratifs. *Tout acte administratif doit reposer sur des motifs pertinents, en droit et en fait, que l'auteur est tenu de communiquer.*

1983 : Loi du 12 juillet sur la démocratisation des enquêtes publiques et sur la protection de l'environnement, dite loi Bouchardeau, modifiée par la loi Barnier 1995.

La loi Bouchardeau est à la base des procédures actuelles des enquêtes publiques.

1995 : Loi du 2 février relative au renforcement de la protection de l'environnement.

1998 : Convention d'Aarhus du 25 juin

Signée par 39 Etats, approuvée en France par la loi du 28 février 2002, cette convention prévoit :

- développer l'accès du public à l'information détenue par les autorités publiques en matière environnementale.
- favoriser la participation du public à la prise de décision ayant des incidences sur l'environnement.
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

2002 : Loi du 27 février relative à la démocratie de proximité (dite loi Barnier). Association de l'ensemble des citoyens aux décisions locales; Conseils de quartier dans les communes de plus de 20.000 habitants.

2005 : Charte de l'environnement

Approuvée par l'assemblée Nationale et le Sénat, introduite dans le préambule de la Constitution.

Art.7 : *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.*

LA LEGISLATION ACTUELLE

La réforme de l'enquête publique

2009 Le Grenelle de l'Environnement-1

Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement adoptée le 3 août.

Art. 52 : *Les procédures d'enquête publique seront modifiées afin de les simplifier, de les regrouper, d'harmoniser leurs règles et d'améliorer le dispositif de participation du public. Le recours à une enquête unique ou conjointe sera favorisé en cas de pluralité d'ouvrage ou de réglementation distinctes.*

2010 Le Grenelle de l'Environnement-2

Loi du 12 Juillet portant engagement national pour l'environnement.

- Art. 236 à 245 sur la réforme de l'enquête publique.

- Art. 246 à 251 sur l'information et la concertation.

2011/2012 : Trois Décrets d'application du 29 décembre 2011 applicables au 1er juin 2012 :

- 1) Un qui prévoit les modifications rendues nécessaires par la réforme qui a regroupé les enquêtes publiques en deux catégories : enquête environnementale, enquête d'utilité publique (180 sortes d'enquêtes antérieurement) Il fixe les modalités de procédure et donne la liste des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement soumis à étude d'impact.
- 2) Un qui redéfinit le contenu et le champ d'application des études d'impact.
- 3) Un qui précise la mise en place des conditions dans lesquelles sera menée l'expérimentation obligeant à communiquer au public sous forme électronique les projets, plans ou programmes dont le décret fixe la liste.

LA PROCEDURE

1) Avant l'ouverture de l'enquête

Désignation par décision du Président du Tribunal Administratif ou par le Préfet,

- d'un commissaire-enquêteur ou d'une commission d'enquête.

- d'un président de commission.

- d'un ou plusieurs suppléants.

La personne désignée doit obligatoirement figurer sur la liste départementale d'aptitude à la fonction de commissaire-enquêteur.

Des critères à respecter par le commissaire-enquêteur :

- Disponibilité,

- Compatibilité.

- Ne pas être intéressé

- à titre personnel

- à titre de fonction depuis moins de 5 ans dans l'organisme qui assure la maîtrise d'ouvrage.

- au sein d'une association de défense.

Des missions à assurer :

- Obtenir le dossier et l'étudier.

- Organiser l'enquête.

- Prendre contact avec la Mairie ou la Préfecture.

- Définir

- les dates d'ouverture et de fermeture d'enquête.

- les jours, dates, horaires et lieux de permanences.

- le siège de l'enquête à l'adresse de laquelle seront envoyées les observations par courrier.

- la publicité sous toutes ses formes.

- les moyens de communication.

- Participer à l'élaboration de l'arrêté d'organisation de l'enquête du Préfet, du Président du Conseil général ou du Maire.

- Voir les possibilités de mettre le dossier d'enquête sur site.

- Vérifier les publications d'information dans la presse.

- Vérifier les affichages dans les mairies et sur les panneaux publics.

- Voir les informations locales (site des communes, bulletin municipal etc...).

2) Pendant l'enquête

Le commissaire-enquêteur doit :

- Assurer les permanences pour informer, écouter, recueillir les observations.

- Prendre connaissance des courriers qui doivent être annexés au registre d'enquête.

- Faire compléter les dossiers.

- Auditionner toute personne ou service qu'il lui paraît utile.

- Visiter les lieux.

- Décider éventuellement d'une réunion publique d'information.

Le public peut :

- Venir consulter les dossiers aux heures et jours d'ouverture de la mairie.

- Coucher les observations sur le registre d'enquête ou par voie électronique indiqué dans l'arrêté.

- Venir les jours et heures de permanence du commissaire-enquêteur pour le rencontrer.

3) A l'issue de l'enquête

Le commissaire-enquêteur doit :

- prendre contact, rencontrer toute personne, tout responsable politique, toute administration toute association qu'il juge nécessaire.
- dans la huitaine, rencontrer le responsable du projet et lui communiquer des observations écrites ou orales, lequel a quinze jours pour produire ses observations éventuelles.
- rédiger son rapport.

4) Le rapport

Il comporte trois parties distinctes

1) Le rapport proprement dit :

- Il expose les éléments factuels et objectifs.
- Il doit permettre de renseigner tout lecteur sur le déroulement de l'enquête et son dossier.
- Il décrit toutes ses démarches.
- Il analyse toutes les observations recueillies et émet son avis. Toute remarque fondée est analysée.

2) Les conclusions :

C'est un document séparé qui traduit l'appréciation personnelle et motivée du commissaire-enquêteur avec quatre possibilités :

- Avis favorable sans réserve.
- Avis favorable avec recommandation.
- Avis favorable avec réserves.
- Avis défavorable.

3) Les annexes :

- Les avis de publication sur les journaux.
- Les comptes rendus de réunions.
- Les mémoires en réponses du pétitionnaire.
- Tout ce qui peut apporter des informations complémentaires importantes.

5) Fin de la procédure

Le rapport est déposé par le commissaire-enquêteur auprès de l'organisme qui a ouvert l'Enquête Publique et auprès du Tribunal Administratif,

Il est possible de le consulter et de s'en faire délivrer une copie pendant un an.

Le commissaire-enquêteur a fini sa mission. Il a dès lors une obligation de réserve.

Le Maître d'ouvrage prend sa décision en la justifiant.

LE COMMISSAIRE ENQUETEUR

Qui est-il ?

- Une personne (citoyen) indépendante chargée d'une mission de service public, voire d'utilité collective, inscrit sur une liste départementale d'aptitude.
- Ce n'est pas un juriste; mais il doit s'informer sur les procédures administratives et les textes concernant le type d'enquête qu'il conduit.
- Ce n'est pas un expert mais il doit avoir une compétence minimale afin de pouvoir renseigner le public, apprécier la portée des observations et prendre position en connaissance de cause.

Ses obligations

- Avoir une connaissance suffisante du dossier d'enquête.
- S'assurer que le public est en mesure de prendre connaissance du projet.
- Permettre au public de présenter ses observations;
- Savoir rapporter objectivement.
- Donner un avis personnel motivé.
- Devoir de réserve après le dépôt de son rapport.

Son indemnisation

Elle est prise en charge par le maître d'ouvrage sur la base d'une décision du Président du Tribunal Administratif au vu d'une demande formulée par le commissaire-enquêteur sur la base d'une valeur horaire fixée par décret.