

L'ENQUETE PUBLIQUE

**Exposé prononcé par M. Jean Annaheim,
Président de la compagnie des commissaires enquêteurs de la région Alsace-Moselle
lors de l'audience solennelle
du Tribunal administratif de Strasbourg
le 25 janvier 2017**

L'enquête publique telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui sur notre territoire est une procédure typiquement française alors que la plupart des autres pays privilégient la concertation ou une simple mise à disposition du dossier.

Elle s'inscrit dans une démarche participative puisqu'elle permet aux citoyens de s'informer sur le projet et de formuler des observations et des suggestions auprès d'un tiers indépendant préalablement à toute décision. C'est aussi la seule procédure qui sollicite un avis pertinent et motivé d'un commissaire enquêteur sur le projet en relation avec l'ensemble des contributions du public et le contenu du dossier.

Enfin, elle est juridiquement encadrée. C'est celle qui protège le mieux les citoyens puisque, de par la loi, l'autorité décisionnaire et le maître d'ouvrage ont l'obligation de tenir compte des observations du public, obligation qui n'existe pas dans le cas d'une simple mise à disposition.

Mais avant d'aborder la modernisation de l'enquête qui fait suite à l'ordonnance du 3 août 2016 relative à la démocratisation du dialogue environnemental, je voudrais évoquer brièvement les étapes importantes qui ont marquées son évolution.

Son origine remonte à la Révolution Française. Elle est issue de l'un des textes fondateurs de la démocratie et de la liberté ; la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui stipule dans son article 14 que les citoyens ont le droit d'apprécier la nécessité de la contribution publique et d'en suivre l'emploi. Ce texte a donné lieu à la première réglementation de l'enquête qui portait uniquement sur la protection de la propriété privée contre l'expropriation.

Sous le régime de Napoléon, l'administration viendra par la suite étoffer cette réglementation en intégrant la protection contre les nuisances pour le voisinage. Toutes les enquêtes étaient alors qualifiées de "*commodo et incommodo*" ou de commodité et incommodité. La logique de l'information de commodité était de fournir au magistrat tous les renseignements lui permettant de porter un jugement. C'est dans cet objectif que le parlement désigne alors dans ses rangs des commissaires chargés de procéder à l'enquête. Ils étaient choisis parmi des personnalités dévouées au pouvoir en place et qui, très souvent, ne consultaient que des notables qualifiés de témoins. Il va s'en dire que les capacités critiques de ces commissaires étaient à l'évidence réduites, et leur indépendance sujette à caution. L'information de commodité était donc essentiellement une enquête par témoins. Il ne s'agissait pas d'entendre tout le monde, d'accueillir toutes les observations, mais bien de recueillir quelques dépositions ciblées. La question du choix des témoins était donc centrale.

Dans un système de droit régalien encore peu ouvert aux vertus de la participation, de la transparence et aux valeurs de la démocratie administrative, cette forme de consultation était donc discriminante. Elle avait néanmoins le mérite de pouvoir prétendre s'appuyer sur un consentement généralisé, c'est à dire : tous ceux qui ne se sont pas prononcés étant considérés comme ayant consenti par leur silence.

Ce n'est qu'à partir de 1825, sous l'influence du Comte de Corbière, Ministre de l'intérieur de l'époque, que les enquêtes ont progressivement été confiées à des personnalités choisies en raison de leurs qualités professionnelles et leur désintéressement personnel dans la cause. La neutralité et l'indépendance du commissaire étaient alors reconnues. De même que l'avis du public en qualité de citoyen était généralement pris en considération avant toute décision de l'autorité compétente.

Un siècle et demi plus tard en 1983, la loi dite "Bouchardeau" relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement fait évoluer le champ des enquêtes publiques et règlemente la fonction et le rôle du commissaire enquêteur. Cette loi constitue la première grande réforme législative de notre droit des enquêtes en y apportant des modifications profondes, tant dans sa forme que dans son esprit. L'information et la participation du public ainsi que la protection de l'environnement sont devenues les éléments essentiels de la procédure.

Le commissaire enquêteur a également vu sa mission et ses responsabilités renforcées et son indépendance garantie. Il a ainsi le pouvoir de prolonger l'enquête si nécessaire, d'organiser une réunion publique de sa propre initiative ou encore de proposer au responsable du projet une suspension d'enquête. Enfin, sa fonction a été officialisée par les listes d'aptitude départementales suite à la création des commissions d'aptitude présidée par le président du tribunal administratif chargé d'évaluer les impétrants à diligenter des enquêtes. Ce mode de recrutement a d'ailleurs élargi l'éventail des origines socioprofessionnelles des candidats même si aujourd'hui la fonction publique est majoritairement représentée.

Le recrutement ne porte donc plus sur des experts ou des juristes confirmés, mais selon la formule consacrée, "des honnêtes hommes" dans le sens que l'on donnait à cette formulation au XVIIIe siècle, à savoir des hommes faisant preuve de bon sens et d'impartialité.

La loi "Bouchardeau" a également instauré la formation des commissaires enquêteurs afin de maintenir leur niveau de compétence adapté à la conduite des enquêtes. Cette mission est confiée aujourd'hui au Ministère de l'Environnement et plus précisément aux DREAL. Mais très vite il est apparu aussi le besoin de regrouper les commissaires enquêteurs au sein d'une association dans le but de rompre leur isolement et de leur apporter l'aide et l'assistance nécessaire pour mener à bien leurs missions.

C'est dans cet esprit que la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE) a été créée en 1986. Au côté des Compagnies régionales et départementales qu'elle fédère, la CNCE est la seule instance nationale regroupant les commissaires enquêteurs. Au delà de la formation et de l'information apportée à ses 3700 adhérents, elle contribue activement à l'amélioration de l'enquête publique, en étant associée aux différents travaux du Ministère.

Enfin, cette réforme a apporté un changement radical aux procédures antérieures en instaurant le principe de participation par le biais d'un dispositif d'information et de recueil des avis du public. Ce principe a été acté par la loi Barnier du 2 février 1995 qui stipule

qu'un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant la phase de leur élaboration. Pour en garantir son organisation et la qualité de sa mise en œuvre, une instance a été mise en place : la Commission Nationale du Débat Public.

L'évolution se poursuit en 2010 avec la loi ENE (Engagement national pour l'environnement) dite loi Grenelle 2 et son décret d'application de 2011. L'enquête publique prend désormais le nom d'enquête environnementale même si de nombreux acquis de l'enquête "Bouchardeau" sont pérennisés.

Les enquêtes de droit commun régies par le code de l'expropriation, sont quant à elles maintenues afin de sauvegarder le respect de la propriété dans ses relations avec l'intérêt général, affirmé par la Déclaration des droits de l'homme de 1789.

Ce nouveau régime marque bien l'imprégnation de plus en plus forte de l'environnement ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions. La participation du citoyen à l'élaboration des décisions publiques apparaît donc comme un gage important du bon fonctionnement démocratique de nos institutions.

Les observations, propositions et contre propositions émises par le public au cours de l'enquête sont désormais prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité décisionnaire. Par ailleurs, le développement du numérique et de l'accès à internet, ont conduit le législateur à acter l'ouverture de l'enquête publique à ces nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'objectif étant de mobiliser un large public.

Il est à souligner que ce nouveau mode de participation par voie électronique est complémentaire à la procédure traditionnelle (version papier) qui reste toujours en vigueur. Il présente l'avantage de pouvoir consulter à distance le dossier d'enquête numérisé et la possibilité pour chaque citoyen d'apporter sa contribution soit par messagerie soit sur un registre dématérialisé dont le contenu est mis en ligne.

Ce procédé n'est pas réellement une innovation puisqu'il est employé depuis plusieurs années déjà dans les concertations en amont de l'enquête et notamment par la Commission Nationale du Débat Public. Toutefois, l'encadrement juridique est complètement différent de celui de l'enquête publique et ses procédures n'emportent pas de décision susceptible de recours. A ce titre, le Conseil d'Etat, dans son rapport du 25 novembre 1999, avait souligné, je cite "*la consultation du public aurait tout à gagner à s'étendre à ces modes de communication interactifs et peu coûteux*". Il ajoutait toutefois la précaution suivante : "*à la condition bien entendu qu'il soit à posteriori possible, particulièrement au juge, de disposer de tous les éléments de preuve établissant sa teneur exacte*".

Il était donc attendu que la loi ENE et son décret d'application apportent d'avantage de précisions sur les modalités assurant non seulement une sécurité technique mais aussi juridique de cette pratique.

Aussi, après avoir menée des réflexions sur les difficultés potentielles de ce nouveau procédé, la compagnie nationale des commissaires enquêteurs a pris l'initiative de sensibiliser et d'accompagner l'ensemble des acteurs de l'enquête publique à la mise en œuvre de la participation électronique. Cette démarche a été menée par le biais de diverses publications, de supports pédagogiques, de campagnes d'information et de nombreuses séances de formation.

Au delà de la modernisation des moyens de recueil des observations du public, la loi ENE a aussi donné une nouvelle dimension à l'enquête, notamment :

- par la nécessité de consulter le public dès l'élaboration des plans, schémas et programmes d'aménagement,
- par l'amélioration de l'information fournie aux citoyens par la publication des documents préparatoires,
- par la présentation plus fréquente, parfois même obligatoire, des variantes,
- et par le renforcement des garanties d'impartialité des procédures de participation, en étendant les compétences de la Commission Nationale du Débat Public.

Elle a aussi conduit à une rationalisation des enquêtes en les regroupant, hormis quelques exceptions, dans deux grandes catégories : les enquêtes dites environnementales relevant du Code de l'environnement qui représentent aujourd'hui plus de 90% des enquêtes et celles relevant du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle a de fait, contribué à une diminution globale du coût des procédures en introduisant trois dispositions majeures :

- La réalisation d'enquêtes uniques en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage ou de réglementations distinctes.
- La possibilité de suspendre ou de prolonger l'enquête en cas de modifications substantielles apportées par le maître d'ouvrage.
- Et enfin, la possibilité, à l'issue de l'enquête initiale, de mener une enquête complémentaire si le maître d'ouvrage souhaite apporter des changements qui modifient l'économie générale du projet.

Sur le plan juridique, cette réforme a également permis de réduire les risques de recours contentieux en donnant la possibilité au président du tribunal administratif de demander au commissaire enquêteur de compléter ses conclusions en cas d'absence ou d'insuffisance de celles-ci.

Un grand pas vers la simplification du droit des enquêtes publiques a donc été franchi avec cette loi qui met fin à l'imbroglio juridique avec plus de 180 types d'enquêtes. Mais malgré l'entrée en vigueur de la loi ENE, plusieurs exceptions subsistaient encore telles que des enquêtes non qualifiées de publiques. Ce sont des enquêtes qui n'étaient régis ni par le code de l'environnement ni par le code de l'expropriation. Pour certaines d'entre elles, leur régime juridique était définis par un texte réglementaire spécifique ou par référence à un régime très ancien tel que les enquêtes de "commodo et incommodo". Pour mémoire, ces dernières avaient été créées par Napoléon 1er pour les cimetières, les manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux. D'autres encore dites "innommées" telles que les enquêtes de voirie communale, départementale ou chemins ruraux, ne se rattachaient à aucun des deux tronc communs.

Pour clarifier cette complexité juridique un nouveau code des relations entre le public et l'administration (le CRPA) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 permettant ainsi de

regrouper toutes les enquêtes qui ne dépendent d'aucune des deux grandes catégories citées précédemment.

Mais l'histoire nous rappelle que la législation s'écrit aussi avec l'évolution sociétale. L'émergence d'oppositions quelquefois violentes dans les récents projets très médiatisés du barrage de Sivens, de l'aéroport de Notre Dame des Landes ou du Center Parcs de Roybon ont fait prendre conscience aux pouvoirs publics que le citoyen exige aujourd'hui d'être entendu bien en amont de la procédure de l'enquête publique. Il veut aussi avoir sa place dans la prise de décision des projets de territoire, en particulier pour tout ce qui touche à la préservation de l'environnement.

C'est ainsi que le Gouvernement, sur décision du Président de la République, a été amené à rechercher de nouveaux modes de participation des citoyens au processus décisionnel. Plusieurs groupes de travail ont ainsi été constitués fin 2014 dont deux commissions spécialisées sur la démocratisation du dialogue environnemental présidées respectivement par le professeur émérite M. Gérard MONEDIAIRE et le sénateur M. Alain RICHARD. Les travaux menés par ces commissions portaient sur l'amélioration et la simplification des procédures existantes. L'objectif était de renforcer et rendre plus performante la concertation en amont des projets mais également de moderniser la forme de l'enquête publique en aval de la phase décisionnelle d'un projet. Suite au rapport émis par ces commissions, Madame Ségolène ROYAL Ministre de l'écologie, a fait adopter le 3 août 2016 en Conseil des Ministres l'ordonnance relative à la démocratisation du dialogue environnemental élaborée en application de la loi "Macron". Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, cette ordonnance a parachevé l'effort de modernisation de l'enquête publique tout en simplifiant certaines de ses dispositions pour permettre une meilleure participation du public et en réaffirmant le rôle central du commissaire enquêteur. Son décret d'application, qui était déjà attendu fin 2016, devrait intervenir dans le courant du premier trimestre de cette année 2017.

Ainsi, les nouvelles dispositions appliquées à l'enquête publique portent sur plusieurs aspects. En premier lieu, les conditions de recevabilité des observations du public :

- Il s'agit de la confirmation consistant à ne prendre en considération que les observations, courriers et courriels parvenus pendant la période de l'enquête. Cette précision met un terme aux différentes interprétations et initiatives personnelles du commissaire enquêteur.

En deuxième lieu, cette ordonnance cible une simplification de plusieurs procédures existantes :

- La suppression définitive du suppléant qui initialement avait été mise en place par le décret de 2011. Cette suppression ne remet pas en cause le processus de l'enquête puisqu'en cas d'empêchement définitif du titulaire, le président du tribunal administratif ordonne l'interruption de l'enquête et désigne un nouveau commissaire enquêteur et fixe la date de reprise de l'enquête.
- La possibilité offerte au président du tribunal administratif de désigner comme commissaire enquêteur le garant qui a mené préalablement la concertation relative au même projet,
- L'extension de la procédure de l'enquête publique unique aux anciennes enquêtes conjointes qui avaient disparu de la réglementation du 1^{er} juin 2012,

- L'introduction d'une possibilité de durée d'enquête environnementale réduite à 15 jours au lieu de 30 jours pour les projets dispensés d'évaluation environnementale,
- Et enfin le retour à la durée maximale de 15 jours de prolongation possible pour une enquête telle qu'elle était avant le 1^{er} juin 2012,

En troisième lieu, la mise en œuvre d'une enquête dématérialisée par le biais des dispositions nouvelles telles que :

- la publication, par voie dématérialisée de l'avis d'enquête sur internet 15 jours avant l'ouverture de l'enquête,
- La consultation de toutes les pièces du dossier d'enquête sur un site internet unique,
- L'obligation pour l'autorité organisatrice de mettre en place une participation du public par voie électronique, par courriels ou par un registre dématérialisé. Et c'est là une innovation majeure dans l'enquête. Ce mode de participation, complémentaire à la forme existante qui reste maintenue, a pour vocation de mobiliser un public plus large, en lui permettant :
 - la consultation du dossier d'enquête numérisé, 24h/24, 7j/7
 - un accès durant toute l'enquête (jours ouvrables ou non)
 - et un accès à distance pour le public extérieur au territoire de la consultation

Le registre dématérialisé est bien entendu à privilégier puisqu'il offre non seulement de multiples fonctionnalités pour le commissaire enquêteur, le maître d'ouvrage et l'autorité organisatrice, mais permet au public de prendre connaissance à tout moment de toutes les observations déposées. Il peut être réalisé par certaines collectivités compétentes dans ce domaine ou être proposé par l'un des 4 prestataires de services connus à ce jour qui se positionnent sur ce nouveau marché.

Autres innovations :

- La mise à disposition d'un poste informatique pour le public permettant de consulter le dossier d'enquête en un point fixé (mairies, communauté de communes, Préfectures),
- La publication obligatoire sur Internet du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur,
- Et enfin, pour permettre à l'autorité organisatrice de l'enquête de répondre aux éventuelles réserves, recommandations ou conclusions défavorables du commissaire enquêteur (ou de la commission d'enquête), la nouveauté réside dans l'organisation, par cette autorité, et en présence du maître d'ouvrage, d'une réunion publique dans un délai de 2 mois après la clôture de l'enquête. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête en est informé mais n'est pas tenu d'y assister.

Il convient toutefois de rappeler que cette ordonnance ne concerne que les enquêtes environnementales et nullement les enquêtes régies par le Code de l'expropriation ou celles relevant du Code des Relations entre le Public et l'Administration.

En conclusion, force est de constater que l'enquête publique a su évoluer au fil des réformes qui l'ont encadrée. Elle est restée longtemps méconnue par bon nombre de citoyens alors

qu'elle est pourtant un bon exemple de cette démocratie participative que beaucoup appellent de leurs vœux. Mais avec ce nouveau mode de participation dématérialisé, elle vient de franchir un cap important en facilitant la mobilisation du plus grand nombre, en démultipliant l'information et en favorisant ainsi la prise de conscience des citoyens et leur intérêt à participer. Il peut être admis aujourd'hui que sa procédure a désormais atteint une maturité certaine.

Je vous remercie pour votre attention.