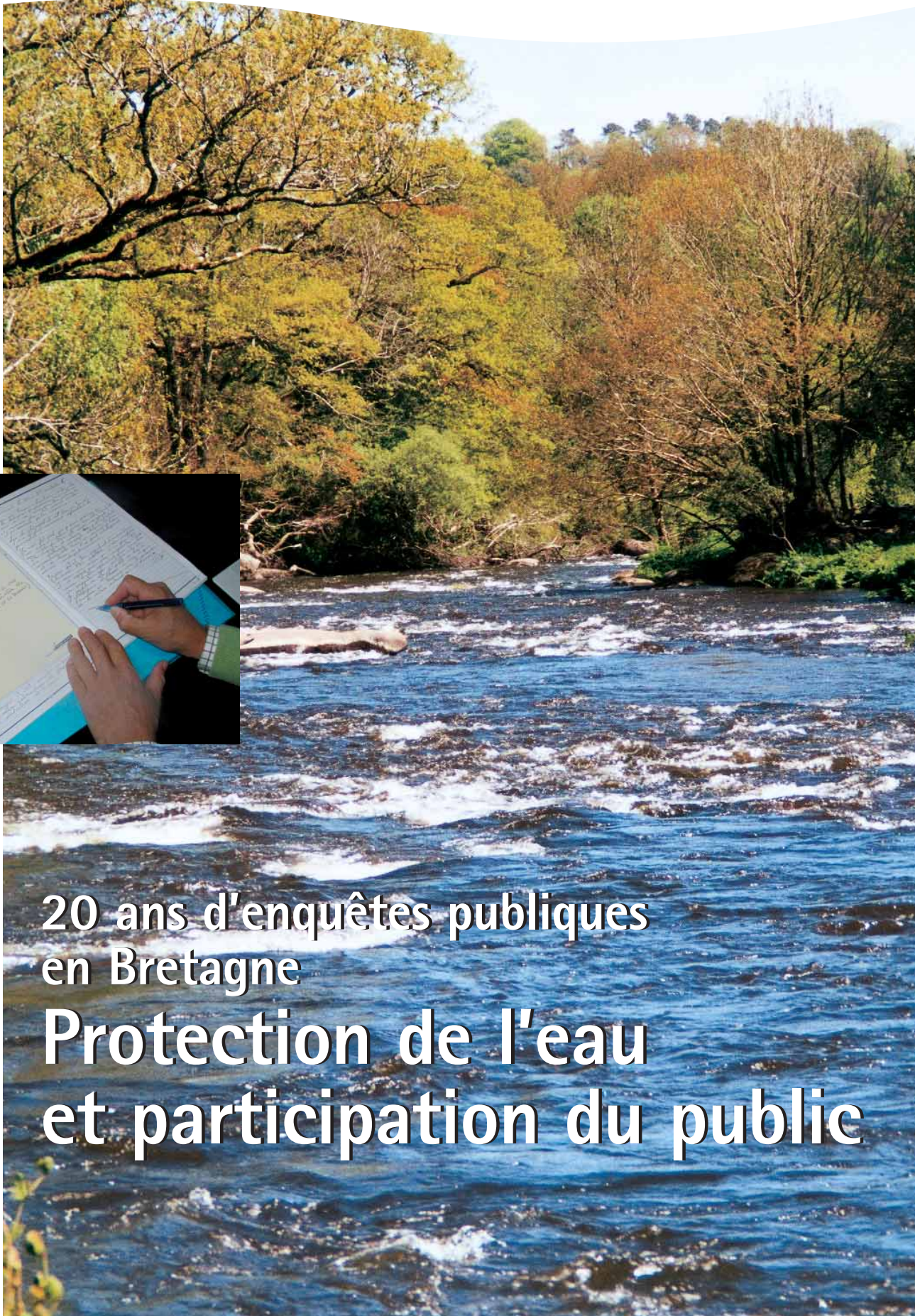


Dour ha Stêrioù Breizh

Eau & Rivières

de Bretagne

régional



Colloque

13 décembre 2003 • Local-Mendon

20 ans d'enquêtes publiques
en Bretagne

Protection de l'eau
et participation du public

Sommaire

L'environnement entre nos mains	3
<i>Eau & Rivières de Bretagne</i>	
L'enquête publique : le cadre législatif et réglementaire, le rôle du tribunal administratif	5
D. Rémy, Commissaire du Gouvernement au tribunal administratif de Rennes	
La mission du commissaire enquêteur	7
D. Faysse, Vice-Présidente de la Compagnie bretonne des commissaires enquêteurs	
L'enquête publique vue par les associations et les usagers	15
W. Dereure, Président de l'association <i>Vivre en Intelligence avec l'Environnement</i>	
Intérêts et limites de l'enquête publique pour les élus locaux	17
T. Burlot, Président de la Communauté des communes de Lanvollon-Plouha	
Qu'est-ce qu'une enquête publique réussie ?	19
J.-F. Piquot, Président d' <i>Eau & Rivières de Bretagne</i>	
Participation du public : l'ambition de la directive cadre sur l'eau	23
Y. Mérillon, Directeur de l'évaluation et de la prospective à l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne	
Eaux & Rivières de Bretagne, une association de protection de la nature et de défense de l'environnement entre contestation et participation	37
B. Maresca, sociologue, Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie (CREDOC)	
Conclusions du colloque	43
J.-P. Celet, Directeur régional de l'Environnement de Bretagne J.-F. Piquot, Président d' <i>Eau & Rivières de Bretagne</i>	
Annexes	47

L'environnement entre nos mains

Eau & Rivières de Bretagne

Face au désintérêt croissant des citoyens pour la « chose publique », l'environnement est au contraire un champ extrêmement fertile d'implication pour les citoyens.

Tout ou presque de ce qui concerne leur cadre de vie est soumis à des procédures de consultation : prévention des risques naturels, urbanisme, implantations d'installations susceptibles de polluer, aménagement foncier, protection des sites. Enquêtes publiques, commissions consultatives dans lesquelles sont représentés les usagers et leurs associations, offrent aux habitants l'occasion d'exprimer leur avis, d'échanger des arguments, d'émettre des propositions, de contester les projets.

Les Bretons n'ont d'ailleurs pas attendu les procédures officielles pour, en matière d'environnement, s'occuper... de ce qui les regarde : dans le nettoyage des cours d'eau, la création de réserves naturelles, l'éducation à l'environnement et la lutte contre les pollutions, les militants associatifs ont souvent précédé les politiques publiques.

Pourtant, alors que les procédures de consultation n'ont jamais été aussi nombreuses qu'aujourd'hui, prévaut hélas une forme de résignation. Elle se nourrit de la faible considération des pouvoirs publics à l'égard de la participation du public à la définition et à la mise en œuvre des politiques environnementales.

Enquêtes publiques bâclées, commissaires enquêteurs insuffisamment formés, avis des commissions consultatives ignorés, rétention d'information, ici et là diverses carences discréditent les procédures, et progressivement dissuadent les citoyens et leurs associations de jouer leur rôle.

Pour l'environnement comme pour la démocratie, rien n'est pire que l'indifférence : elle appauvrit le débat, elle conduit, faute de régulation, aux pires excès, elle prépare les lendemains difficiles...

À nos associations de lutter contre cette résignation, d'en appeler à la mobilisation des citoyens, de faire comprendre que faute de prendre ses responsabilités, on a l'environnement que l'on mérite !

À nous aussi de rappeler les pouvoirs publics à leurs obligations : pour cesser d'être seulement un slogan facile, le fonctionnement quotidien de l'État et des collectivités doit en permanence être inspiré et nourri de la démocratie participative. Ceci implique un triple effort : de formation des citoyens, de soutien aux associations, d'écoute réelle de leurs critiques et propositions.

Au-delà des aspects de procédure de la participation du public aux politiques environnementales, ce sixième colloque régional n'a qu'une ambition : rappeler à tous que l'avenir de notre environnement est entre nos mains !

L'enquête publique : le cadre législatif et réglementaire, le rôle du tribunal administratif

Dominique Rémy

Premier conseiller du tribunal administratif de Rennes
3, Contour de la motte - 35044 Rennes Cedex

Cadre législatif

Il existe trois types d'enquête publique :

- l'enquête publique de base (c'est-à-dire celle de droit commun) ;
- l'enquête « Bouchardeau » ;
- l'ensemble des autres.

Dans la catégorie de droit commun, la procédure est très simple. Il s'agit en général des petites Déclarations d'Utilité Publique.

Pour l'enquête de type Bouchardeau, il faut se reporter aux textes dans la loi de 1983 et notamment au Code de l'environnement. Cette documentation permet de disposer de toute la nomenclature « Bouchardeau », et l'on arrive ainsi à cerner à peu près le champ d'application de ce type d'enquête.

En ce qui concerne la troisième catégorie, son champ d'application est flou, et personne n'est véritablement capable de distinguer clairement ce qui la concerne. Elle inclut des procédures hétéroclites. Certaines sont curieuses, comme par exemple les enquêtes publiques sans commissaire enquêteur. C'est le cas des cultures marines (l'Administration « autogère » alors la procédure, et fait la synthèse de ce qui est écrit sur le registre). Elle inclut également des enquêtes dans lesquelles le commissaire enquêteur n'a pas l'obligation d'être indépendant, par exemple lors d'une enquête de voirie. Dans ce cas de figure, on peut légitimement se poser la question de l'utilité du commissaire enquêteur.

Certains juristes ont tenté d'uniformiser ces trois catégories d'enquêtes publiques, aux contours parfois difficilement discernables, en rapprochant la première et la dernière du modèle « Bouchardeau ».

Rôle du tribunal administratif

Devant ces différents textes, quel est le rôle du tribunal administratif ? Bien qu'il ne soit pas une administration, diverses responsabilités lui ont été confiées :

- la loi de 1995 a prévu la création d'une commission chargée d'établir la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur. Cette commission est composée d'élus, de représentants des administrations, d'associations, etc. Elle est placée sous la présidence d'un magistrat du tribunal administratif. Elle est destinée à créer une sorte de « vivier » de commissaires enquêteurs (décret d'application du 20 juillet 1998) ;
- un autre rôle du tribunal administratif est de choisir dans le dit vivier le commissaire enquêteur qui va conduire telle ou telle enquête. Généralement, pour sa première enquête publique, un commissaire enquêteur sera chargé d'une petite installation classée ;
- une des fonctions du tribunal administratif est également de participer à la conférence régionale des commissaires enquêteurs ;
- enfin - et cela fait débat aujourd'hui - il lui revient d'entretenir le vivier, de le conserver en état opérationnel. Or les textes ne prévoient aucun mode de sortie automatique de ses membres, par un âge plafond par exemple. La conséquence en est que, progressivement, les caractéristiques socioculturelles de l'ensemble des commissaires enquêteurs tendent à s'éloigner de celles de la population générale. Pour arriver à stabiliser la moyenne d'âge du vivier, il faudrait recruter des personnes qui ont en moyenne moins de 40 ans. Du fait de la rareté des candidats de cet âge, il y a là un incontestable problème.

Cependant, une orientation commune aux quatre départements bretons a été prise, visant à obtenir :

- la parité hommes-femmes,
- une actualisation du profil socioprofessionnel moyen ; on observe en effet que, du fait de l'histoire, certaines professions sont sur-représentées au sein des commissaires enquêteurs.

Tel est aujourd'hui le rôle des tribunaux administratifs en matière d'enquête publique.

La mission du commissaire enquêteur

Danielle Faysse,

Commissaire enquêteur, Vice-Présidente de la Compagnie régionale
des commissaires enquêteurs de Bretagne
3, rue Courteline - 35000 Rennes

Introduction

L'objet initial de l'enquête publique tel qu'il a été conçu par le législateur est :

« d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information⁽¹⁾. »

Mon intervention porte sur les enquêtes publiques en général, mais développe les spécificités relatives aux enquêtes publiques ICPE (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement).

• En France

Globalement on estime qu'environ 15 000 enquêtes sont organisées chaque année en France. Leur nombre a tendance à s'accroître puisque leur champ d'application ne cesse de s'étendre, ce qui correspond d'ailleurs à une attente de l'opinion publique.

Près de 140 textes législatifs ou réglementaires différents prévoient le recours à une enquête.

Environ 10 000 enquêtes sont organisées chaque année au titre de la Loi Bourchardeau : articles L. 123-1 à L.123-16 du code de l'environnement.

L'annexe VII de la publication du conseil d'État intitulée « L'utilité publique aujourd'hui » plus connue sous le nom de son auteur, Mme Questiaux⁽²⁾, dresse une liste indicative des différentes catégories d'enquêtes publiques. Celle-ci doit être complétée puisque la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, est venue à nouveau modifier une typologie déjà bien complexe.

• En Bretagne

Source : tribunal administratif de Rennes, bureau des enquêtes publiques.

Le tableau suivant permet d'apprécier l'importance et de mesurer l'évolution du nombre d'enquêtes publiques organisées chaque année en Bretagne au titre de la loi Bourchardeau. Il n'existe pas de statistiques relatives aux autres types d'enquête.

De 1 000 à 1 200 enquêtes sont organisées chaque année en Bretagne, qui concentre, à elle seule, 10 % des enquêtes réalisées en France. Les projets portant

Nombre d'enquêtes publiques	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	792	1 104	1 228	1 488	1 284	1 252	1 084
Installations classées			877	1 012	790	795	679
Assainissement			70	122	137	111	135
POS			186	242	277	294	181
ZAC			13	26	28	20	5
DUP			4	18	25	10	49
Remembrement			0	2	8	3	6
Autres			78	66	19	19	29

Répartition par départements des désignations réalisées

	1999	2000	2001	2002
Côtes-d'Armor	938	700	373	475 (108)*
Finistère			391	222 (84)*
Ille-et-Vilaine	574	595	275	245 (72)*
Morbihan			230	150 (112)*
Total	1 512	1 295	1 269	1 242 (376)**

* Nombre de commissaires enquêteurs inscrits sur la liste départementale.

** 376 CE inscrits sur les listes d'aptitude en Bretagne ; chiffre relativement stable (370 en 2003).

(1) Article L.123-3 du code de l'environnement.

(2) Mme Questiaux. L'utilité publique aujourd'hui. Les études du Conseil d'État. Éd. La documentation française, décembre 1999.

sur les installations classées pour la protection de l'environnement représentent environ 70 % de ces enquêtes. Cette spécificité est liée à l'importance des élevages hors sol dans la région. Le pic constaté en 1999 correspond à une année de régularisation massive de ces élevages.

La préparation de l'enquête publique

La désignation du commissaire enquêteur

• Compétence

• Désignation par le président du tribunal administratif : toutes les enquêtes Bouchardeau (dont les ICPE) et toutes les Déclarations d'Utilité Publique ou DUP (Loi démocratie de proximité).

Lorsqu'il s'agit d'une enquête Bouchardeau ou, depuis la loi du 27 février 2002, d'une enquête préalable à une DUP, la personne qualifiée pour désigner le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête est le président du tribunal administratif.

L'article L.123-4 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« L'enquête mentionnée à l'article L.123-1 est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête désignés par le président du tribunal administratif ou le membre du tribunal délégué par lui à cette fin. »

Une liste d'aptitude est établie pour chaque département par une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue. Cette liste est rendue publique et fait l'objet d'au moins une révision annuelle.

Le président du tribunal administratif désigne le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête parmi les personnes figurant sur la liste d'aptitude. Son choix n'est pas limité aux listes des départements faisant partie du ressort du tribunal ».

Ce texte impose au président du tribunal administratif de désigner le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête parmi les personnes figurant sur des listes d'aptitude établies par des commissions départementales dont la composition et le fonctionnement sont régis par le décret du 20 juillet 1998.

• Désignation par le préfet, par le maire ou par le président du conseil général : autres enquêtes

Pour les enquêtes de droit commun, c'est en principe l'autorité qui a compétence pour ouvrir l'enquête (pré-

fet, maire) qui désigne le commissaire enquêteur. Mais seuls les préfets sont tenus de désigner exclusivement des commissaires enquêteurs inscrits sur la liste d'aptitude.

• Désignation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête

Le président de la commission a pour mission de diriger et d'organiser le travail des différents membres. Il assure les contacts et les entretiens avec l'autorité organisatrice de l'enquête et le maître d'ouvrage.

En cas de vote interne à la commission, sa voix à la même valeur que celle des autres membres.

Désignation d'un suppléant

La personne chargée de désigner le ou les commissaires enquêteurs peut décider de nommer un suppléant. Celui-ci a l'obligation de prendre connaissance du dossier, de visiter les lieux et de participer aux réunions organisées par le maître d'ouvrage ou l'autorité organisatrice. Mais il ne peut en aucun cas tenir une permanence et recevoir le public.

Un membre suppléant remplace définitivement un commissaire enquêteur titulaire en cas d'empêchement de ce dernier.

• Indépendance du commissaire enquêteur

En ce qui concerne le choix du commissaire enquêteur par l'autorité compétente, l'article L.123-6 du code de l'environnement dispose que :

« Ne peuvent être désignés comme commissaires enquêteurs ou comme membres de la commission d'enquête les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête. Les dispositions de l'alinéa précédent peuvent être étendues, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, à des personnes qui ont occupé ces fonctions. »

Ainsi, certaines personnes, bien que figurant sur la liste d'aptitude, ne peuvent être désignées comme commissaires enquêteurs. Il s'agit de personnes qui ont un intérêt lié à l'opération ou qui ont exercé des fonctions en relation avec le demandeur depuis moins de 5 ans.

D'une manière générale, ne peuvent être désignés les personnes dont l'indépendance ou l'impartialité peuvent être suspectées. Dans cette optique, le commissaire enquêteur a le devoir de refuser les enquêtes pour lesquelles il pressent que son indépendance pourra être mise en cause. Il en va de la crédibilité de l'enquête publique.

L'organisation de l'enquête : le rôle du commissaire enquêteur

• Prendre connaissance du dossier d'enquête

Il appartient au commissaire enquêteur (CE) de prendre connaissance du dossier d'enquête, dès le début de la procédure, afin d'être en mesure de demander toute explication utile au maître d'ouvrage et de formuler toute proposition relative à l'organisation de l'enquête.

En réalité le CE dispose rarement du dossier d'enquête avant la prise de l'arrêté définissant les modalités d'organisation de l'enquête.

• Émettre un avis sur les mesures d'organisation de l'enquête

• Période d'enquête, durée d'enquête, permanences du commissaire enquêteur

L'enquête publique issue de la loi Bouchardeau a pour objet essentiel l'information du public et le recueil, préalablement à certaines décisions ou opérations, de ses appréciations, suggestions et contre-propositions. Les enquêtes dites de droit commun répondent au même souci d'organiser une bonne information du public. Dans cette optique, le législateur aurait pu interdire l'organisation d'enquêtes publiques en périodes estivales ou lors des fêtes de fin d'année. En réalité, l'article 14 du décret du 23 avril 1985 précise simplement que :

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

Seule une directive du Premier ministre du 14 mai 1976, relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques, recommande de ne pas faire coïncider une enquête publique avec les vacances d'été et d'hiver, sauf si l'opération intéresse les touristes. Mais cette directive n'a pas de caractère réglementaire et ne s'impose donc pas à l'autorité organisatrice de l'enquête.

Pour les enquêtes Bouchardeau, la durée de l'enquête ne peut être inférieure à un mois (article L. 123 -7 du code de l'environnement). Le décret du 23 avril 1985 précise qu'elle ne peut être inférieure à un mois ni excéder deux mois, sauf en cas de prorogation d'une durée maximum de 15 jours décidée par le commissaire enquêteur.

Les dimanches et jours fériés sont inclus, au même titre que les jours ouvrables, dans ce délai.

En ce qui concerne les enquêtes de droit commun l'article R.11-4 du code de l'expropriation précise que la durée de l'enquête ne peut être inférieure à 15 jours. Mais rien n'interdit de lui donner une durée supérieure ce qui est souvent le cas lorsque l'enquête parcellaire est organisée conjointement à une enquête préalable à la DUP de type Bouchardeau.

Le CE peut formuler toutes observations utiles sur

- le choix de la période d'enquête ;
- les dates d'enquête ;
- les lieux déterminés pour mettre à la disposition du public le dossier et le registre d'enquête ;
- les jours et heures auxquels le public pourra accéder au dossier d'enquête ;
- les commodités offertes au public pour la consultation du dossier ;
- le nombre et la date de ses permanences.

Cependant, il ne dispose en ce domaine que d'un pouvoir de proposition.

En ce qui concerne le nombre de permanences, seul le décret du 21 septembre 1977, relatif aux Installations Classées, oblige le CE à tenir une séance de permanence de 3 heures minimum chaque semaine. Pour les autres types d'enquête, il n'existe pas de texte imposant un nombre minimum de séances de permanence. En pratique, il est communément admis un minimum de 3 permanences de 3 heures, soit, le plus souvent une permanence le 1^{er} jour de l'enquête, une vers le milieu, et une le jour de la clôture. Pour certaines enquêtes, en particulier celles touchant à des intérêts privés ou portant sur des projets susceptibles de soulever une vive opposition, il convient de prévoir davantage de séances de permanence.

Dans le cas d'une commission d'enquête, les séances de permanence peuvent être réparties entre les différents membres titulaires de la commission.

• Information du public Réglementaire

- Les insertions dans la presse

Pour la plupart des enquêtes Bouchardeau l'avis d'enquête est publié, par les soins du préfet (ou par l'autorité compétente pour organiser l'enquête) en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les opérations d'importance nationale, le dit avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête (Article 12 du décret 85-453 du 23 avril 1985 modifié).

Cependant, les dispositions spécifiques aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement sont moins contraignantes : l'enquête est annoncée, une seule fois, quinze jours au moins avant son ouverture par les soins du préfet et aux frais du demandeur, dans deux journaux locaux ou régionaux diffusés dans le département ou les départements intéressés (Article 6, 4^e alinéa du décret du 21 septembre 1977 modifié).

- L'affichage en mairie, siège de l'enquête et dans les mairies concernées par le rayon d'affichage (enquêtes ICPE).

Cet affichage doit être réalisé 15 jours avant le début de l'enquête et rester en place jusqu'à la clôture de l'enquête. Il doit être visible de l'extérieur.

- Sur le site (le panneau doit être visible depuis la voie publique).

Souvent le CE est amené à informer les mairies et le maître d'ouvrage sur leur rôle respectif en matière d'affichage.

- Pour les enquêtes touchant à la propriété individuelle, cette publicité par voie de presse est complétée par un avis personnel adressé par lettre recommandée avec avis de réception à toutes les personnes touchées. Ceci concerne :

- les enquêtes parcellaires (article R.11-22 du Code de l'expropriation) ;
- les enquêtes de remembrement ;
- les enquêtes de déclassement ou de reclassement de parcelles dans le domaine public ;
- les institutions de servitude (lignes électriques, gazoduc...)

Extra-réglementaire

Il appartient au commissaire enquêteur de proposer toutes autres mesures destinées à améliorer, dans l'esprit de la Loi Bouchardeau, l'information du public : revues d'information municipale, mise à disposition du dossier sur Internet, avis dans les boîtes aux lettres, articles de presse, reportages télévisés...

Le CE doit relater, dans son rapport d'enquête, la façon dont la publicité a été effectuée.

• Présentation du dossier par le maître d'ouvrage et visite des lieux

Avant le début de l'enquête, le CE doit rencontrer le maître d'ouvrage afin que celui-ci lui présente le dossier. Le demandeur peut se faire accompagner du bureau d'études.

La visite des lieux est indispensable. En général celle-ci n'implique pas de formalités particulières, notamment lorsqu'il n'y a pas à pénétrer dans des propriétés privées autres que celles appartenant au demandeur (cas des ICPE).

En ce qui concerne l'accès aux propriétés privées appartenant à des tiers, il est indispensable d'avoir l'accord des occupants. En cas de refus, le CE en informe le préfet qui se chargera d'avertir les propriétaires et les occupants. Si ceux-ci refusent à nouveau, le CE n'a d'autre solution que de le consigner dans son rapport.

• Faire compléter le dossier d'enquête

L'un des rôles du CE est de contribuer à parfaire, si le besoin s'en fait sentir, l'information du public. C'est dans ce but que lui a été confié le soin de prendre les initiatives utiles pour faire compléter le dossier. Mais il ne peut s'agir que de documents existants et en la possession du maître d'ouvrage.

De plus, le versement au dossier d'enquête, à la demande du commissaire enquêteur, de documents en la possession du maître d'ouvrage n'est pas destiné à compléter les lacunes du dossier initial et se heurte au principe de l'intangibilité du dossier mis à la disposition du public. Ces modifications apportées au dossier, si elles interviennent en cours d'enquête, ne doivent pas présenter un caractère substantiel⁽³⁾.

Le maître d'ouvrage peut refuser de compléter le dossier. La décision de refus, qui doit être motivée, est versée au dossier d'enquête.

• Ouverture des registres d'enquête

Avant le début de l'enquête, le CE doit authentifier le ou les registres d'enquête et le dossier mis à la disposition du public. Pour ce faire, il appose son paraphe sur chacune des feuilles du registre d'enquête qui doit être composé de feuillets non mobiles numérotés.

De même le CE doit parapher chacun des documents composant le dossier soumis à enquête publique. Ces opérations peuvent être réalisées par un des membres de la commission d'enquête. S'il y a plusieurs lieux d'enquête tous les registres et tous les dossiers doivent être paraphés.

En cas d'enquêtes conjointes, il est préférable de prévoir, pour plus de clarté, un registre d'enquête par enquête.

(3) TA Nantes, 7 juin 1990, MM de St. Pern, req. n° 89.2531 eT 89.2651.

Le déroulement de l'enquête

Pendant toute la durée de l'enquête le dossier et le registre sont à la disposition du public aux heures d'ouverture de la mairie, même en dehors des permanences du CE.

Le dossier d'enquête publique est communiqué, à leurs frais, aux associations de protection de l'environnement agréées.

Les permanences

• Réception du public

Le commissaire enquêteur siège en mairie aux jours et heures fixés par l'arrêté organisant l'enquête. Il reçoit personnellement toutes les personnes et les responsables d'association qui le demandent.

Son rôle est d'informer le public sur le contenu du dossier, d'écouter et de prendre en compte toutes les opinions critiques et suggestions. S'il doit expliquer les grandes lignes du projet, il se doit d'être le plus neutre possible. Le CE ne doit, en aucun cas, donner l'impression de défendre le projet ou de le critiquer. Ce qui n'est pas toujours facile.

• Les observations du public

Les personnes qui font des observations ont le droit de garder l'anonymat.

Les observations orales ont la même valeur que les observations écrites. De la même façon le CE doit prendre en considération les communications téléphoniques reçues au cours de ses permanences.

Les observations écrites sont soit consignées dans le ou les registres d'enquête soit adressées sous forme de courrier au commissaire enquêteur en mairie, siège de l'enquête. Les fax sont considérés comme des courriers.

Les courriers sont annexés au registre. Par mesure de précaution, le CE peut faire photocopier les registres et les courriers mais les originaux doivent rester à la disposition du public.

• Formalités de clôture

Les registres d'enquête publique sont clos, suivant les types d'enquête, par le préfet, le maire ou le commissaire enquêteur (cas des ICPE). Les dossiers et le ou les registres sont adressés au commissaire enquêteur.

Les pouvoirs du commissaire enquêteur

• Organisation d'une réunion publique

Le commissaire enquêteur est seul juge de l'opportunité d'organiser une réunion publique Celle-ci est alors placée automatiquement sous sa présidence. C'est le CE qui définit les modalités de déroulement de la réunion publique en concertation avec le maître d'ouvrage et l'autorité organisatrice. Il en informe la préfecture et dans certains cas (ICPE) le président du tribunal administratif.

L'organisation d'une réunion publique, compte tenu des délais nécessaires à sa mise en œuvre, est un élément susceptible de provoquer une prorogation d'enquête.

À l'issue de la réunion publique, le CE établit un compte rendu qui est adressé au maître d'ouvrage pour que celui-ci puisse présenter ses observations. Ce procès-verbal et les éventuelles observations du demandeur sont annexés au rapport final.

• Prorogation de l'enquête

Le CE peut prolonger la durée de l'enquête de sa propre autorité, c'est-à-dire, le cas échéant sans l'accord de l'autorité organisatrice. La durée de prorogation ne peut excéder 15 jours.

La notification de la décision de prorogation doit être motivée et effectuée auprès de l'autorité organisatrice, au plus tard 8 jours avant la fin initialement prévue de l'enquête⁽⁴⁾.

Les mesures de publicité doivent être réalisées au plus tard le jour de la clôture initiale de l'enquête. Elles comportent au minimum un affichage et, dans la mesure du possible, des annonces dans la presse.

Le Conseil d'État n'est pas très formaliste sur les modalités d'organisation de la réunion publique et de prorogation de l'enquête.

• Demande de désignation d'un expert

En application de l'article L.123-5 du code de l'environnement et si les spécificités de l'enquête l'exigent, le CE peut demander, auprès du président du tribunal administratif, la désignation d'un expert. Le coût de cette intervention est à la charge du maître d'ouvrage. Cette possibilité est intéressante lorsque le CE a besoin d'un éclairage technique pour se faire une opinion, ou bien lorsque la commission d'enquête ne comporte pas de spécialistes dont la compétence serait nécessaire pour permettre à cette commission d'émettre un avis éclairé.

Malheureusement, cette disposition n'est jamais mise en œuvre car les modalités d'application de cet article doivent être précisées par un décret qui n'est toujours pas publié.

(4) CE, 24 octobre 1990, Mme Auguin n° 99256.

Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur

La consultation du maître d'ouvrage

• Facultative

Après la clôture de l'enquête le commissaire enquêteur est libre d'entendre, pour son information, toute personne qu'il lui paraît utile de consulter, ainsi que le maître d'ouvrage.

• Obligatoire (enquêtes Bouchardeau, ICPE, Loi sur l'eau)

La loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, a complété l'article L.123-9 du code de l'environnement par la disposition suivante :

« il reçoit le maître d'ouvrage de l'opération soumise à enquête publique ».

Cette obligation de recevoir le maître d'ouvrage était déjà inscrite dans les dispositions relatives à l'organisation de certaines enquêtes entrant dans le champ d'application de la loi Bouchardeau, mais subordonnées à des règles spécifiques telles que les ICPE et certaines autorisations au titre de la loi sur l'eau.

Cependant, la remise d'un procès verbal d'enquête par le CE et la production, par le maître d'ouvrage, d'un mémoire en réponse ne sont obligatoires que pour ces types d'enquête.

• Procès verbal

Le commissaire enquêteur a obligation de communiquer au maître d'ouvrage les observations formulées par le public.

Cette communication doit être faite dans les 8 jours qui suivent la clôture de l'enquête et après convocation, sur place du maître d'ouvrage. Elle comprend la communication de toutes les réclamations et peut être accompagnée d'une liste de questions du commissaire enquêteur.

• Mémoire en réponse

Le maître d'ouvrage doit produire un mémoire en réponse dans un délai de 12 jours pour les ICPE et de 22 jours pour les enquêtes « Loi sur l'eau ».

Ce mémoire en réponse permet au demandeur d'apporter des réponses précises à bon nombre de critiques ou de questions, et au CE de motiver ses avis et conclusions.

Ce dispositif, très bénéfique, devrait être étendu à l'ensemble des enquêtes publiques. Mais rien n'empêche le CE de le mettre en œuvre.

Le rapport d'enquête

À l'issue de l'enquête publique, le commissaire enquêteur est tenu d'établir un rapport qui relate le déroulement de celle-ci et examine les observations recueillies.

Le CE peut présenter son rapport comme il l'entend, pourvu qu'il soit objectif.

En général le rapport, qui est le récit fidèle de tout ce qui s'est passé au cours de l'enquête, comporte trois parties :

- Présentation du projet, objet de l'enquête ;
- Compte rendu d'enquête (déroulement chronologique des opérations y compris de la visite des lieux et de la réunion publique) ;
- Examen et analyse des observations.

Selon le type de projet et le nombre d'observations, leur analyse peut être individuelle ou regroupée par thèmes, ou encore sous forme de tableau récapitulatif.

Le rapport d'enquête doit rendre compte du climat général dans lequel l'enquête s'est déroulée. Il s'agit de faire connaître au décideur l'opinion du public.

L'article L.123-10 du code de l'environnement dispose que :

« ce rapport doit faire état des contre-propositions qui ont été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées ».

Si le commissaire enquêteur doit examiner toutes les observations consignées au registre et les courriers reçus au siège de l'enquête, il n'est pas tenu de répondre à chacune des observations qui lui sont soumises.

Qui plus est, le Conseil d'État considère que :

« la circonstance qu'une lettre d'observation émanant d'une association n'aurait pas été consignée au dossier ne constitue pas un vice substantiel de nature à entraîner l'irrégularité de la procédure, dès lors que les observations contenues dans cette lettre étaient proches de celles contenues dans d'autres lettres consignées au dossier »⁽⁵⁾.

(5) Conseil d'État 25 mai 1998. Comité Sompport d'opposition totale à l'autoroute Caen Rennes.

À l'inverse, dans une autre affaire, le Conseil d'État a jugé que :

« il ressort des pièces du dossier que le commissaire enquêteur s'est borné à indiquer le nombre de personnes ayant présenté des observations et à énumérer les lettres reçues lors de l'enquête ; qu'ainsi, il n'a pas examiné les observations recueillies ».⁽⁶⁾

Les conclusions du commissaire enquêteur

Le 4^e alinéa de l'article 20 du décret du 23 avril 1985 précise que :

« Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête consigne dans un document séparé ses conclusions motivées en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération ».

En ce qui concerne cette obligation de produire un document séparé pour les conclusions, le Conseil d'État a considéré que :

« cette disposition n'était pas méconnue lorsque, comme en l'espèce, les conclusions de l'enquête, sans faire l'objet d'un document séparé, figurent dans une partie distincte du rapport de la commission ».⁽⁷⁾

Les conclusions du commissaire enquêteur doivent être à la fois motivées, personnelles et dénuées d'ambiguïté. Le juge sanctionne tout manquement à ces obligations⁽⁸⁾.

Le commissaire enquêteur, dans ses conclusions, donne un avis qui peut revêtir quatre formes :

- Un avis favorable pur et simple qui doit cependant être motivé. Il n'est nullement tenu de conclure dans le sens de l'opinion publique. L'absence d'observations ne saurait suffire à justifier un avis favorable.
- Un avis favorable assorti de recommandations. Celles-ci ne sont que des vœux exprimés par le commissaire enquêteur et n'ont pas, même si elles ne sont pas prises en compte, de conséquence sur la portée de l'avis favorable.
- Un avis favorable assorti de réserves. Il s'agit là de conditions préalables que le maître d'ouvrage doit impérativement lever sous peine de voir l'avis du commissaire enquêteur se transformer en avis défavorable.
- Un avis défavorable qui doit également être motivé.

En cas d'enquêtes conjointes, le CE présente un avis distinct pour chaque enquête.

Remise du rapport et des conclusions

Le CE dispose d'un mois, à compter de la clôture de l'enquête, pour remettre son rapport et ses conclusions à l'autorité organisatrice (article 20, dernier alinéa du décret du 23 avril 1985).

Il s'agit d'un délai théorique et le non-respect du délai de remise n'est jamais sanctionné⁽⁹⁾.

Certains textes, notamment ceux relatifs aux ICPE ou à la loi sur l'eau, prévoient des dispositions spécifiques : 15 jours à compter de la date de remise du mémoire en réponse.

En ce qui concerne les enquêtes préalables à une DUP, l'article 139 de la loi du 27 février 2002 introduit à l'article L.11-1 du code de l'expropriation, un deuxième alinéa qui prévoit que le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête doit rendre ses conclusions 6 mois maximum après l'ouverture de l'enquête publique. Cette disposition légalise une situation de fait, absente de contentieux.

À partir du jour où le CE a rendu son rapport, sa mission est terminée. Son rapport et ses conclusions, ainsi que les pièces du dossier, sont mis à la disposition du public pendant un an à compter de la date de clôture de l'enquête publique.

Les améliorations à apporter à l'enquête publique

- La simplification et l'uniformisation des procédures (désignation du CE, durée, publicité, mémoire en réponse du maître d'ouvrage).
- La diversification de la population des commissaires enquêteurs.
- La formation initiale et permanente des commissaires enquêteurs. Six journées de formation rassemblant environ 210 commissaires enquêteurs ont été organisées par l'IRPA et la DIREN en 2003. Ce nombre est à comparer aux 376 CE inscrits en Bretagne sur les listes d'aptitude.
- L'amélioration de l'information du public (médias, mise à disposition du dossier sur un site Internet et renforcement du pouvoir du CE en la matière).
- La formation des citoyens à cette forme de démocratie participative (cours d'instruction civique).
- La formation et l'information des maîtres d'ouvrage.
- La possibilité pour le commissaire enquêteur d'avoir recours à un expert indépendant.

(6) CE, Les amis du port de Ripaille, 10 décembre 1990, n° 94523.

(7) CE, 6 juin 2001, M. Poirriez, n° 209588.

(8) CE, 10 décembre 1990, ministre délégué chargé de l'environnement et syndicat d'épuration de Thonon-les-Bains, n° 94523 et 94 919.

(9) CE, 21 avril 1997, Mlle Jubert, n° 155211.

L'enquête publique vue par les associations et les usagers

William Dereure

Association « *Vivre en Intelligence avec l'Environnement* »
La Rosais 22350 Guenroc

Notre association située à l'est du département des Côtes-d'Armor intervient régulièrement dans les enquêtes publiques relatives aux Installations Classées agricoles. L'expérience acquise sur le terrain, tant par l'examen des dossiers, qu'au contact des commissaires enquêteurs et du public local, nous conduit aux quelques constatations qui vont suivre, et pour lesquelles nous proposons quelques pistes de réflexion pour améliorer le processus d'enquête publique.

Nous aborderons successivement :

- l'annonce de l'enquête publique ;
- la consultation du dossier en mairie ;
- la teneur du dossier ;
- l'écoute puis les conclusions du commissaire enquêteur.

S'agissant tout d'abord de l'existence d'une enquête, cette information nous parvient la plupart du temps par un membre de l'association qui a décelé l'annonce légale dans la presse locale, ou a consulté fortuitement les panneaux d'affichage en mairie. Il arrive quelquefois que cette information nous parvienne par le « bouche à oreille » de voisins qui s'inquiètent d'un éventuel projet dont ils auraient eu connaissance. L'affichage sur le site, qui ne permet pas d'attirer suffisamment l'attention du public, n'est pratiquement jamais source de cette prise de connaissance de l'enquête publique.

Il résulte de cette constatation que l'information de certains projets échappe aux associations, voire à des tiers concernés. Pourquoi ne pas imaginer que les préfectures tiennent à disposition des associations et du public un listing exhaustif des enquêtes à venir dans chaque département ? Un tel document pourrait être consulté sur place ou accessible en ligne par Internet.

Pour ce qui est de la consultation du dossier en mairie, nous n'avons jamais rencontré de difficulté majeure pour en faire la lecture. Seul, le cas particulier où plusieurs personnes se présentent en même temps, ce qui est notamment arrivé à l'occasion d'un projet contesté, a posé problème et découragé certains intervenants potentiels de déposer. En revanche, les choses se compliquent lorsque des copies du dossier sont demandées. Nous avons constaté que nombre d'employés de mairie faisaient obstruction à la communication des pièces par méconnaissance de la réglementation et par crainte de commettre une

erreur. Combien de fois avons-nous dû faire téléphoner à la préfecture pour obtenir les photocopies demandées à nos frais ! Une simple note de rappel de la loi du 12 juillet 1983 aux maires permettrait de faciliter le travail des associations agréées.

S'agissant maintenant du dossier proprement dit, il est à noter que l'étude d'impact et ses pièces annexes forment généralement un volumineux dossier de nature à impressionner le public et les non-initiés. Il est vrai qu'il s'agit de documents très techniques dont la compréhension nécessite une solide formation.

Nos nombreuses observations mettent en évidence que les études d'impact présentent toutes de grandes similitudes, et que l'utilisation du « copier-coller » est la règle pour les bureaux d'études concepteurs de ces documents. Il en résulte l'inconvénient majeur qu'il faut chercher « à la loupe » la spécificité d'un dossier parmi une multitude d'informations d'ordre général et d'intérêt limité pour le projet. Ces données sont souvent stéréotypées et obsolètes, car trop anciennes. Or, c'est dans l'examen des données propres au projet étudié, que l'on peut apprécier la capacité de ce dernier à respecter la commodité du voisinage et la protection de l'environnement.

Il nous semblerait opportun à cet égard, d'effectuer un « toilettage » des textes réglementaires, pour que les études d'impact respectent des « canevas-types » plus rigoureux, favorisant la compréhension du public et des juges.

L'écoute des commissaires enquêteurs à nos remarques et questions est très variable en fonction des individus et des situations. Nous avons relevé :

- des attitudes de rejet et de refus de discussion, comme ce fut le cas pour une extension de porcherie à Yvignac dans le canton de Broons ;
- des attitudes de dialogue, d'échanges et de compréhension ;
- des attitudes de questionnement comme pour cette enquête de Lanrodec où un commissaire enquêteur fraîchement nommé nous a demandé de lui communiquer notre analyse du dossier accompagné des éléments essentiels de la législation ICPE et de la directive nitrate, et ce, en préalable à la rédaction de ses conclusions ;

- des attitudes manquant d'objectivité, par exemple lors de l'extension de la porcherie de Guitté située en bord de la retenue de Rophémel. Dans cette enquête, et malgré les inquiétudes manifestées par les riverains et les associations, le commissaire enquêteur n'a rien voulu entendre et s'est contenté de faire l'apologie de l'élevage hors-sol. Il a cependant omis d'observer qu'une telle augmentation de cheptel, en l'absence de la construction effective d'une station de traitement en projet, pourrait porter gravement atteinte à la ressource en eau qui alimente une part significative de l'agglomération rennaise. Heureusement, l'action contentieuse menée par les associations a contraint la préfecture des Côtes-d'Armor à prendre les mesures qui s'imposaient, et à différer la mise en place du nouveau cheptel. L'affaire est en attente de jugement sur le fond.

De manière générale, nous avons constaté que les conclusions des commissaires enquêteurs étaient relativement fidèles à la chronologie du déroulement des enquêtes et des différentes interventions du public et des associations. En revanche, les observations portées au registre d'enquête, qu'elles soient d'ordre réglementaire, technique, agronomique, économique, environnementale ou pour nuisances par rapport aux tiers, sont pour la plupart, lorsqu'elles sont retenues, transmises en l'état au pétitionnaire, sans analyse préalable. Les mémoires en réponse des porteurs de projets, qui veillent naturellement au mieux de leurs intérêts, se traduisent rarement par des mesures compensatoires.

Cette difficulté à être entendu résulte vraisemblablement en partie d'un déficit en formation des commissaires enquêteurs, tant au plan de la connaissance de la réglementation que de la technique. Un cursus de formation adapté, dispensé par un organisme indépendant et sanctionné par un certificat d'aptitude, pourrait avantageusement pallier cet inconvénient. Une visite systématique des lieux du projet, complétée par une enquête de proximité, pourrait constituer un outil supplémentaire utile au commissaire enquêteur pour motiver son rapport.

Je dirai simplement pour conclure mon propos que nous considérons l'avis du commissaire enquêteur, non pas comme une simple formalité, mais comme un point clé du processus d'enquête publique. Il est donc essentiel que ce dernier dispose des capacités de compréhension suffisantes pour porter un jugement objectif sur le projet qui lui est soumis.

Intérêts et limites de l'enquête publique pour les élus locaux

Thierry Burlot

Président de la Communauté des communes
de Lanvollon-Plouha BP 36 - 22290 Lanvollon

Je suis élu d'une petite commune rurale, celle de Pleuguen, dans les Côtes-d'Armor, et je suis également le Président de la Communauté des communes de Lanvollon-Plouha, sur un territoire rural, mais également littoral.

Je vais essayer de vous donner mon point de vue sur les enquêtes publiques et, surtout, sur les moyens de sortir des incompréhensions qu'elles peuvent susciter.

Tout d'abord, il me semble qu'en fonction du projet soumis à enquête, on doit pouvoir apporter des réponses adaptées au besoin de concertation et de consultation qu'exprime la population. C'est particulièrement vrai dans les communes pour les Plans Locaux d'Urbanisme qui sont mis en œuvre aujourd'hui, mais aussi sur des thèmes intercommunaux. Je pense notamment à la gestion des déchets.

Il faut bien constater que les commissaires enquêteurs sont acteurs d'une procédure assez compliquée, parfois incompréhensible, et je crois qu'il ne faudrait pas se tromper lorsque l'on va porter des jugements sur une enquête publique. Une enquête publique stigmatise souvent toutes les incompréhensions, liées directement, mais aussi parfois très indirectement, au projet lui-même. Incompréhension des acteurs locaux, élus, citoyens, commissaires enquêteurs qui doivent trop souvent débattre en enquête publique d'un projet qui est déjà réalisé. Comment faire comprendre qu'on va mettre en enquête quelque chose qui est déjà en place ? Incompréhension des municipalités qui vont donner des avis défavorables, avis dont l'autorité administrative ne tient absolument pas compte.

En matière d'enquête publique, des évolutions peuvent cependant être constatées. D'une part les associations ont rappelé, parfois au travers de recours, la nécessité d'observer rigoureusement le cadre réglementaire, et d'autre part, elles ont bien compris qu'une enquête publique peut constituer un formidable levier pour faire évoluer ou repousser un projet néfaste pour l'environnement.

Cependant, il est souvent trop tard : il ne faut donc pas que l'enquête publique soit la fin d'une procédure mais le début de la concertation avec le public !

Il faut donc que nous apprenions et que nous expérimentions de nouvelles formes de concertation, qui permettent aux citoyens de s'informer très à l'amont des projets, de faire valoir leurs observations, leurs propositions, leurs critiques, à un moment où le projet n'est pas encore bouclé et où elles peuvent être intégrées par le pétitionnaire.

Au moment où l'on met en place le plan départemental d'élimination des déchets, il faut qu'on organise des structures citoyennes, des structures qui travaillent au stade préparatoire aux enquêtes. La proximité municipale ou communale ne facilite pas toujours les choses, mais l'échelon de l'intercommunalité devrait permettre de donner plus de hauteur et d'indépendance aux débats. Quand on parle d'aménagement de l'espace et de développement économique, on commence à se poser les questions du type d'exploitation, du type de production et du type d'aménagement que l'on veut promouvoir et développer sur une commune ou un pays. Et le vrai débat est là. Nous devrions être capables, dans le cadre de procédures nouvelles de concertation, de formuler non plus seulement comme aujourd'hui un avis favorable ou défavorable à tel ou tel projet, mais de resituer le projet au regard des orientations de développement définies pour le territoire local. Cela permettrait aussi de redonner du sens à la citoyenneté, à la vie communale, à la vie intercommunale, de resserrer le lien entre l'agriculture et son territoire. En ce sens, l'intercommunalité peut permettre de redonner du sens à la procédure des enquêtes publiques.

Je souhaiterais qu'en tant qu'élus, nous puissions y réfléchir avec les associations. Aujourd'hui au moment où tout le monde parle beaucoup de démocratie participative, de développement durable, de citoyenneté, il faut redonner pleinement sa place aux citoyens dans les débats qui les concernent au quotidien, sur le territoire où ils vivent. L'enquête publique, doit être autre chose qu'une simple étape obligée de la procédure, elle doit être l'aboutissement d'une démarche de réflexion, de concertation, entre tous les acteurs qui se veulent les partenaires du développement d'un territoire.

Qu'est-ce qu'une enquête publique réussie ?

Jean-François Piquot

Association *Eau & Rivières de Bretagne*
Venelle de la caserne - 22200 Guingamp

La loi n° 83630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite « loi Bouchardeau » du nom de la ministre de l'Environnement de l'époque, avait comme ambition de constituer un « *instrument de défense de l'environnement au service de la démocratie locale* ».

L'article 2 de cette loi précise que :

« l'enquête a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information ».

Force est d'observer que cet instrument est aujourd'hui fort mal vécu :

- par le pétitionnaire, qui redoute la confrontation de son projet avec les observations du public ;
- par le public et les associations environnementales qui perçoivent souvent l'enquête publique comme inutile et comme un simulacre de démocratie ;
- par les décideurs, pour qui cette étape de la procédure est vécue, au mieux comme une contrainte de procédure, au pire comme un élément de perturbation dans la mise en œuvre d'un projet.

Selon les uns et les autres, une enquête publique réussie ne signifie donc pas du tout la même chose :

- pour le demandeur, l'enquête publique est réussie si aucune observation ne s'est manifestée et que le projet n'a pas été modifié à la suite de cette étape ;
- pour le public, l'enquête est réussie si le projet est reporté quand il s'y oppose, ou conforté s'il l'approuve majoritairement ;
- pour le décideur, l'enquête publique est réussie si elle n'alourdit pas l'instruction du projet, et si elle ne trouble pas l'ordre public ou économique, si elle ne complique pas la prise de décision.

On est donc parfois loin de satisfaire aux ambitions de la loi du 12 juillet 1983, et il paraît nécessaire d'exposer les critères qui permettent de vérifier qu'une enquête publique « Bouchardeau » a atteint les objectifs fixés par le législateur.

L'information préalable

Pour que l'enquête atteigne son but qui est de faire participer le public et de permettre son expression, encore faut-il que celui-ci soit informé de l'existence de l'enquête !

La réglementation actuelle (loi du 12 juillet 1983 modifiée, décret du 23 avril 1985, décret du 21 septembre 1977 pour les installations classées) prévoit à cet égard trois types d'obligation :

- publication d'un avis d'enquête à deux reprises dans deux journaux régionaux ou locaux d'annonces légales, diffusés dans le département concerné ;
- affichage d'un avis d'enquête dans chacune des communes concernées ;
- affichage du même avis sur les lieux ou au voisinage du projet, visible de la voie publique.

(Art. 12 et 13 du décret du 23 avril 1985).

Ceci ne constitue évidemment qu'un minimum réglementaire, dont le non respect est d'ailleurs sanctionné par le juge administratif.

Mais bien entendu, il n'est nullement interdit de faire mieux que ce minimum réglementaire, et diverses pistes peuvent être suggérées pour que la population sache qu'elle va pouvoir prendre connaissance d'un projet et faire part de ses observations :

- diffusion de l'avis d'enquête dans le journal communal ;
- information dans la rubrique locale des quotidiens et hebdomadaires, information sur les radios locales ;
- affichage visible dans les lieux de passage de la population ;
- diffusion sur les sites Internet des mairies, de la préfecture du département...

Les conditions de la participation du public

Une fois correctement informés de l'existence d'une enquête, quelles sont les conditions nécessaires pour que la population, les riverains d'un projet et les associations concernées puissent véritablement participer à l'enquête ?

• L'accueil en mairie

Quel militant associatif n'a pas été au moins une fois confronté à des conditions d'accueil déplorables dans la mairie siège d'une enquête publique ? Installation du dossier sur une table minuscule qui ne permet même pas d'étaler la totalité du dossier et des plans, ou encore documents mis à consultation dans le couloir d'accueil de la mairie faute de salle disponible. Même si ces situations sont heureusement exceptionnelles, il importe de rappeler qu'il est indispensable que le public puisse sereinement étudier les dossiers et plans, prendre des notes, consulter les pièces, et que ceci suppose la mise à disposition du dossier dans une pièce tranquille, bénéficiant d'un minimum de confort (bureau, chaise...).

• Les horaires et la durée de l'enquête

Les conditions de durée des enquêtes sont fixées par le préfet après consultation du commissaire enquêteur. Les jours et heures de consultation du dossier sont également fixés par le préfet.

En la matière,

- il est nécessaire que les horaires tiennent compte de la nécessité pour la population active (donc indisponible aux heures d'ouverture des mairies en semaine) de pouvoir cependant avoir accès au dossier ; ceci implique donc que l'enquête puisse aussi avoir lieu le samedi ;

- la possibilité offerte par l'article 19 du décret du 23 avril 1985 de prolongation durant 15 jours de l'enquête publique doit être utilisée dès lors que faute d'information suffisante, le public a pris connaissance tardivement d'un projet, et qu'il n'a pas été en mesure d'analyser le projet et de faire part de ses observations et contre-propositions.

• La connaissance du projet, la communication des pièces du dossier

• Les projets soumis à enquête sont parfois des projets d'une très grande technicité. Afin de permettre au public de comprendre les enjeux, notamment environnementaux, il est nécessaire que le « résumé non technique » du projet soit complet et présenté à part ou dans les toutes premières pages du dossier ;

• s'il est bien prévu par les textes la diffusion d'une copie de l'étude d'impact aux associations agréées pour la protection de l'environnement (article L 123-8 du Code de l'environnement), en revanche, pour les autres associations et pour les particuliers, la loi ne prévoit que la consultation sur place du dossier, quels que soient l'importance, la complexité du projet et le volume des documents mis à enquête.

Il n'est pourtant pas possible, sur des dossiers techniques complexes et volumineux, de prendre connaissance du dossier et d'émettre un avis fondé, sans un minimum de disponibilité (sauf à monopoliser les documents ce qui empêche les autres participants à l'enquête d'en prendre connaissance), ni sans la possibilité de confronter les informations du dossier avec sa propre documentation.

Dans ces conditions, les textes actuels devraient être améliorés. Mais en attendant il n'est pas interdit de faire mieux que le minimum réglementaire. Rappelons au passage qu'il n'appartient pas au commissaire enquêteur de décider de la délivrance d'une copie du dossier ou d'une partie des documents soumis à enquête. Tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, même si ce n'est pas obligatoire, et il faut donc encourager à la délivrance d'une copie des pièces, le cas échéant aux frais du demandeur, afin de faciliter la participation du public.

En particulier, dès lors qu'ils existent sous forme de fichier électronique, les documents devraient pouvoir être diffusés sous cette forme aux particuliers et associations qui en feraient la demande.

• parmi les documents figurant à l'enquête, et donc soumis à l'examen du public, figure le dossier présenté par le demandeur mais, on l'oublie parfois, doit également figurer le registre des observations. Celui-ci n'est ni la propriété du maire de la commune, ni celle du commissaire enquêteur. Il doit être tenu à la disposition du public afin que celui-ci puisse « présenter ses observations sur le registre ».

Le rôle majeur du commissaire enquêteur

« Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête 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 ». Art. L 123-9 du code de l'environnement.

Le législateur confère au commissaire enquêteur un rôle majeur dans le déroulement de l'enquête, c'est à lui qu'il appartient de tout mettre en œuvre pour faciliter la participation du public.

• La désignation des commissaires enquêteurs

Depuis la loi Barnier du 2 février 1995, les commissaires enquêteurs sont désignés par le président du tribunal administratif sur une liste d'aptitude arrêtée par une commission départementale qu'il préside. Trois observations doivent être formulées à cet égard :

- il est aujourd'hui nécessaire de rapprocher progressivement la sociologie des commissaires enquêteurs de celle de la population, en terme d'origine socio-professionnelle, d'âge, de sexe ;
- le renouvellement automatique sur la liste d'aptitude doit laisser place à une réactualisation progressive qui tienne compte de la qualité de la conduite des enquêtes déjà menées par les commissaires enquêteurs et de leur effort personnel de formation ;
- l'effort de formation engagé en Bretagne en direction des commissaires enquêteurs (sessions menées par l'Institut Régional du Patrimoine de Bretagne (IRPA) auxquelles collabore Eau & Rivières de Bretagne) doit être poursuivi et financièrement soutenu par l'État et la Région.

• Un rôle de facilitateur

Le commissaire enquêteur doit conduire l'enquête de telle façon que l'intervention du public soit aisée : il est donc au service du public pour lui permettre de comprendre au mieux le projet et d'exprimer son avis, ses préoccupations, ses propositions. S'agissant des points évoqués ci-dessus (conditions d'accueil en mairie, communication des pièces, ou compréhension du projet et de l'objet de l'enquête) la mission du commissaire enquêteur doit être de faciliter la démarche du public dans sa prise de connaissance et de compréhension du dossier, et dans la formulation de ses avis et propositions.

À ce titre d'ailleurs, encore faudrait-il que le CE lui-même puisse disposer d'un exemplaire du dossier dès sa désignation et durant la phase d'enquête.

C'est aussi pour améliorer la participation du public et faciliter son expression, que la loi Barnier du 3 février 1995 a introduit la possibilité pour le commissaire enquêteur de décider, après avis du préfet, de la prolongation de la durée initiale d'enquête ou de l'organisation d'une réunion publique contradictoire. Il a également la possibilité de demander au maître d'ouvrage de compléter le dossier mis à disposition du public par tout document complémentaire qu'il juge utile.

• Le rapport et l'avis du commissaire enquêteur

Au-delà de cette mission d'aide à la participation du public, le commissaire enquêteur doit rédiger un rapport sur le déroulement de l'enquête, le projet, et for-

muler un avis : il doit le faire à partir de trois éléments : le dossier du projet, les observations du public, la réponse du demandeur à ces observations. Ceci implique :

- que, même en l'absence d'observations du public, le CE doit se prononcer sur l'intérêt ou la compatibilité environnementale du projet ;
- que le CE procède à l'examen des observations et y réponde de façon argumentée ;
- que les observations et l'avis du CE ne peuvent être fondés que sur des considérations relatives à l'environnement, puisque l'enquête publique se déroule exclusivement dans ce domaine ;
- que l'avis, positif, ou négatif soit argumenté,
- que le CE a la possibilité d'émettre des observations, des propositions, des réserves. Il est important de noter que seules ces dernières auront un effet juridique (si elles ne sont pas prises en compte par la décision, l'avis du CE devient défavorable) et auront donc une chance d'être prise en considération par l'autorité décisionnelle.

L'avis formulé par le CE est un avis généraliste, « *de bon sens* », de « *bon père de famille* ». Dans la procédure, il complète les avis émis par ailleurs par des services spécialisés. Il ne se confond pas, et ne doit pas être inféodé ou justifié par les avis émis par d'autres acteurs consultés : maires, conseils municipaux, ou services de l'État. C'est un avis qui doit être exprimé en toute autonomie.

• Le commissaire enquêteur... après l'enquête

Il n'est pas interdit aux CE de s'intéresser à la suite réservée à leurs avis. Au même titre que n'importe quel citoyen, ils ont accès à la décision finale, comme au rapport de l'inspecteur des Installations Classées devant le conseil d'hygiène en matière d'ICPE. Une telle démarche permet en effet, d'avoir, après l'avis rendu sur le dossier, une vision plus complète du projet (avis des conseils municipaux, avis des services de l'État), et d'en tirer des enseignements pour de futures enquêtes. Elle lui permettrait aussi de tirer des enseignements sur la prise en considération de son avis dans la décision finale.

Dans les dossiers les plus sensibles, il serait utile que le CE puisse être entendu par le conseil départemental d'hygiène, afin que celui-ci ait une perception juste de l'enquête, et puisse en tenir compte dans l'avis de synthèse qu'il est amené à rendre. Cette possibilité ouverte aux préfets (décret du 5 mai 1988 relatif au conseil départemental d'hygiène « *Le président du conseil peut appeler à participer aux travaux du conseil, à titre consultatif, toute personne qui lui paraît en mesure d'apporter un concours utile* ») n'est, hélas, jamais utilisée.

La prise en considération de l'enquête publique

Une enquête publique réussie, c'est aussi une enquête publique dont on tient compte dans la décision finale. Cela va sans dire, mais cela va encore mieux en le disant, tellement l'enquête publique est encore trop souvent perçue comme une contrainte de procédure, et non comme un outil d'aide à la décision.

Car il ne servirait à rien de dépenser autant d'énergie et autant d'argent, pour établir une liste d'aptitude, choisir et désigner un CE, publier et afficher les avis d'enquête, mobiliser un CE, faire se déplacer le public, pour au final, faire comme si l'enquête n'avait pas eu lieu et n'en tenir aucun compte dans la décision finale.

Cette attention portée au déroulement de l'enquête et à l'avis du CE doit, en particulier pour ce qui concerne les ICPE, être traduite dans le rapport établi par l'inspecteur des installations classées et soumis à l'avis du conseil départemental d'hygiène. Le décret 77 1133 du 21 septembre 1977 indique dans son article 10 « **Au vu du dossier de l'enquête et des avis prévus par les articles précédents, l'inspection des installations classées établit un rapport sur la demande d'autorisation** ». À cet égard, la circulaire du ministre de l'Environnement du 25 septembre 2001 relative à la procédure d'instruction des demandes d'autorisation des installations classées précise, dans son chapitre consacré au rapport de l'inspection : « *L'inspection a la responsabilité de rédiger un rapport écrit qu'elle présentera devant le conseil départemental d'hygiène ou la commission départementale des carrières. Ce rapport contient son analyse du dossier dégageant les principaux enjeux et exposant les points forts et les points faibles du projet du demandeur. En fonction, notamment mais non exclusivement, des questions soulevées lors de l'enquête publique, de la consultation des différents services administratifs et des réponses du demandeur, l'inspection met en évidence au plan technique et économique les évolutions du projet intervenues depuis le dépôt de la demande et les éventuels écarts résiduels à l'issue de l'instruction avec les exigences qu'elle propose. L'inspection explique clairement la façon dont la décision proposée répond aux principaux enjeux identifiés. In fine, un écart trop sensible entre le projet du demandeur et le niveau d'exigence découlant de l'instruction doit conduire à une proposition de rejet de la demande* ».

Ils sont encore beaucoup trop rares, les cas dans lesquels l'inspection des installations classées s'appuie sur le déroulement de l'enquête publique (avis du CE compris) pour justifier sa proposition d'autorisation, de prescriptions techniques, ou de rejet de la demande.

Cette insuffisance contribue à donner aux intervenants de l'enquête publique un sentiment récurrent d'inutilité de leurs démarches. Elle prépare évidemment mal la décision finale qui, au lieu d'être enrichie et affirmée par l'enquête publique, se prive trop souvent de l'exploitation de cette procédure.

Il convient donc, sans remettre en cause le pouvoir de décider dévolu à l'autorité (collectivité, État, maître d'ouvrage public ou privé), de singulièrement renforcer la prise en considération de l'enquête publique.

De la formalité administrative... à la démocratie participative

Si elle est correctement menée, l'enquête publique peut constituer, comme la loi du 12 juillet 1983 en avait l'ambition, un formidable outil de démocratie participative dans le champ de l'environnement.

Encore faut-il que chacun y joue son rôle :

- le public, en y participant ; pour ce faire, les associations ont un rôle majeur d'incitation, d'information, et de formation à jouer. Cette mission devrait être soutenue par les pouvoirs publics qui ont tout à gagner à l'exercice de cette forme de civisme actif ;
- les commissaires enquêteurs, en conduisant l'enquête avec dynamisme pour faciliter la participation du public, et en délivrant des avis argumentés ;
- l'autorité qui décide, en prenant davantage en compte les observations, inquiétudes, interrogations, soutiens, avis exprimés lors de l'enquête.

À ces conditions, l'enquête publique pourra cesser d'être au mieux, une formalité administrative, au pire, un alibi de concertation, mais deviendra véritablement un moyen d'enrichir le processus de décision et de renforcer la démocratie locale.

Participation du public : l'ambition de la directive cadre sur l'eau

Yves Mérillon

Directeur de l'évaluation et de la prospective
Agence de l'Eau Loire-Bretagne
avenue de Buffon - 45063 Orléans Cedex 02

La directive⁽¹⁾ établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau est entrée en vigueur le 22 décembre 2000, date de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes. Elle fournit un cadre général et cohérent aux multiples directives antérieures qui, au fil des années, ont structuré de façon principalement sectorielle les politiques de l'eau des quinze États-membres. Ce faisant, la nouvelle directive ajoute un objectif de résultat essentiel : celui du « bon état » des eaux.

Tout en s'appuyant sur des notions qui nous sont familières (la gestion par bassin, dénommés ici « district hydrographique »), elle s'appuie sur des concepts (et des terminologies) parfois nouveaux qui devront nécessiter des approches différentes de celles dont nous avons l'habitude. Il s'agit par exemple de notion d'« état écologique » appliqué à des « masses d'eau ». Par ailleurs une dimension importante a été introduite : celle de l'approche économique qui devra accompagner les principales analyses exigées par la directive cadre sur l'eau.

À l'inverse de beaucoup des directives existantes qui fixent des objectifs de moyens (directive eaux résiduaires urbaines, directive nitrates...), la nouvelle directive affiche d'emblée un objectif de résultat, le « bon état » des eaux, à charge pour les États-membres de justifier les éventuelles dérogations demandées.

Enfin, la directive fait une large place à la consultation du public pour l'associer à l'élaboration des stratégies pour atteindre les objectifs.

Les éléments principaux de la directive cadre

• Le cadre territorial et institutionnel d'action

L'unité de base pour la gestion est le « district hydrographique », constitué d'un ou plusieurs bassins hydrographiques. Si des difficultés particulières peuvent être rencontrées sur des bassins internationaux

(Rhin, Meuse...), en revanche en Loire-Bretagne on peut penser que le bassin que nous connaissons sera le district désigné au titre de la directive.

Une réflexion juridique nationale a lieu sur cette question : en effet une des difficultés éventuelles est la limite actuelle des territoires des agences de l'eau (découpsés selon des cantons entiers), non strictement identiques aux bassins hydrographiques. Ceci a pour conséquence que des communes (quelques centaines) administrativement rattachées à Loire-Bretagne relèvent hydrographiquement d'un autre bassin. Est-ce compatible avec ce que stipule la directive cadre sur l'eau ?

Le district comprend aussi les eaux souterraines et les eaux côtières. Aux frontières des districts, celles-ci sont rattachées au district le plus proche ou le plus approprié. La question du rattachement des eaux souterraines à un district hydrographique est complexe. On peut citer le cas de la nappe de Beauce dont l'extension concerne à la fois les bassins Seine-Normandie et Loire-Bretagne. Les principaux problèmes étant situés sur ce dernier district, il est logique de l'y rattacher mais cela entraînera des responsabilités partagées. Il conviendra d'arrêter des modalités communes de gestion de ces questions communes.

Une autorité compétente sera désignée dans chaque district pour mettre en œuvre les mesures permettant d'atteindre les objectifs visés : *a priori* ce sera le préfet coordonnateur de bassin (c'est lui qui d'ores et déjà approuve les SDAGE).

• Les domaines physiques concernés

L'ensemble des milieux aquatiques, superficiels et souterrains, sont concernés par l'application de la directive. Chacun de ces milieux doit faire l'objet d'une sectorisation en « masses d'eau » cohérentes sur les plans technique, économique ou socioculturel. La masse d'eau correspond à un volume d'eau sur lequel des objectifs de qualité, voire de quantité, sont définis. C'est l'unité de base pour rendre compte à Bruxelles de l'état des eaux.

(1) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et de Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Ces masses d'eau peuvent être de trois types :

- naturelles ou peu perturbées par l'activité humaine ;
- artificielles, donc créées par l'activité humaine ;
- fortement modifiées par suite d'altérations physiques dues à l'activité humaine (eau de surface uniquement).

Des réflexions nationales ont lieu actuellement pour préciser ces notions nouvelles et définir un référentiel commun. À ce stade, on peut penser que le nombre de masses d'eau en Loire-Bretagne pourrait être de plusieurs centaines, mais ceci reste à confirmer.

• Les objectifs de qualité des masses d'eau

À toutes les masses d'eau sont affectés des objectifs qui doivent être atteints en 2015 : des objectifs de « bon état », écologique, chimique ou quantitatif.

Lorsque le milieu est artificiel ou fortement modifié, on ne parle plus de « d'état écologique », mais de « potentiel écologique ». L'objectif est alors le bon potentiel écologique, qui n'est pas *a priori* un objectif moins contraignant que le bon état écologique.

Des réflexions ont lieu au niveau national et européen pour préciser ces notions, notamment celle de bon état écologique qui est une innovation majeure de la directive cadre. Mais, par exemple, on peut penser en première approche que le bon état des eaux superficielles correspondra à la couleur verte des cartes de qualité de l'eau. Cet objectif est donc très ambitieux

Deux situations peuvent permettre de définir, par dérogation, un objectif différent pour l'obtention du bon état écologique en 2015 :

- une prolongation des délais (au maximum deux fois 6 ans) sans changer le niveau de l'objectif final, peut être obtenue, pourvu qu'il ait été démontré que la situation ne se dégrade plus. L'objectif reste donc le même, c'est le délai pour y parvenir qui est prolongé ;
- un objectif moins contraignant peut être accepté, si l'on a pu démontrer que le bon état écologique ne peut être atteint pour des raisons techniques ou économiques.

• Les instruments de la planification

Quatre documents principaux constitueront la base de la planification pour atteindre les objectifs :

- l'état des lieux présentant les caractéristiques principales du district au plan physique, humain, économique et environnemental. L'élaboration de ce document sera l'un des premiers travaux du comité de bassin Loire-Bretagne ;
- le registre des « zones protégées » devant faire l'objet de protection spéciale (il est inclus dans l'état des lieux) ;

- le plan de gestion du district hydrographique, document d'orientations et de synthèse ;

- le programme de mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs. Il doit comprendre les dispositions réglementaires (police des eaux notamment), ainsi que les mesures d'ordre technique ou économique. Le programme d'intervention de l'Agence de l'Eau fera partie du programme de mesures. Ce dernier est inclus dans le plan de gestion.

L'élaboration du SDAGE a permis au comité de bassin d'accumuler une expérience significative dans l'élaboration de ce type de documents. Tel qu'ils sont conçus aujourd'hui, les SDAGE ne correspondent pas complètement aux plans de gestion de la directive. En effet, les SDAGE constituent des documents d'orientation. Ils contiennent un état initial du milieu et définissent les objectifs à atteindre, ainsi que les dispositions et recommandations à la réalisation de ces objectifs. Mais ils ne contiennent pas le détail des mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et ne traitent pas à proprement parler de l'aspect économique. En outre, les objectifs de qualité qu'ils contiennent ne se réfèrent pas à la notion nouvelle de « bon état écologique ». Enfin d'autres notions, comme celles des masses d'eau, des zones protégées... sont également absentes des SDAGE actuels.

La mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau implique donc une révision des SDAGE actuels

A contrario la directive cadre n'aborde pas certains sujets tels que les inondations par exemple qui sont traités dans les SDAGE.

• La participation du public au processus de planification

La participation du public des districts pour l'établissement des documents de planification est sollicitée à 3 reprises :

- sur le programme de travail pour élaborer le plan de gestion ;
- sur la synthèse des problématiques importantes et les principaux enjeux du district ;
- Sur le projet de plan de gestion.

Pour répondre à cette demande, qui va bien au-delà de la consultation qui a été mise en œuvre par le comité de bassin au moment de l'élaboration du SDAGE, il conviendra de définir notamment les formes et modalités de la publication des documents, ainsi que les modes d'organisation de la consultation.

• L'analyse économique

La directive fait une large place à l'analyse économique au travers de quatre aspects :

- la justification des reports et des dérogations d'objectifs : des analyses « coûts-bénéfices » devront prouver que les objectifs ne pourraient être atteints qu'avec des coûts disproportionnés par rapport aux avantages attendus ;
- l'inscription des outils de la tarification comme instrument d'action sur la demande : l'article 9 stipule que les « États-membres veillent, d'ici à 2010, à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux... » ;
- le principe de récupération des coûts, y compris des coûts environnementaux. Le même article 9 demande aux États-membres de veiller à ce que « les différents secteurs économiques... contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts... et compte tenu du principe du pollueur-payeur » ;
- l'optimisation des choix d'investissements pour la réalisation des objectifs : une fois les objectifs fixés il s'agit de définir la « combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives aux utilisations de l'eau » (annexe III de la directive).

Le bassin Loire-Bretagne bénéficie d'une assez grande expérience en matière d'études économiques : c'est à sa demande qu'une évaluation économique des préconisations du SDAGE avait été menée. La directive obligera cependant à renforcer la réflexion dans ce domaine.

• Des stratégies déjà imposées

La directive arrête déjà certaines stratégies pour concourir à l'atteinte des objectifs. D'une part la directive cadre sur l'eau n'annule pas les directives existantes qui structurent les politiques actuelles de l'eau, et notamment la directive sur les eaux résiduaires urbaines, ou la directive nitrates. D'autre part la directive introduit de nouvelles contraintes de moyens : il s'agit en particulier de réduire voire de supprimer les rejets de certaines substances prioritaires. La liste de ces substances et de leurs paramètres est en cours d'élaboration au niveau européen. La réduction de la pollution des eaux souterraines est également un axe identifié dans la directive.

• Un besoin de renforcer la surveillance de l'état des milieux

La fixation d'objectifs de bon état des milieux entraîne une adaptation et un renforcement des dispositifs de suivi existants. Des groupes de travail nationaux réfléchissent à cette question. Les réflexions préliminaires menées dans le bassin Loire-Bretagne montrent cependant qu'une augmentation significative des moyens consacrés aux réseaux de mesure est à prévoir.

Les outils SEQ, système d'évaluation de la qualité des eaux, mis au point ou en cours de mise au point, en France pour chacun des domaines concernés (eaux de surface, eaux souterraines, littoral, plans d'eau) sont des atouts importants pour la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau sur cet aspect.

Les grandes étapes imposées par la directive

L'atteinte des objectifs, prévue pour 2015, implique une planification dont les principales échéances sont fixées par la directive elle-même :

- Décembre 2003 : mise en place des dispositions législatives et réglementaires pour se conformer à la directive : délimitation des districts hydrographiques et désignation des autorités compétentes sur ces districts.
- Décembre 2004 : achèvement de l'analyse des caractéristiques des districts hydrographiques (« l'état des lieux ») et établissement des registres des zones protégées.
- Décembre 2006 : achèvement de la mise en place des référentiels d'évaluation.
- Décembre 2009 : achèvement des plans de gestion et des programmes de mesures.

Le chronogramme ci-joint visualise ces principales étapes qui devront être préparées bien avant par le comité de bassin.

• Lexique

Ce lexique ne vise pas l'exhaustivité, il doit simplement permettre d'embrasser en un rapide coup d'œil les principales notions nouvelles qui découlent de la directive cadre sur l'eau.

Autorité compétente

Les États-membres désignent une ou plusieurs autorités compétentes pour l'application des règles prévues par la directive au sein de chaque district hydrographique situé sur leur territoire ainsi qu'au sein de la portion de tout district hydrographique international qui se situe sur leur territoire. Parmi les informations à transmettre à la Commission, les États-membres communiquent une description des responsabilités juridiques et administratives de chaque autorité compétente et de son rôle au sein du district hydrographique.

District hydrographique

La directive cadre reconnaît le bassin versant comme l'unité naturelle de la gestion de l'eau et de la protection des milieux aquatiques. Les États-membres recensent les bassins hydrographiques qui se trouvent sur leur territoire national et créent des districts hydrographiques. Dans le cas d'un bassin hydrographique s'étendant sur le territoire de plusieurs États-membres, les États-membres concernés établissent un district hydrographique international.

Objectifs environnementaux

La directive cadre impose une obligation de résultat : le respect d'objectifs environnementaux fixés par masse d'eau par masse d'eau. Il s'agit d'améliorer la qualité des eaux polluées et de préserver celles de bonne qualité, afin d'obtenir un bon état général des eaux de la Communauté européenne à l'échéance 2015. Les objectifs sont établis pour chaque masse d'eau en référence à un objectif général (le « bon état » décrit par l'annexe V de la directive), tout écart à celui-ci pour l'objectif particulier retenu pour une masse d'eau donnée devant être justifié, dans une logique dérogatoire.

Le niveau d'ambition retenu dépend de la qualification d'une masse d'eau en zone protégée (objectif plus ambitieux qu'ailleurs, la justification étant alors d'ordre réglementaire) ou en eau artificielle ou fortement modifiée (objectifs en référence à un « bon potentiel » et non à un « bon état », la justification relevant alors soit d'éléments de diagnostic sur les caractéristiques intrinsèques de la masse d'eau soit de considérations économiques sur la faisabilité de l'atteinte des objectifs). Des dérogations peuvent être éventuellement accordées à certaines masses d'eau mais elles doivent être justifiées, selon des considérations relatives à la faisabilité technique des mesures à mettre en place, à leur coût, ou aux caractéristiques naturelles de la masse d'eau considérée.

Approche combinée

Après avoir suivi l'approche « milieux » (définition d'objectifs de qualité environnementale indépendamment des rejets) pendant les années 1970, puis l'approche « rejets » (lutte contre la pollution à la source en imposant des valeurs limite d'émission) pendant les années 1990, la politique communautaire de l'eau intègre aujourd'hui les deux approches.

Plan de gestion

Pour chaque district hydrographique, le plan de gestion constituera le document de synthèse de la planification pour une période de 6 ans. Il regroupera notamment les éléments de l'état des lieux préalable réalisé sur le district et le résumé du programme de mesures. Il pourra motiver d'éventuelles dérogations au respect des objectifs environnementaux lorsque ceux-ci ne peuvent raisonnablement pas être atteints dans le cadre de cette période de 6 ans.

Programme de mesures

Pour chaque district hydrographique, un programme de mesures d'une durée de 6 ans devra être élaboré. Il comprendra le détail des mesures à mettre en œuvre, au vu de l'état des lieux, pour atteindre le bon état écologique des eaux dans les délais requis par la directive cadre. Le plan de gestion et le programme de mesures sont complémentaires et sont à élaborer conjointement, cela de manière itérative. Le programme de mesures comprend des mesures de base et des mesures complémentaires.

Mesures de base

Les « mesures de base », obligatoires, sont constituées notamment des mesures d'application de 11 directives communautaires liées au domaine de l'eau, de mesures pour la réduction des substances prioritaires et l'élimination à terme des substances dangereuses prioritaires (article 16), de mesures prises pour réduire le degré de traitement AEP (article 7), de mesures de contrôle des rejets (article 10), de mesures en vue d'une politique de tarification incitative (article 9), de mesures de réglementation des rejets et des prélèvements, de mesures de prévention des pollutions accidentelles.

Mesures complémentaires

Les « mesures complémentaires » sont les mesures conçues et mises en œuvre en sus des mesures de base afin de réaliser les objectifs environnementaux établis pour chaque masse d'eau. Elles sont obligatoirement à mettre en œuvre dans le cas où les mesures de base ne suffisent pas à atteindre l'objectif de bon état dans le délai imparti. Ces mesures peuvent être de nature variée : codes de bonnes pratiques, instruments économiques ou fiscaux, accords négociés en matière d'environnement, contrôle des captages, projets d'éducation et de recherche et autres mesures pertinentes. En sus des mesures complémentaires destinées à obtenir le bon état des eaux au sens de la directive, les États-membres peuvent également adopter d'autres mesures complémentaires afin de fournir une protection additionnelle ou une amélioration des eaux visées par la présente directive.

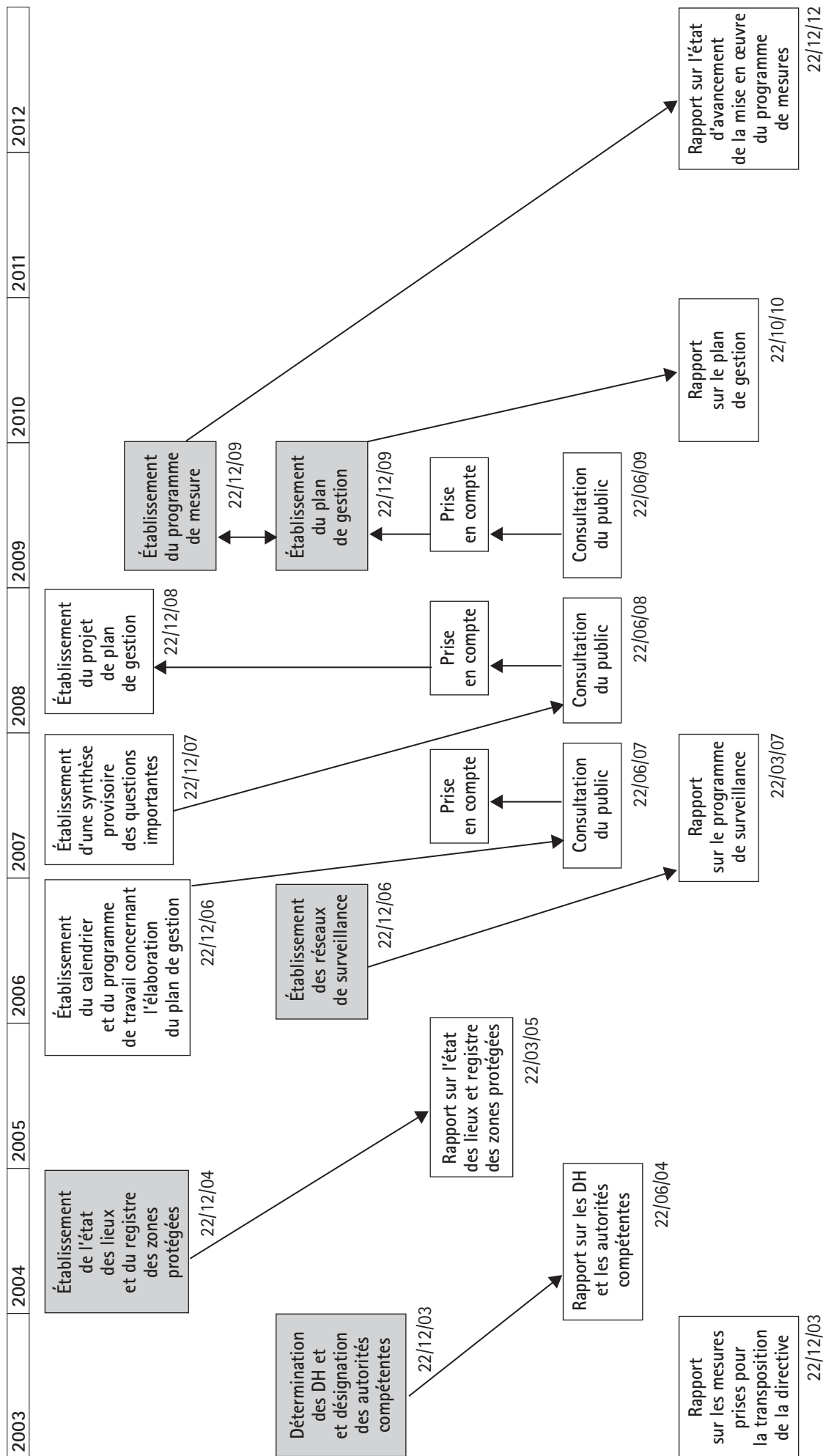
Principe de récupération des coûts

Le principe de récupération des coûts est un principe fort de la directive cadre. Il s'agit de prendre en compte ce principe dans un but de recouvrement des coûts réels dans les tarifications pratiquées, secteur par secteur et en application du principe pollueur-payeur.

Information et consultation du public

La directive cadre met en place une procédure d'information et de consultation du public, celui-ci étant entendu largement. Ainsi, lors de l'élaboration des plans de gestion, divers documents préparatoires doivent être publiés et mis à disposition du public selon un calendrier échelonné sur trois ans avant le début de la période de référence du plan de gestion : calendrier et programme de travail trois ans avant, synthèse des problématiques au sein du district deux ans avant, projet de plan de gestion un an avant. À chacune de ces trois phases de consultation, les parties intéressées disposent d'au moins six mois pour formuler par écrit des commentaires sur ces documents. Ces commentaires sont pris en compte pour l'élaboration du plan de gestion final.

Les grandes étapes de la directive cadre



Directive-cadre

Directives usages

75-440 eaux de surface
76-160 eaux de baignade
78-659 vie des poissons
79-923 eaux conchylicoles
98-83 eaux de consommation

Directives rejets

76-464 substances dangereuses
80-68 eaux souterraines
91-271 eaux résiduaires urbaines
91-676 nitrates
96-61 prévention et réduction intégrée de la pollution

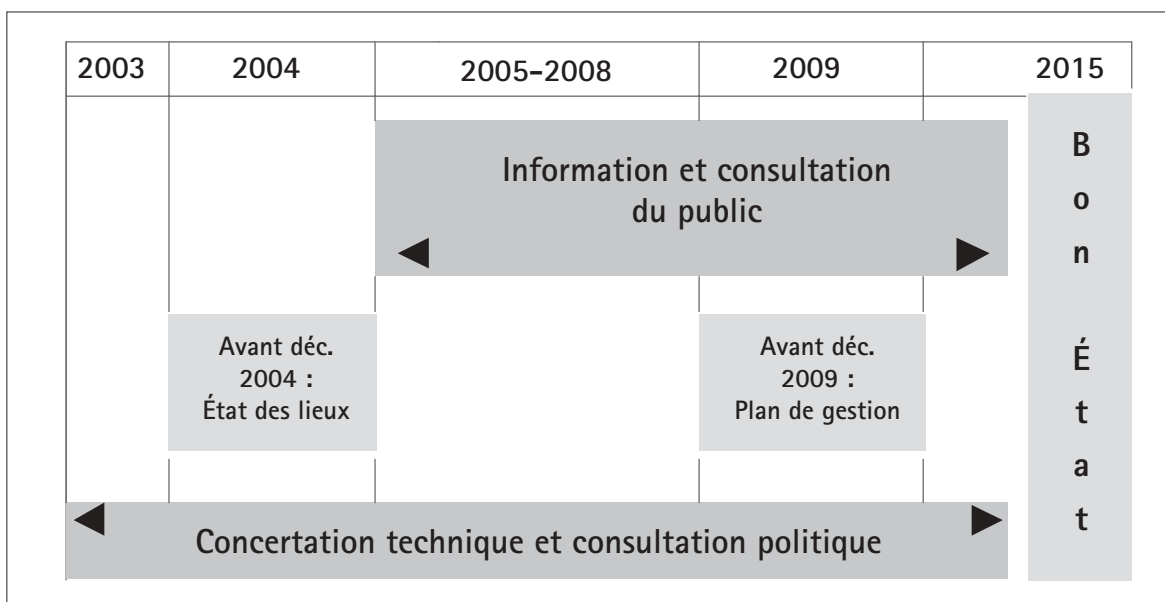
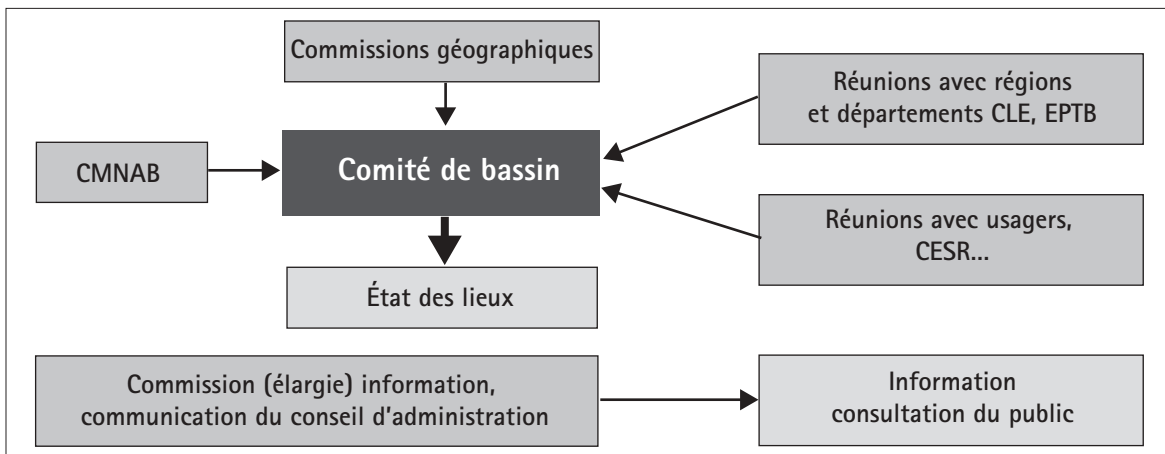
Conventions internationales
Ospar

Une directive dans la continuité...

- Les lois de 1964 et 1992 :
 - la gestion par bassin : SAGE et SDAGE
 - une gestion de l'eau « équilibrée » entre usages et milieux aquatiques
 - la participation des acteurs de l'eau

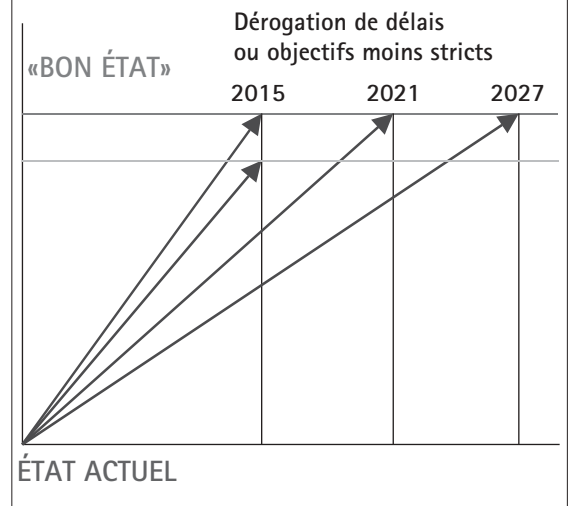
Mais une directive qui va plus loin...

- Objectif : le « bon état » des eaux en 2015, importance de la biologie
- Une démarche participative, condition du succès : les acteurs de l'eau, mais aussi le grand public
- La place centrale de l'économie



Le « plan de gestion » et le « programme de mesures »

- **« Plan de gestion » :**
document d'orientation et de synthèse
fixant les objectifs et la justification
des éventuelles dérogations →
révision du SDAGE
- **« Programme de mesures » :**
pour atteindre les objectifs
dans les sous-bassins : mesures
réglementaires, programmes d'interventions
de l'agence, les programmes des collectivités...



L'unité de gestion reste le bassin



Elle est constituée d'un ensemble de masses d'eau

L'état des lieux (2004)

1. Caractéristiques principales du bassin et notamment :

- les masses d'eau fortement modifiées,
- le scénario d'évolution 2015,
- le risque de non atteinte du bon état,
- le taux de récupération des coûts...

2. Le registre des zones protégées (les directives existantes) :

zones sensibles, vulnérables,
captages d'eau, Natura 2000...

À partir de 2005...

- Consultations du public
sur le « questions importantes »
 - Élaboration du plan de gestion
et du programme de mesures
(début)
- le rôle central des acteurs
les plus impliqués, SAGE notamment

• Art 4 – objectifs environnementaux

- Bon état des eaux de surface (écologique et chimique) et bon potentiel écologique des eaux de surface fortement modifiée ou artificielles
- Bon état des eaux souterraines (chimiques et quantitatives)

Risque de non atteinte du bon état RNABE

- Pas de détérioration des eaux (surface et souterraines)
- Objectifs en zones protégées
- Suppression des rejets de substances dangereuses prioritaires en 20 ans et réduction des émissions de substances prioritaires

Information, participation, consultation du public

Information, participation, consultation du public

Une priorité de la directive cadre sur l'eau, pour :

- Faciliter l'appropriation des enjeux de l'eau
- Prendre en compte les contextes locaux
- Renforcer la légitimité des objectifs et des programmes d'action
- Faciliter la mise en œuvre des décisions

Ce que la directive demande aux États

- Une participation active des acteurs de l'eau tout au long de l'élaboration du SDAGE,
- Une large information du (tout) public :
 - mise à disposition des documents
 - réponse aux demandes d'information, documents, données
 - transparence dans l'élaboration du SDAGE
- La consultation du (tout) public aux étapes clefs,
 - sur le calendrier et le programme de travail,
 - sur la synthèse des principaux enjeux,
 - sur le projet de SDAGE
- Et montrer comment les observations sont prises

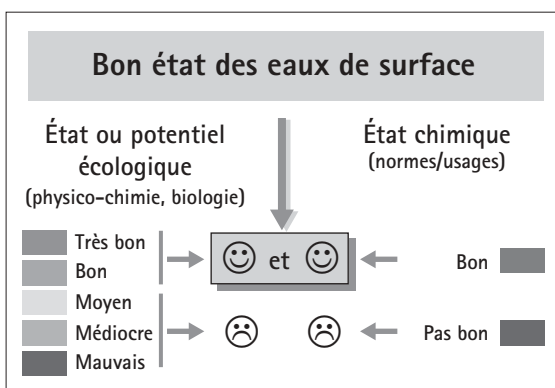
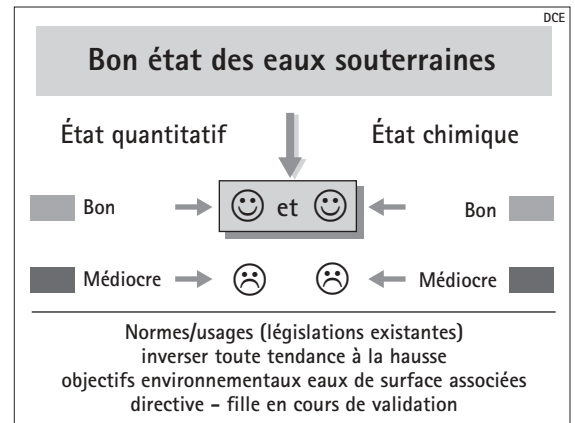
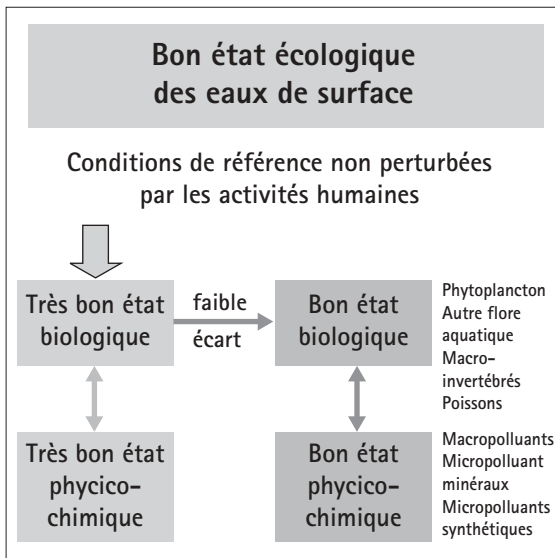
www.eau-loire-bretagne.fr
rubrique « directive cadre »

Les orientations du bassin Loire-Bretagne/1

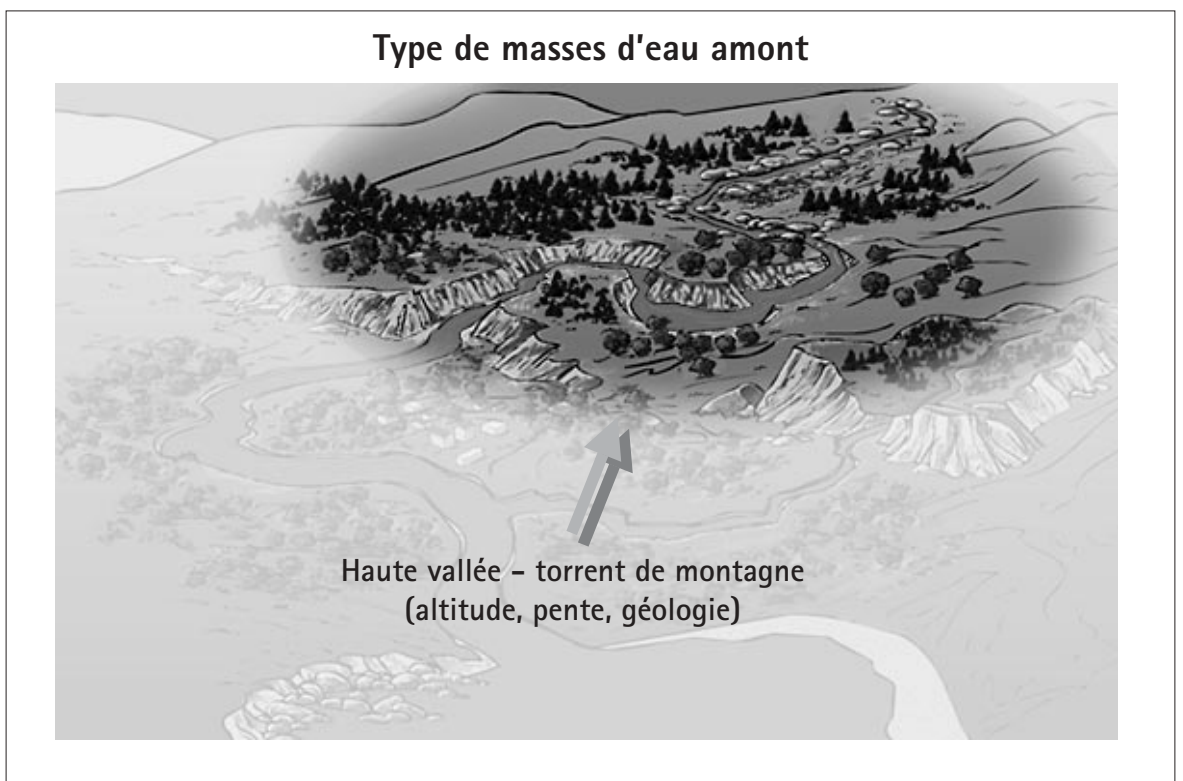
- Renforcer et élargir progressivement la concertation avec les acteurs de l'eau
 - Associer les 6 commissions géographiques à l'élaboration du SDAGE
 - Renforcer la concertation technique avec les services concernés
 - Faciliter l'organisation d'un débat au sein des collectivités et des commissions locales de l'eau
 - Travailler avec les CLE sur la définition des programmes d'actions
 - Étendre progressivement ce travail à l'ensemble des collectivités et aux autres acteurs, notamment associatifs

Les orientations du bassin Loire-Bretagne/2

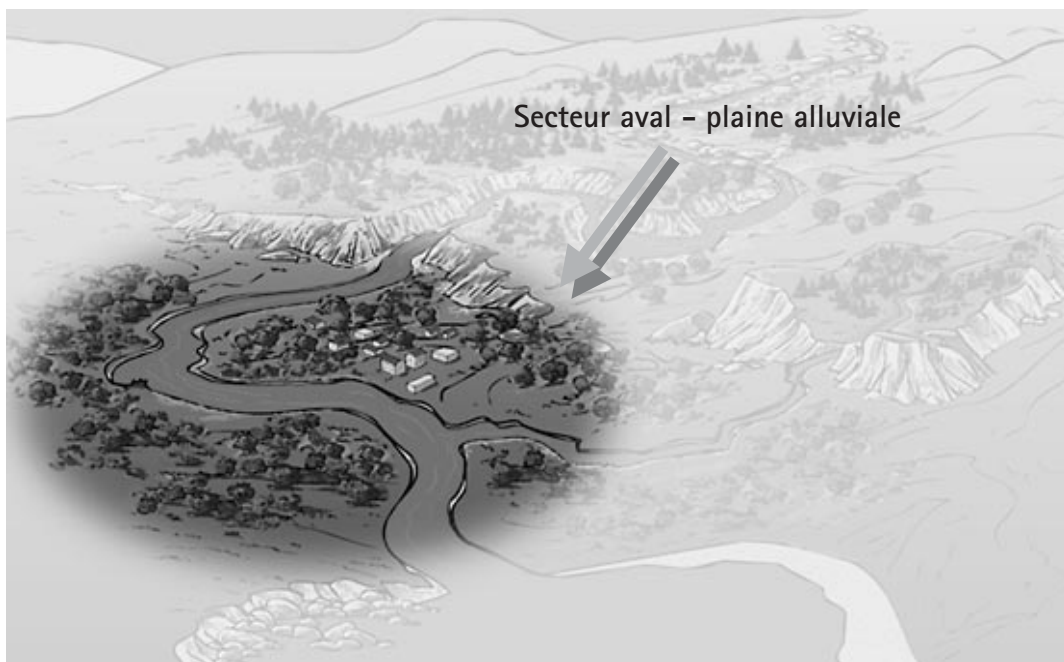
- Faciliter l'appropriation des enjeux pour donner du sens à la consultation du public
- Organiser et accompagner la consultation selon le cadrage réglementaire de l'État (1^{re} consultation prévue en 2005)
- Faciliter l'accès à l'information : traduction pédagogique des documents et mise à disposition des données sur Internet
- Développer l'information auprès du public et la montée en compétences des acteurs : susciter et accompagner des projets territoriaux d'information sur l'eau



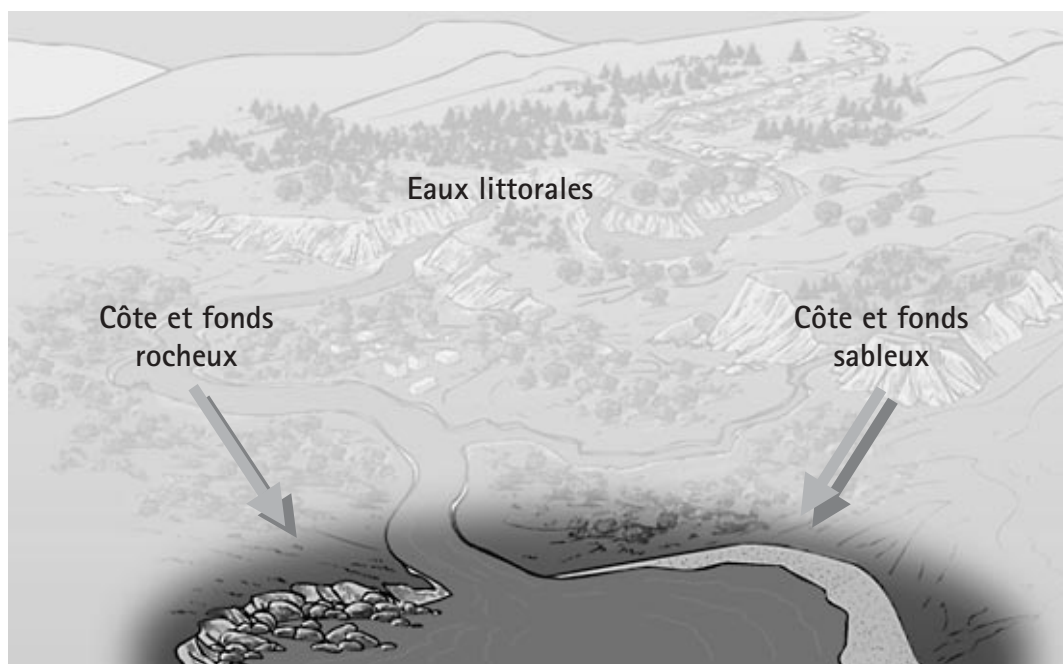
- ### Masse d'eau : une notion nouvelle
- **Unité d'évaluation :**
1 état et 1 objectif
 - **Unité assez homogène :**
 - pour les conditions de référence biologiques par type de masse d'eau de surface
 - pour les pressions des activités humaines
- Ne pas mélanger dans une même masse d'eau :
- des secteurs en très bon état ou en bon état (à préserver)
 - en état moyen, médiocre ou mauvais (à améliorer)



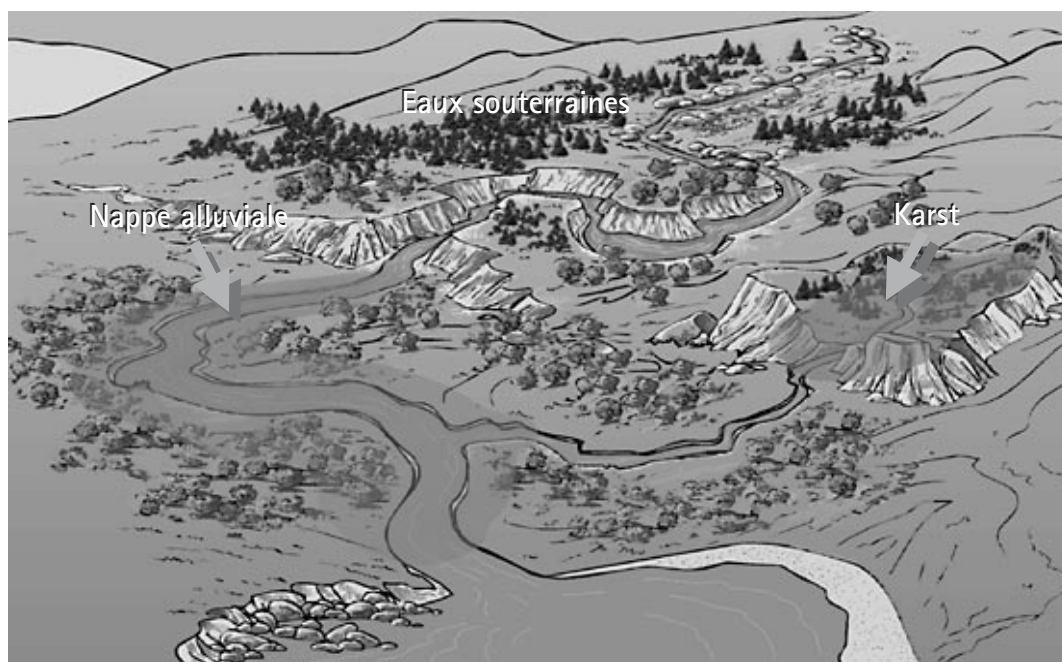
Type de masses d'eau aval



Types de masses d'eau littorales



Types de masses d'eau souterraines



Masses d'eau de grands cours d'eau en Bretagne

- 147 masses d'eau de grands cours d'eau
- 18 retenues de plus de 50 hectares

Pour plus d'informations sur ces aspects, contactez Eau & Rivières de Bretagne au 02 96 21 38 77

Les masses d'eau dans les SAGE

Aulne	13
Blavet	15
Couesnon	11
Élorn	4
Laïta	5
Marais de Dol	3
Odet	4
Rance-Frémur	11
Vilaine	66

Nombre de masses d'eau = nombre de tronçons pouvant avoir des couleurs différentes