

LES PETITS PAS DE LA DÉMOCRATIE

Le 14 mai 1976, après force réflexions et groupes de travail, le gouvernement de M. Chirac promulgue un décret et une directive réformant les enquêtes publiques : précisions sur le contenu des dossiers, durée minimale portée de 8 à 15 jours, améliorations de la publicité, rapports d'enquête rendus publics. Rien de bien révolutionnaire dans le décret, mais un petit pas est franchi pour sortir les enquêtes d'un fonctionnement « indigne de la République ». A l'inverse, un chapitre étonne dans la Directive : « l'information du public avant l'enquête ». Qu'on se rassure, élus et fonctionnaires de toutes obédiences se donnent immédiatement la main pour enterrer aussitôt cette poussée « gauchiste ». La Directive ne sera jamais appliquée, et les effets du décret resteront très limités.

Les années passent, le ras-le-bol et la frustration face aux enquêtes deviennent explosifs. Au pouvoir depuis une année, M. Mauroy à son tour se penche sur la question, et diffuse une circulaire le 31 juillet 1982. Quelques beaux projets y figurent : établissement de listes largement diffusées pour les projets soumis à étude d'impact ; ouverture des enquêtes dès le dépôt des dossiers ; possibilité de débats contradictoires publics, réponses du maître d'ouvrage aux observations ; etc. Les mêmes coalitions produisant les mêmes effets, la circulaire Mauroy plonge dans l'oubli. N'est-il pas déjà presque impossible de faire appliquer certaines lois, comme celle du 17 juillet 1978 qui promet à tout citoyen le libre accès aux documents administratifs ? Que dire d'une simple circulaire ?...

Le gouvernement décide alors de frapper un grand coup et confie au Ministère de l'Environnement l'élaboration du projet de la loi que Madame Huguette Bouchardeau fait voter par le Parlement le 17 Juillet 1982 et dont l'actif rapporteur à l'Assemblée est M. de Caumont. Vote obtenu au terme d'un parcours semé d'embûches, d'arbitrages interministériels mouvementés, de récriminations et de propositions, d'offensives lourdes de la part d'intérêts privés — comme les carrières — ou d'entreprises publiques — comme E.D.F.

Les acquis non négligeables, de cette loi sont connus :

- enquête obligatoire pour toutes les opérations portant atteinte à l'environnement ;
- désignation des commissaires enquêteurs par le juge administratif (au lieu du préfet) ;
- durée d'enquête minimale portée à un mois, prorogeable de 15 jours ;
- possibilité de réunions publiques, avec l'accord de l'autorité compétente ;

- obligation de faire état des contre-propositions formulées ainsi que des réponses du maître d'ouvrage ;
- suppression des autorisations tacites (carrières) ;
- sursis à exécution facilité en cas de conclusions défavorables.

Selon le point de vue adopté, on peut qualifier cette loi de réformette ou de substantiel pas en avant. En fait, si l'on s'en tient d'abord aux enquêtes, l'avenir de la loi repose sur les textes et la volonté d'application. Que reste-t-il à y préciser ?

- composition des commissions : désignation d'une personne représentant les associations qualifiées à l'échelon régional ou acceptées par elles ;
- accès au dossier dès son dépôt par le pétitionnaire, sans attendre l'enquête (comme le demande la circulaire Mauroy du 31.7.82) ;
- établissement de projets qui devront être soumis tôt ou tard à enquête publique ou étude d'impact (idem) ;
- obligation d'enregistrer toute observation ou tout document déposé à l'enquête (idem) ;
- droit d'initiative pour les associations, quant à l'organisation des débats publics contradictoires ;
- sursis à exécution automatique lorsque l'enquête fait défaut ;
- possibilité de déférer aux tribunaux les rapports incorrects, et de prononcer le sursis à exécution en cas de carence grave.

Au-delà des enquêtes publiques, si l'on s'interroge sur le fonctionnement, un brin féodal, de la démocratie locale en France, l'agitation provoquée par la récente loi ressemble fort à une tempête dans un verre d'eau tiède (1).

En effet, la place des enquêtes dans le Elle demeure à l'aval, en fin de part processus de décision n'a pas varié. cours, lorsque les marges de manœuvre l'exclusion de fait qui persiste pour les sont réduites, voire nulles. A preuve, documents qui orientent les choix à long terme, tels les schémas directeurs. Il est clair qu'une bonne participation ne peut reposer sur les seules enquêtes, si bien menées soient-elles. D'autant que les garanties sont minces d'une bonne prise en compte des observations d'intérêt général, à long terme, qui contredisent souvent les intérêts particuliers, à court terme.

Même nommés sous d'autres auspices, nombre de commissaires enquêteurs risquent d'hésiter encore à émettre de sérieuses réserves vis-à-vis d'opérations poussées par les élus, les administra-

tions, et les entreprises intéressées aux réalisations. En période de décentralisation, où les élus deviennent tout puissants dans l'aménagement et l'urbanisme, n'est-il pas dérisoire d'imposer leur accord préalable pour l'organisation de débats publics contradictoires dans le cadre des enquêtes ? Faut-il que l'on soit frileux devant la démocratie locale et que l'on craigne « les démons de l'anarchie » pour ne laisser aucune initiative aux associations et aux citoyens ? Faut-il que les comportements politiques soient pervers, pour que l'on ne puisse discuter des problèmes de la cité, des plus vastes aux plus humbles, sans que naisse aussitôt la crainte d'une joute entre tenants des clivages politiques traditionnels, d'une « machination » contre les élus locaux en place ?

Si son application intervient rapidement et fermement, la récente « démocratisation des enquêtes publiques » permettra de faire poindre une lueur dans les épaisses ténèbres qui entourent encore largement cette procédure. La démocratie locale y gagnera certainement, mais sera encore loin d'être parachevée.

Quant à la protection de la Nature et de l'Environnement, c'est une toute autre histoire. Un réel progrès de ce côté suppose une amplification sans précédent d'une véritable pédagogie du milieu. Et celle-ci ne peut réellement prendre racine que très en amont dans les processus de concertation et d'élaboration des projets. Il faut plus précisément l'ancre dans l'établissement de « l'état des lieux », avant transformation, moment privilégié de (re)découverte et de (ré)appropriation de son environnement par la population (2). Vaste programme qui englobe et dépasse la question des enquêtes publiques !

Christian GARNIER

**Secrétaire R.E.
Fédération Française
des Sociétés de Protection
de la Nature - F.F.S.P.N.**

(1) Sauf en ce qui concerne l'extension du champ couvert par les enquêtes, et la suppression des autorisations tacites, qui ont donné lieu à des empoignades plus sérieuses.

(2) Pour les études d'impact ou les études d'environnement destinées aux plans d'urbanisme, par exemple, ceci signifie qu'il est nécessaire de disposer de bons « états zéro » du milieu, et d'engager une dynamique pédagogique très forte à ce stade, chacun pouvant non seulement bénéficier du bilan des connaissances recueillies sur son environnement, mais aussi — c'est fondamental — y contribuer activement.