

Gestion des déchets municipaux et des boues d'épuration, état de la gouvernance

Emmanuel Adler,

Animateur du groupe gestion biologique des déchets de l'AGHTM/ASTEE, responsable de secteur technique à la Compagnie Nationale des Commissaires-Enquêteurs (CNCE), ACONSULT - aconsult@wanadoo.fr - www.atoutboues.fr/st

Cet article présente une étude des enjeux liés à la gouvernance appliquée au domaine spécifique de la gestion des déchets ménagers et assimilés¹, des eaux usées et des boues d'épuration (excréta anthropiques). C'est en particulier une analyse du rôle du public, acteur polyforme et mal défini (consommateur-pollueur et contribuable-électeur) qui est réalisée. Les procédures administratives invitant à sa participation peuvent se faire soit au travers d'enquêtes publiques, soit au travers d'outils de représentation associative plus ou moins complexes et efficaces, mis en œuvre à divers niveaux locaux (commission consultative ou de surveillance, comité départemental d'hygiène...). Centré sur la question des pollutions organiques putrescibles, c'est l'ensemble des opérations nomenclaturées qui est analysé, un tableau comparant les différents seuils de procédures (autorisation, déclaration). Enfin, missionné par le tribunal administratif (organe judiciaire en charge des procédures de contestation en référé) pour recevoir l'avis du public et formuler des conclusions motivées au préfet, détenteur de l'autorité administrative au niveau départemental, le commissaire-enquêteur et ses pouvoirs sont également abordés.

This paper is focusing on current practices and procedures for municipal organic waste management facilities' implementation and management in France. Concerned by the vast group of local environment treatment facilities, i.e sewage treatment plants, municipal waste incinerators, storm water overflows..., the current work draws the present complexity of public involvement in those major environmental public services. The public, representing various and vague interests, is invited to participate in several ways to decisions affecting daily management of mostly citizens' wastes either collected diluted in water through sewers or under the solid form through dustbins. Participation takes place through public enquiries strictly defined by multiple laws or through permanent commissions dealing either with environmental issues or with public financing issues involving « private delegation ». Those various options to participate as public can take roughly two different ways. The first way to get involved in those complex issues is for the citizen to get informed and to report directly at the city council located by the project of concerned (after reading the Environmental

Impact Assessment Study available to anyone at opening hours of the city hall). All registered opinions and questions must be consigned in the mandatory book of public comments which is systematically opened in any case and subject to strict regulatory control. The second way to participate can be achieved by accessing recent consultative committees, under public authority and empowered with or without voting permit, and represented by designated people from authorized bodies. Though detailed with a part dedicated to procedures, this paper also makes it clear that the waste management sector, given abundant failures caused by ignorance, amnesia or indifference, and concluding with the necessity and reinforced by EU positions, needs to change and simplify old and too complex regulatory constraints.

Mots clefs

Déchets ménagers, assainissement, boues d'épuration, enquête publique, CLIS, CCSP, gouvernance, incinérateurs, épandage, service public, délégation de service, participation du public, commissaire-enquêteur, installation classée, immondices, rapports, informations, contentieux, tribunal administratif.

INTRODUCTION

Plus de 50 millions d'euros dépensés en études : tel a été, en 2000, le bilan financier du projet avorté d'incinérateur d'ordures ménagères de Vitry-sur-Seine (94), conçu pour traiter 460 000 t/an. Plus récemment, l'arrêt du 15 avril 2004 de la cour administrative d'appel de Marseille, annulant le permis de construire de l'incinérateur de Lunel-Viel (34), pose la question de la continuité de son exploitation, désormais gravement compromise. Autres déchets, autre lieu : la décision du 30 avril 2002 du tribunal administratif de Dijon, annulant l'arrêté préfectoral autorisant l'épandage de boues de la station d'épuration d'Achères et condamnant l'Etat à verser aux deux associations demanderesse la somme globale et ridicule de 1 259,59 €, illustre la complexité de ces projets dont le rayon d'action peut s'étendre à plus de 100 km. A côté de ces exemples, il est facile de démontrer que le même phénomène de rejet des projets est observé dans tous les domaines de l'aménagement du territoire (infrastructures routières, aéroportuaires, ferroviaires...) et des activités de nature à produire des nuisances.

En considérant plus spécifiquement les activités de service public liées aux traitements des immondices² anthropiques, un champ d'investigation se dessine autour des thématiques de gouvernance et de pollution, mêlant les intérêts des collectivités, des industriels et des associations sur des territoires plus ou moins étendus et urbanisés.

Enfin, si les projets connaissent des difficultés pour se réaliser, il devrait être instructif de s'interroger sur leurs conditions de conception et donc sur les outils de gouvernance appréciés de façon large (enquête publique, commission locale...). Si les enquêtes publiques sont fortement décriées, en particulier pour les rares cas soulevant des problèmes (environ 95 % des enquêtes ne font l'objet d'aucun avis), la complexité technique des dossiers et leur hermétisme sont un facteur aggravant le manque d'implication du public. Ainsi, Richard Tomassone, commissaire-enquêteur et chercheur en biométrie à l'INRA, évoque « *la situation d'un citoyen confronté à une enquête publique relative à l'épandage de boues d'épuration urbaines et [tenu de] porter une appréciation sur le caractère scientifique du dossier d'enquête* ». La conclusion de cet article souligne la relative défaillance du système actuel : « *Bien que la loi considère les boues d'épandage comme des déchets, ces produits traités sont qualifiés de fertilisants par leurs producteurs, ce qui est sans doute partiellement vrai. Pourquoi alors, dans notre société mercantile, sont-ils distribués gratuitement, constituent-ils une subvention cachée ? Dans ce cas pourquoi ne pas le faire savoir ? Et pourquoi ne sont-ils pas commercialisés ? D'autre part le coût de l'eau a augmenté : il faut savoir que les bénéfices découlant de cette augmentation servent, au moins en partie, à financer le traitement des eaux usées et donc la production de boues. On peut se demander s'il n'y a pas là une forme troublante de financement de la pollution. Il est indéniable qu'un citoyen « moyen » n'est pas en mesure d'avoir un avis motivé. En admettant qu'il en ait la compétence, comment pourrait-il, en moins de deux mois, faire une expertise qui a pris bien du temps à des techniciens patentés ? Faute d'argumentation solide, il ne peut avoir que des mouvements d'humeur. Une enquête publique de ce type, fût-elle légale, ne sert à rien ; ce n'est qu'un leurre, un exercice formel de pseudo-démocratie. Un débat public soutenu sur une longue durée (6 mois à 1 an) serait préférable car chacun aurait ses arguments à faire valoir et le niveau de connaissance de chacun pourrait être amélioré petit à petit. Nous ne pouvons que constater une sérieuse lacune dans nos procédures d'enquêtes publiques.* »³ Le but du travail exposé ci-après est précisément de mettre en évidence les différents outils de participation du public, de trop rares données relatives à la réalité des lieux fournissant quelques illustrations.

ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DES SERVICES PUBLICS LOCAUX D'INTERET GENERAL

Définir les caractères communs (techniques, fonciers, réglementaires, fonctionnels, sociaux...) relatifs aux services publics de gestion des déchets ménagers et de l'assainissement

(regroupés sous l'appellation aujourd'hui oubliée des « immondices ») n'est pas une tâche aisée. Si les notions de lutte contre la pollution et de salubrité publique apparaissent clairement comme des objectifs définis par la loi, en particulier sur la santé publique⁴, le caractère propre aux services d'intérêt général⁵ est également sous-entendu, associant à des notions scientifiques d'autres thématiques, comme par exemple les questions liées aux débats politiques, aux modes de financement, à la fiscalité et aux conditions d'urbanisme (zonage du territoire, implantation des unités de traitement des immondices, respect du cadre de vie...).

Il peut être tentant, dans un premier temps, de chercher à définir le concept de « services publics locaux de l'environnement » pour désigner :

- d'une part des organisations destinées à satisfaire des besoins collectifs de la cité indispensables à la salubrité publique, donc des agents (hommes et femmes), des équipements et des savoirs professionnels qui relèvent de la responsabilité des édiles (gestionnaires légitimes de l'intérêt général en conditions démocratiques),

- et d'autre part des opérations complexes liées à des enjeux environnementaux (eau, énergie, déchets, espaces verts...). Mais, ainsi introduite, une telle notion reste très floue. Aussi, c'est la définition du Larousse qui sera retenue : « *Le service public est défini comme une donnée fondamentale du droit administratif dont la définition a donné lieu à diverses discussions doctrinales. Et l'on peut dire, en gros, qu'il s'agit d'une activité exercée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général, et qui jouit d'un régime juridique exorbitant du droit commun, le régime administratif.* »

En ce qui concerne la citoyenneté et son exercice dans la commune, les responsabilités relèvent de la loi d'orientation du 6 février 1992 pour l'administration territoriale, qui renforce la démocratie locale en ces termes : « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale.* ». Ainsi, les séances du conseil municipal sont publiques sauf, bien entendu, quand il se réunit à huis clos, le compte rendu des séances devant être affiché sous huitaine (article L. 2121-25 du Code général des collectivités territoriales). Enfin, les citoyens ont la possibilité de consulter directement les documents administratifs communaux : procès verbaux des séances du conseil municipal, budgets et comptes, arrêtés municipaux. Ce droit d'accès repose notamment sur l'article L. 2121-26 du CGCT et sur la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Par ailleurs, il convient de souligner, en matière d'implication du public dans les opérations portées par des projets soumis à examen administratif, que c'est toute une variété de codes juridiques qui est concerné par les dispositifs :

urbanisme (plan local d'urbanisme, remembrement, voiries...), environnement, propriété foncière, police (préfecture, police de l'eau, installation classée pour la protection de l'environnement, police de la pêche et de la chasse...), justice (administrative, pénale, judiciaire, financière...).

ENJEUX DE LA GOUVERNANCE

Pilier du développement durable, la déclaration de Rio met en avant, dans son article 10, le principe d'une participation accrue des populations : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient.* » Récemment adoptée en droit français, la Convention des Nations Unies pour l'Europe sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite Convention d'Aarhus, définit le terme « *public* » comme « *une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes* ».

Le regard sur les expériences étrangères présente beaucoup d'intérêt. Ainsi, Environnement Canada, ministère fédéral, précise que « *la participation publique repose sur la croyance que les personnes touchées par les décisions devraient être en mesure d'influencer l'issue de ces décisions. La population canadienne partage fortement cette croyance. Dans cet esprit, le gouvernement a établi et continue de mettre en place des mécanismes pour favoriser une participation publique sérieuse.* » A ce propos, des outils spécifiques sont développés comme le BAPE⁶ (Bureau des Audiences Publiques de l'Environnement). Aux Etats-Unis, l'Agence de protection de l'environnement (EPA) encadre strictement (procédure n°40 CFR25.3a) le processus de participation publique dans les procédures d'autorisation des installations classées. Elle souligne que le terme « *public* » recouvre non seulement tous les citoyens, mais aussi des représentants des consommateurs, des environnementalistes, des minorités ethniques, de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, du monde du travail et de celui la santé publique, des scientifiques, des pouvoirs publics. L'agence américaine poursuit en insistant sur le fait que la participation du public peut se schématiser sous la forme d'un processus de communication à trois, impliquant le gouvernement, l'entreprise concernée et le public. Ce processus doit, selon elle, être caractérisé par le dialogue entre toutes les parties.

En France, la législation nationale a consacré la participation du public en matière environnementale dans la loi « *démocratie de proximité* » du 27 février 2002, qui souligne, dans ses motifs, qu'il s'agit « *d'engager une nouvelle étape de la décentralisation fondée (...) sur l'idée de démocratie de proximité, favorisant l'expression de la citoyenneté au niveau local* ». Plus récemment, la loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement précise que « *l'information, la consultation et la participation du public en matière environnementale constituent une démarche essentielle pour la prise de décision publique dès son élaboration, sa conception, sa mise en œuvre puis son évaluation.* »

Il s'agit également d'un élément important pour responsabiliser les agents économiques et les citoyens aux impacts de leurs comportements et pour les informer des risques ou nuisances auxquels ils peuvent potentiellement être exposés. »

Par ailleurs, la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite « *loi Barnier* », a créé, par une disposition de son article 2 précisée par un décret du 10 mai 1996, la Commission nationale du débat public⁷ (CNDP), dans le prolongement de la « *circulaire Bianco* » et dans l'esprit des procédures québécoises du BAPE. Installée le 4 septembre 1997, la CNDP a mis en œuvre d'importantes procédures pour un nombre réduit de projets (moins de 13 entre 1997 et 2003), systématiquement de grande envergure.

Enfin, il est indispensable de souligner, en matière d'aménagement d'infrastructures (routes, gestion de l'eau ou des déchets...), que les projets se caractérisent par des délais conséquents de réalisation, depuis la prise de décision jusqu'à la mise en route (pour des raisons politiques, économiques et sociales). Ainsi, comme l'a montré l'ADEME pour des usines d'incinération d'ordures ménagères (UIOM), « *le temps d'aboutissement de l'ordre de 7 ans (écart type 1 an et demi) se décompose en 3 phases de durée équivalent de l'ordre de 28 mois (1- premières études jusqu'aux consultations, 2- consultations et obtention des autorisations, 3- travaux et mise en service)* ». Bien entendu, la construction de stations d'épuration des eaux usées urbaines (STEP) est confrontée au même phénomène d'allongement des plannings de mise en œuvre, les cas de l'agglomération parisienne (Achères), de Toulon, de Nantes ou de Marseille illustrant cet aspect.

PARTICIPATION DU PUBLIC

Outils de participation

A un niveau plus appliqué et sur le plan de l'analyse des moyens de participation du public, quelques éléments de cadrage et de définition sont nécessaires, données de base évaluées dans un contexte précis et définies à divers niveaux (droit, territoire, date, domaine, moyens d'information...). Sur la base des principaux outils techniques définissant la gouvernance et présentés ci-dessous, une typologie des moyens d'implication du public est proposée :

A- Gestion des déchets

- A1- La commission locale d'information et de surveillance (CLIS)
- A2- Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA)
- A3- La commission locale d'information et de concertation (CLIC)

B- Gestion de l'eau

- B1- La commission locale de l'eau (CLE)
- B2- L'étude de zonage d'assainissement

C- Gestion du territoire

CI- Les conseils locaux de développement

D- Gestion des services publics

D1- Le rapport des délégués

D2- Le rapport des maires ou des présidents d'EPCI (établissements publics de coopération intercommunale)

D3- La commission consultative des services publics locaux (CCSPL)

E- Contexte communautaire

E1- La convention d'Aarhus

E2- La directive cadre sur l'eau 2000/60/CE

E3- La directive 2000/76/ C E du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets

E4- La directive 1999/31/CE du 26 avril 1999

concernant la mise en décharge des déchets

E5- Autres (Directive 91/271/CE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, directive n°96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution dite « IPPC »...)

E6- Projet de révision de la directive boues et communication sur la protection des sols.

- l'information

Cet outil consiste à fournir des données au public sur les objectifs, les mesures et les impacts attendus de l'intervention. A la base, l'information constitue un premier degré, considéré comme une « pédagogie de la participation » et il s'agit aussi bien de l'information ascendante (des personnes vers l'autorité) que de l'information descendante (des autorités vers les personnes). L'information peut emprunter diverses voies comme l'affichage en mairie, la mise en ligne sur le site Internet de la collectivité, la réunion d'information publique, le journal municipal ou d'autres journaux locaux d'information...

- la consultation

Cet outil vise à recueillir des avis ou des données nécessaires à l'évaluation de l'intervention. Seconde étape vers la participation du public, elle peut être d'application obligatoire, comme les enquêtes publiques (EP) ou les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL), ou facultative⁸ comme la conférence citoyenne sur les boues de décembre 2003 organisée par le ministère de l'Ecologie, les autorités recueillant un avis qui peut être pris en compte ou pas mais qui, en principe, « éclaire sa décision », souveraine, sauf en cas de procédures judiciaires. En cas d'actions en justice, principalement auprès du tribunal administratif pour contester les arrêtés préfectoraux ou municipaux, il appartient aux juges d'apprécier la recevabilité de la demande d'annulation.

- la concertation

Cet outil, troisième degré avant la participation, implique l'intervention de populations ou de leurs représentants tout au long de la constitution d'un dossier; dans des structures pérennes, sectorielles ou territoriales (commissions mixtes extraterritoriales par exemple), ou des conseils et comités de quartier; ou bien dans des structures ad hoc, plus ponctuelles et plus limitées dans le temps. Par exemple, l'administration peut mettre en œuvre des « agents de concertation », animateurs locaux favorisant les relations entre autorités et habitants. En fait, consultation et concertation semblent relativement voisins, au moins en France...

- la participation

Cet outil constitue l'ultime degré dans lequel, notamment, des mesures alternatives ou de compensation sont proposées et étudiées conjointement. La participation proprement dite, qui arrive donc en fin de processus, implique un partage du pouvoir avec une codécision prise avec les habitants ou leurs représentants. Les formes de participation sont aussi variées que les différentes opérations réalisées dans le domaine de l'eau ou des déchets et peuvent s'appliquer à de grands projets d'infrastructure ou à des aménagements de faible portée. S'il peut exister des référendums locaux « décisifs », dont le résultat s'impose aux décideurs au niveau de la prise de décision d'aménagement (à la différence de référendums « consultatifs »), les mécanismes de participation du public en France restent embryonnaires, et les structures pérennes existantes, comme les commissions consultatives des services publics locaux,

Typologie des moyens de participations du public :

Participation directe

- enquêtes publiques

- plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés...

- zonage d'assainissement, déversoir d'orage, stations d'épuration...

- protection des captages en eau destinée à la consommation humaine,

- ICPE déchets...

- urbanisme...

- référendums et élections,

Participation indirecte (consultation, associations)

- comité (comité départemental d'hygiène),

- commissions (CLIS, CLE, CCSPL, CLIC, CLEC),

- référendum et élections,

- mairie (permis de construire, enquêtes).

Schématiquement, il convient de distinguer quatre moyens d'actions possibles, qui doivent bien entendu être mis en perspective en fonction des enjeux associés. En effet, la nature du projet peut relever soit d'une réalisation (projet local, départemental, régional ou national), soit d'une approche plus politique relative à la gestion d'enjeux liés à l'environnement (plan départemental d'élimination des déchets par exemple, commission locale de l'eau...). Dans tous les cas, quatre outils sont à la disposition des autorités pour associer le public aux décisions :

disposent, dans la pratique, de pouvoirs très réduits, limités à l'information, la discussion et bien sûr la consultation...

Légitimité des interventions du public

La question de la représentativité des associations mérite d'être soulevée, la vie associative étant en général de plus en plus souvent le principal moteur de la négociation entre autorités, aménageurs et populations. Pour contrer un projet et puisque que « tous les arguments ne sont pas recevables » par les services instructeurs, les opposants, le plus souvent organisés sous la forme d'associations, mettent en avant des risques sanitaires, la thématique santé-environnement représentant une priorité de l'administration suite aux scandales de la vache folle, du sang contaminé, de l'amiante...

Au niveau des enjeux sanitaires, éléments essentiels dans les oppositions aux projets, les associations locales peuvent développer des arguments de nature scientifique relatifs aux nuisances potentielles sur la santé des riverains du projet. Sur la base des dossiers étudiés par l'Observatoire des pratiques des évaluations des risques sanitaires dans les études d'impact (OPERSEI)⁹, une typologie simplifiée permet de distinguer, schématiquement, deux types d'associations :

- celles impliquées dans une cause environnementaliste et actives sur un territoire relativement étendu (logique des associations de protection de la nature affiliées à France Nature Environnement, par exemple),
- celles d'implantation spécifiquement locale, composées de riverains opposés au projet et en général motivés par des raisons plus proches du phénomène NYMBY (« not in my backyard », refus total des installations) que d'un raisonnement à caractère scientifique...

Pour clore ce volet relatif aux associations, une solution peut être mise en œuvre pour trouver réponse au problème de représentativité : le tirage au sort. Il permet, sous le contrôle éventuel d'un magistrat et pour certaines instances, de constituer un échantillon représentatif issu, par exemple, des listes électorales. Ce mode de désignation proprement athénien (« pour que le citoyen soit tour à tour gouverné et gouvernant », Aristote) a pour vocation de conduire le citoyen dit « ordinaire » à prendre la parole.

Historique de l'enquête publique

La typologie des outils de gouvernance proposée (cf supra « outils de participation ») souligne l'importance de l'enquête publique. Le droit de ces enquêtes remonte à l'Ancien Régime comme l'attestent les registres des parlements. Investigation officielle encadrée par le droit à différents niveaux (durée, publicité, nature des enquêteurs, devenir du rapport...), l'enquête vise à préciser les avantages et inconvénients associés à une réalisation jugée « conséquente » (établissement industriel, marché...). Le rapport produit est nécessaire aux autorités pour assurer la salubrité des populations, protéger le droit de propriété et encourager l'activité industrielle, traditionnellement jugée primordiale pour le pays.

A titre d'exemple et comme le rappelle Fromageau, un arrêt de la cour de Paris du 27 mars 1664 « ordonne qu'il sera informé de commodité ou incommodité des lotissages et tueries des bestiaux ». Un autre arrêté du 23 avril 1761 précise la nature des personnes enquêtées (le lieutenant général de police, les prévôts des marchands et échevins de la ville, l'Académie royale des sciences, les docteurs de la faculté de médecine en l'Université de Paris, le premier chirurgien du roi...) dans le cadre de « l'obtention du privilège exclusif d'établir des bains sur la rivière de Seine ». Les riverains sont également susceptibles d'être entendus (cas du nouveau marché du faubourg Saint-Honoré).

Par la suite, des décrets de 1790 et de 1791 de l'Assemblée constituante ont pour la première fois défini cette procédure. Dans la pratique, c'est en 1810 que l'enquête publique, avec des appellations diverses (enquêtes administratives, enquête de *commodo et incommodo*¹⁰), a été pleinement reconnue avec d'une part la loi du 8 mars relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et celle du 21 avril 1810 relative aux mines, minières et aux carrières, et d'autre part le décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers insalubres ou incommodes. D'autres textes suivent et complètent le corpus (circulaire du 20 août 1825, ordonnance du 10 mars 1829 (art. 8), ordonnance du 28 février 1831, loi du 7 juillet 1833 (art. 3), ordonnances des 18 février 1834, 15 février 1835, 20 mars et 23 août 1835, loi du 3 mai 1841, circulaire du 15 mai 1884...). Mais en fait et relativement aux aménagements réalisés par les communes dans l'intérêt général, il convient également de mentionner la loi dite Napoléonienne du 15 septembre 1807 instituant le Cadastre, et la loi du 16 septembre 1807 relative au Code des travaux publics. Enfin, le principe de publicité inhérent aux enquêtes publiques trouve ses racines dans le décret du 5 novembre 1870 relatif au *Journal officiel* et qui stipule que tout acte ou décision doit être publié pour assurer son effectivité, obligation répétée par la loi du 17 juillet 1978 qui crée la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs), la loi du 11 juillet 1979 imposant la motivation des actes administratifs. L'article premier de l'ordonnance du 23 octobre 1958, repris aux articles R. 11.1 et suivants du Code de l'expropriation, instaure l'enquête en vue de la déclaration d'utilité publique.

De façon contemporaine, c'est la loi du 12 juillet 1983, dite « loi Bouchardeau », relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, qui a généralisé l'enquête publique en imposant, pour certains champs d'application et seuils techniques et financiers, une étude d'impact et en fixant de nouvelles règles en matière d'information du public. En application de son article 1^{er}, « la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux, exécutés par des personnes publiques ou privées, est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions de la présente loi, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement.

La liste des catégories d'opérations visées à l'alinéa précédent et les seuils et critères techniques qui servent à les définir sont fixés par décrets en Conseil d'Etat. Ces seuils ou critères pourront être modulés pour tenir compte de la sensibilité du milieu et des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire ». La loi et son décret d'application du 23 avril 1985 définissent les aménagements soumis à enquête publique (fonciers, hydrauliques, infrastructures routières ou ferrées, voies navigables, ports et aérodromes, transport d'énergie, stockages...).

Les enquêtes publiques

En fait, si les enquêtes publiques représentent l'instant privilégié de dialogue entre décideurs et public, tant au niveau du projet que d'une planification départementale (dans le domaine des déchets en particulier), d'autres procédures officielles permettent des échanges, plus ou moins constructifs.

- Types d'enquêtes publiques

Aujourd'hui, les enquêtes publiques s'imposent en cas de recours à la procédure d'expropriation ou à l'occasion de la réalisation d'opérations qui, de par leur nature ou leur importance, sont susceptibles d'affecter l'environnement, ces opérations étant définies par décret. Les enquêtes peuvent également s'imposer au titre de diverses législations spécifiques. Les maires, lorsque leur commune a été désignée par le préfet comme lieu d'enquête, doivent mettre à la disposition du public les locaux de la mairie où les citoyens pourront prendre connaissance du dossier et formuler leurs observations sur les registres d'enquêtes (articles R. 11-7, R. 11-13, R. 11-14-8 du Code de l'expropriation). Pour résumer, on considère principalement deux types d'enquêtes :

- les enquêtes préalables à la DUP (déclaration d'utilité publique) en cas d'expropriation

Pour mémoire, l'ordonnance du 23 octobre 1958, reprise aux articles R. 11.1 et suivants du Code de l'expropriation, instaurait l'enquête en vue de la déclaration d'utilité publique qui distingue aujourd'hui la procédure de droit commun et celle spécifique aux opérations entrant dans le champ d'application de la « loi Bouchardeau ».

- les autres enquêtes publiques

Elles sont diverses et concernent entre autres les installations classées pour la protection de l'environnement (loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, article 1^{er} abrogé et intégré dans le Code de l'environnement, article L. 511-1). Les maires y participent soit en tant qu'autorité organisatrice, soit en tant qu'autorité associée au déroulement de la procédure (classement et déclassement de voirie communale en application des articles R. 141-1 et suivants du Code de la voirie routière ; transfert d'office de voies privées dans le domaine public communal en application des articles L. 318-3, R. 313-10 et suivants du Code de l'urbanisme). Dans la pratique, les opérations soumises à la nomenclature des installations classées ou à la loi sur l'eau font l'objet d'enquêtes publiques uniquement dans le cas des procédures d'autorisation.

Pour les procédures plus légères dites de déclaration, un simple dossier doit être validé par l'administration auprès du service délégué de la préfecture (DDAF, DDASS, DRIRE, VNF, DDE...).

- Les commissaires-enquêteurs

Ils sont nommés par un président de tribunal administratif pour la majorité des enquêtes. Le commissaire-enquêteur, personne compétente mais pas forcément experte, est indépendant et impartial. D'après le ministère de l'Environnement, le commissaire est en général un homme (90 à 95 %), plutôt âgé (en moyenne 68 ans), retraité (à 80 %) et ancien fonctionnaire (en moyenne 60 à 70 %). Une récente étude de France Nature Environnement a permis de préciser la très grande diversité des listes départementales, certaines commissions chargées d'établir les listes d'aptitude manifestant la volonté de ne pas retenir « les candidats exerçant une activité professionnelle dans un souci d'impartialité et de neutralité ».

Les pouvoirs actuels du commissaire-enquêteur sont relativement variables, dépendant de ses compétences et des conditions locales. Mais dans tous les cas, il peut organiser une réunion publique et prolonger la durée de l'enquête. En fin de mission, il donne son avis, soit favorable, soit favorable avec recommandations, soit favorable avec réserves, soit défavorable. Après remise de son rapport, sa mission est terminée et il reste lié par son devoir de réserve. Dans le passé, tous les « anciens » le confirment, les enquêtes publiques n'étaient qu'une formalité administrative gérée par l'administration avec des fonctionnaires en retraite, commissaires-enquêteurs bienveillants. En fait, c'est avec Robert Poujade, le premier détenteur du poste de ministre de l'Environnement en 1971, que la fonction de commissaire-enquêteur a commencé à évoluer. Pour René Bourny, fondateur et président d'honneur de la Compagnie Nationale des Commissaires-Enquêteurs (CNCE), association constituée en 1986 dans la foulée de la promulgation de la « loi Bouchardeau », « le ministère de l'Environnement réfléchissait à une réforme de l'enquête publique que les associations, comme d'ailleurs le ministère de l'Équipement à la suite de divers rapports, estimaient souhaitable. » Organisée sous forme de fédération d'associations territoriales, la CNCE est la seule instance nationale regroupant les commissaires-enquêteurs et compte plus de 2 300 adhérents (soit près de 60 % des commissaires inscrits sur les listes départementales), lesquels conduisent environ 80 % des enquêtes publiques. Constatant un vide juridique, la CNCE a réalisé une charte des commissaires-enquêteurs¹¹.

En 2002, sur la juridiction de Lyon, 354 enquêtes publiques ont été réalisées par 184 commissaires (sur un total de 262 inscrits, soit 70 % d'inscrits désignés), avec une moyenne de 1,4 enquête par commissaire-enquêteur en 2002 contre 1,7 en 2001. Par ailleurs, sur les 66 commissaires-enquêteurs de l'Ain (dont 23 femmes), 2 ont moins de 52 ans et 16 plus de 73 ans avec une moyenne à 67 ans.

- Le déroulement de l'enquête

L'enquête publique est un moyen, strictement défini par des textes législatifs et réglementaires, d'informer la population sur un projet, de connaître son opinion, de recueillir l'avis d'un commissaire-enquêteur indépendant. Le projet concerné par l'enquête n'est jamais celui du commissaire-enquêteur et il émane soit de l'Etat, soit du département, soit d'une commune, soit d'une société publique ou privée. Le public peut prendre connaissance du dossier pendant la durée de l'enquête, même en l'absence du commissaire-enquêteur. L'information réglementaire impose une diffusion par voie d'affiches apposées dans la commune et par annonces légales dans les journaux. En outre, il est souhaitable qu'une information par tracts, bulletin municipal, panneaux lumineux, etc., puisse relayer les voies réglementaires peu efficaces. En outre, l'information peut passer par une réunion publique à l'initiative du commissaire-enquêteur. Celle-ci est obligatoire à la demande du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent à l'occasion d'enquêtes sur des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) à risques technologiques. Le dossier soumis à enquête est constitué de documents graphiques (plans) et de divers documents explicatifs (présentation, règlements, impact). Les avis doivent être consignés par le public dans le registre d'enquête destiné à recevoir les observations écrites, et accompagné d'un inventaire des documents reçus (lettres, dossiers, délibérations, pétitions). Le dossier d'enquête publique est communicable aux associations agréées de protection de l'environnement, à leurs frais (art. L. 123-8 du Code de l'environnement). Sur les lieux de l'enquête, le public peut toutefois demander à l'autorité responsable du dossier (le maire dans la plupart des cas) des photocopies de parties de plans ou de documents explicatifs (tirage non gratuit). Mais il ne s'agit pas d'un droit. Le public est autorisé à consulter les observations portées au registre ainsi que celles qui y sont annexées. Tous les citoyens, sans exception, peuvent donner leur avis, verbalement ou par écrit, pendant la durée de l'enquête. Le public présente ses observations, favorables ou non, propose des suggestions ou des contre-propositions, et le projet est censé ne pas être définitif avant les résultats de l'enquête. A l'issue de celle-ci, l'autorité compétente dont relève le projet rendra sa décision qui est susceptible de recours devant le tribunal administratif (TA). En matière de contentieux (le plus souvent portant sur la conduite de la procédure légale), il est relativement difficile de disposer de données précises sur la réalité judiciaire, les détails n'étant pas fournis. Enfin, le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur constituent un document indissociable et public, susceptible d'être mis en ligne sur Internet.

- Les seuils réglementaires de consultation du public pour les enquêtes

Comme cela a été précisé, en fonction de leur taille et de la nature des projets, les opérations peuvent être soumises soit à aucune disposition, soit à déclaration (instruction uniquement administrative sans passage au comité départemental d'hygiène) ou à autorisation (enquête publique et passage au CDH). Le tableau ci-dessous présente, en distinguant la nature des

installations, les dispositions particulières s'appliquant à des activités liées à la gestion des immondiçes (liquides ou solides), mais également et à titre informatif, à des opérations environnementales (qualité de l'air, risques...).

NOTE :

¹ DMA : ordures ménagères, déchets végétaux des collectivités, produits de curage des égouts, déchets industriels banals...

² Ces déchets organiques se présentent sous forme plus ou moins liquide (eaux usées, urine, sueur...) ou solide (ordures ménagères, boues, déchets végétaux, cadavres humains...). A ce dernier propos, Emile Mondon écrivait en 1931 : « La substance organique d'un cadavre étant d'environ 13 kg, si on table sur une mortalité de 20/1000, la masse totale pour 1000 habitants sera de 260 kg/an ! ».

³ Le même constat a été clairement dressé dans une intervention d'un commissaire enquêteur chevronné et anonyme lors du congrès de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs à Rennes en 2003, qui constatait « qu'il n'y [avait] pas un seul dossier qui soit satisfaisant et que (...) les techniciens ont un peu trop tendance à considérer que les juristes et les commissaires enquêteurs sont un peu des emmerdeurs, qu'ils vont retarder le dossier, etc. » in Bulletin de la CNCE, n°49, septembre 2003, p. 42.

⁴ L'article L. 1311-1 du Code de la santé publique précise que « sans préjudice de l'application de législations spéciales et des pouvoirs reconnus aux autorités locales, des décrets en Conseil d'Etat, pris après consultation du Haut Conseil de la santé publique (...), fixent les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière : (...)

— d'exercice d'activités non soumises à la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement ;

— d'évacuation, de traitement, d'élimination et d'utilisation des eaux usées et des déchets (...).

⁵ Le Livre Vert sur les services d'intérêt général de la Commission de Bruxelles du 21 mai 2003 distingue deux principaux types selon la nécessité et l'intensité de l'action communautaire, ainsi que le rôle des États membres : (1) les services d'intérêt économique général fournis par les grandes industries de réseau (communications, services postaux, électricité, gaz et transport...); (2) les autres services d'intérêt économique général (gestion des déchets, approvisionnement en eau, services publics de radiodiffusion...).

⁶ La procédure du « bureau des audiences publiques sur l'environnement » (BAPE) se déroule quand le ministre informe le promoteur de la nature et de l'étendue de l'étude d'impact à réaliser. Lorsque le document produit est jugé acceptable, il est placé en consultation publique pour 45 jours. Au cours de cette période, le public peut demander la tenue d'audiences publiques. Si la demande n'est pas jugée « frivole », le ministre confie au BAPE un mandat d'enquête et d'audience publique. L'audience se déroule en deux parties. La première partie consiste à informer. Le promoteur présente au public son projet et son étude d'impact. Après cette première partie, le public dispose de 21 jours pour préparer des mémoires. Au cours de la deuxième partie, la commission entend les mémoires de la population. Enfin, les commissaires nommés par le BAPE rédigent un rapport de synthèse, qui est soumis au ministre pour décision. Le ministre peut également confier au BAPE un mandat de médiation, selon les circonstances. Un tableau de synthèse est accessible sur le web.

⁷ « La CNDR, dont le secrétariat est assuré par le ministère chargé de l'environnement, est chargée d'organiser un débat public sur les objectifs et caractéristiques principales des grandes opérations d'aménagement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte. Elle le fait au vu d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage, comportant notamment une description des objectifs et des principales caractéristiques du projet, l'appréciation des enjeux économiques et sociaux, l'identification des principaux impacts sur l'environnement et l'estimation du coût économique et social du projet. »

⁸ D'autres outils existent à côté des enquêtes publiques (enquêtes d'opinion, de satisfaction avec bulletin-réponse à la facture d'eau pour avoir l'avis des usagers, études d'impact sanitaire, sociétal et socio-économique, réunions publiques, référendums locaux consultatifs, conférences de consensus, consultations directes par les nouveaux moyens de communication de l'Internet...).

⁹ Cet observatoire, constitué par un groupe de travail permanent du Haut Conseil de la santé publique, sous la tutelle de la direction générale de la santé, vise à améliorer les pratiques de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'évaluation de l'impact des projets d'aménagement ou des installations classées (industries) sur la santé des populations. Les commissaires enquêteurs ne participent pas à ces travaux !

¹⁰ « Sur l'avantage et l'inconvénient ». L'enquête de commodo et incommodo est définie par des circulaires du ministre de l'Intérieur du 20 août 1825 et du 15 mai 1884 qui ont prescrit les règles applicables en la matière. Compte tenu de l'évolution de la réglementation relative à la consultation du public et de celle prévue en matière d'équipement funéraire, ces circulaires ont été abrogées. Le régime juridique des enquêtes publiques prévues par le Code de l'expropriation s'est substitué à ces enquêtes.

¹¹ http://perso.wanadoo.fr/cnce/pages%20HTML/charte_du_CE.html

Seuils réglementaires des opérations liées à la gestion des déchets municipaux et des boues d'épuration

Nature de l'installation		n° de rubrique de la nomenclature	Seuil de déclaration (D)	Seuil d'autorisation (A)	Si (D), zone d'affichage
Activité					
Eaux usées	Station d'épuration	Eau 5.1.0	200 à 2 000 éq. hab. 12 à 120 kg de DBO/j	seuil 1 > 2 000 éq. hab. > 120 kg DBO/j seuil 2 (Bouchardeau) > 10 000 éq. hab.	Périmètre des communes concernées
	Déversoir d'orage (rejet de temps de pluie)	Eau 5.2.0	12 à 120 kg DBO/j 200 à 2 000 éq. hab.	> 2 000 éq. hab. > 120 kg DBO/j	
Zonage	Délimitation des zones d'assainissement	Code de l'environnement et Code général des collectivités territoriales	Procédure d'autorisation sans seuil		
Boues de STEP	Epandage de boues d'épuration	Eau 5.4.0	3 à 800 t MS/an ou azote total NT entre 0,15 et 40 t/an 2 000 à 50 000 éq. hab.	> 800 t MS/an ou azote total NT > 40 t/an > 50 000 éq. hab.	
Déchets ménagers et assimilés et déchets industriels organiques	Stockage, transit et traitement des OM et autres résidus urbains	ICPE 322	Procédure d'autorisation sans seuil		R = 1 km
	Traitement de déchets industriels provenant d'IC	ICPE 167			R = 2 km
	Fabrication d'engrais et supports de culture avec matière organique	ICPE 2170	< 10 t/j en sortie	> 10 t/j	R = 3 km
	Dépôt de fumiers, engrais, SC hors exploitation et de capacité > 200 m3	ICPE 2171	Procédure d'autorisation sans seuil		sans objet
	Déchèterie publique	ICPE 2710	surface entre 100-2500 m2 surface > 2500 m2		R = 1 km R = 5 km
Déchets ménagers	Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés	Loi sur les déchets	Procédure d'autorisation sans seuil		communes du département

Légende pour les abréviations :

IC : installation classée

SC : Supports de culture

éq. hab. : équivalent habitant

Conclusion

Conclure sur un tel sujet relève du challenge tant les enjeux sont divers et la complexité croissante, mais il est cependant possible de formuler quelques recommandations dans le but d'améliorer l'efficacité des outils de gouvernance des immondices anthropiques. En particulier, il est clair qu'une réforme de la procédure d'enquête publique (modifiée en 1983 par Huguette Bouchardeau) pourrait, comme le soulignait Richard Tomassone cité dans l'introduction, contribuer à une meilleure légitimité des décisions relevant de l'intérêt général. Mais il est également probablement nécessaire de revoir, en les simplifiant par souci d'homogénéité, les seuils de l'autorisation (au titre de la réglementation des ICPE et de la loi sur l'eau en particulier) exprimés en capacité de traitement, ce qui ne pourrait que clarifier une réglementation trop complexe. Enfin, enjeu de notre démocratie, le pari de l'implication du public (dans les procédures publiques mais également en qualité d'éco-citoyen) et celui de la légitimité des décisions publiques passeront par la mise en place de formations continues sur des sujets techniques et par une meilleure connaissance des impacts observés des projets réalisés.

Références bibliographiques

ADEME, 2002. Traitement thermique des déchets, bilan des 42 opérations aidées par l'ADEME, note de synthèse, doc n°4456.

Cabinet conseil Murat, Environnement entreprise consultants EEC, 2002. Bréviaire de l'installation classée : nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, Société alpine de publications.

Emile Mondon, 1931. Assainissement général des villes et petites collectivités, ouvrage édité à Paris.

Richard Tomassone, 2002. « Epuration des boues et enquête publique : l'expertise citoyenne est-elle un leurre ? », in Nature, Sciences, Sociétés, vol. 10, n°3 pp. 27-35.

Compagnie Nationale des Commissaires-Enquêteurs, 2003. Bulletin de la CNCE, n°49, p.42.

Commission européenne, 2003. Livre Vert sur les services d'intérêt général, daté du 21 mai 2003 (http://europa.eu.int/eurlex/fr/com/gpr/2003/com2003_0270fr01.pdf).

Larousse, 1966. Encyclopédie en 3 volumes.

Ministère de l'Intérieur, 2004. Notice relative à la démocratie locale (non datée) (http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/publications/guide_maire/01_La_democratie_locale_et_ses_acteurs/01_04_citoyennete_et_son_exercice.pdf).

Société Française d'Evaluation, 2003. Charte du 28 octobre 2003 (<http://www.sfe.asso.fr>).

Jérôme Fromageau, 1989. La police de la pollution à Paris de 1666 à 1789, thèse de doctorat, Paris II.

René Bourny, 2001. Guide du commissaire-enquêteur, Compagnie Nationale des Commissaires-Enquêteurs.

Ministère de l'Environnement, 2002. Dossier de presse « La réévaluation de la situation des commissaires-enquêteurs et l'amélioration des enquêtes publiques ».

Enquête de France Nature Environnement, 2001. « Qui sont les commissaires-enquêteurs ? Un état des lieux », rapport d'enquête.

Commission d'orientation du Plan national santé-environnement, 2004. Rapport d'étape.