

# Enquête publique & démocratie de proximité

Colloque de la CNCE  
du 4 mars 2020

# Enquête publique & démocratie de proximité

Colloque de la CNCE  
du 4 mars 2020

Brigitte Chalopin tient à remercier, au nom de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs :

- Élisabeth Borne, ministre de la Transition écologique et solidaire, qui a placé le colloque sous son haut-patronage et l'a accueilli dans le cadre prestigieux de l'Hôtel de Roquelaure,
- les services du CGDD, qui ont largement contribué à cet accueil, en particulier Thomas Lesueur, commissaire général au développement durable, et Loïc Agnès, Sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques,
- les membres du comité de pilotage spécialement mis en place pour préparer cette manifestation : Jean-Yves Albert, Étienne Ballan, Marie-Céline Battesti, Cécile Blatrix, Jean-Pierre Chaulet, Alain Chopin, Danielle Faysse, Jean-Claude Hélin, Jean-Yves Hervé, Luc Martin, Georgette Péjoux, Marie-Françoise Sévrain et François Coletti, qui a piloté les travaux du comité et permis la bonne organisation de cette journée,
- les intervenants et les participants pour avoir assuré la réussite de ce colloque, par la richesse et la qualité de leurs témoignages, contributions et propositions,
- Catherine Marette, qui après avoir assuré la retranscription des échanges, a pris en charge l'élaboration du présent document afin de garder la mémoire de ce premier colloque national, qui restera un moment fort dans l'histoire de la CNCE.

<b>Partie 1</b> Constat: l'enquête publique, un outil moderne de démocratie participative de proximité	10
<b>Accueil et ouverture du colloque</b>	12
Brigitte Chalopin, présidente de la CNCE	
<b>Introduction</b>	18
Thomas Lesueur, commissaire général au développement durable	
<b>La participation du public et son évolution: introduction</b>	24
Cécile Blatrix, professeure en science politique à AgroParisTech	
<b>Quelle participation pour quel public ?</b>	30
Daniel Agacinski, chef de projet chez France Stratégie	
<b>Échanges avec la salle</b>	36
<b>Focus: Micro-trottoir, perception de l'enquête publique</b>	42
<b>Table ronde – Échange sur la pratique de l'enquête publique actuelle: rôle du commissaire enquêteur, participation du public</b>	44
Corinne Ledamoisel, présidente du tribunal administratif de Nancy	
Sylvain Rotillon, direction de la recherche et de l'innovation (CGDD)	
Brigitte Fargevieille, chef de mission EDF	
Jean-Marc Laloz, Mayenne Nature Environnement	
Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la CNCE	
<b>Échanges avec la salle</b>	66
<b>Partie 2</b> L'enquête publique: une avancée démocratique à la française à défendre	72
<b>Ouverture de la seconde partie du colloque</b>	74
Chantal Jouanno, présidente de la CNDP	
<b>Modernisation de l'enquête publique, évolution du rôle du commissaire enquêteur</b>	80
Jean-Claude Hélin, membre du Conseil d'orientation de la CNCE, professeur émérite à l'Université de Nantes	
<b>Focus: «œil du 20 heures» de France 2 diffusé le 22.01.2019</b>	86
<b>Réduction du périmètre des enquêtes publiques</b>	88
Raphaël Brett, maître de conférences en droit public, Université de Paris-Sud	

<b>Table ronde : Illustration concrète en région</b>	92
<b>— Expérimentation de la loi ESSOC</b>	
Marie-Pascale Deleume, administratrice d'Eau & Rivières de Bretagne	
Martine Viart, présidente de la Compagnie des commissaires enquêteurs de Bretagne	
Denise Lecoq, présidente de la Compagnie des commissaires enquêteurs de Picardie	
Jean-Paul Hemery, président de la Compagnie des commissaires enquêteurs du Nord-Pas-de-Calais	
Raphaël Brett, maître de conférences en droit public, Université Paris-Sud	

<b>Focus : La participation du public dans d'autres pays</b>	102
Hélène Barbé et Caroline Vincent, étudiantes en Sciences politiques, AgroParisTech	
Angelo De Zotti, ancien président du tribunal administratif de Milan	
Michaël Umhey, chargé de mission Information et participation transfrontalière dans le domaine de l'environnement à Fribourg	
Thibault Devillard, chargé d'études transfrontalières et projets européens à la MOT	

<b>Table ronde – L'avenir des enquêtes publiques</b>	122
Florence Denier-Pasquier, vice-présidente de FNE	
Philippe Ledenvic, président de l'Ae	
Rémi Bonnefont, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, avocat de Greenpeace 68	
Marie-Pascale Deleume, administratrice d'Eau & Rivières de Bretagne	
Corinne Lepage, avocate, ancienne ministre de l'environnement	
Brigitte Chalopin, présidente de la CNCE	

<b>Échanges avec la salle</b>	136
<b>Clôture du colloque</b>	144
Brigitte Chalopin, présidente de la CNCE	
<b>Présentation des intervenants</b>	148
<b>Événements préparatoires au colloque national</b>	152
<b>Liste des 176 participants au colloque</b>	154

Cliquez ici pour accéder aux supports de présentation des différents intervenants (téléchargeables sur le site internet de la CNCE)

Ce colloque a été animé par Xavier Debontride, journaliste indépendant, spécialisé dans les questions économiques et territoriales.

# Preface

Le 4 mars 2020, le colloque « Enquête publique et démocratie de proximité » a rassemblé à Paris près de 200 personnes dans le cadre historique prestigieux de l'Hôtel de Roquelaure du Ministère de l'Écologie. Il a regroupé des intervenants de grande qualité qui chacun dans leur domaine ont donné leur éclairage sur le thème de cette manifestation.

Ce colloque avait en effet pour objectif principal de mettre en lumière la place prépondérante que tient l'enquête publique dans notre démocratie, mais aussi de rappeler le rôle de la CNCE, la légitimité de ses actions au cœur desquelles se situe la participation du public, véritable fer de lance de la démocratisation du dialogue environnemental.

Le programme retenu s'articulait autour de deux axes, le premier permettait de débattre des fondements mêmes de l'enquête publique, de sa pratique et du rôle du commissaire enquêteur afin d'en dégager des pistes de progrès et d'évolution, le second d'échanger sur la réduction progressive du périmètre des enquêtes publiques issue de diverses et récentes dispositions législatives, d'en appréhender toutes les motivations ainsi que ses conséquences et ses risques sur la participation du public.

Dans un climat chaleureux, convivial et stimulant, ce colloque a permis de mener une réflexion générale sur la portée de la notion même de démocratie participative en pleine évolution ces dernières années et de montrer la place véritable, qu'y occupe l'enquête publique aujourd'hui avec ses atouts, ses spécificités et ses limites.

Le but principal de ce colloque étant de réunir en un lieu commun l'ensemble des acteurs et parties prenantes de l'enquête publique, des échanges directs entre les intervenants ont été privilégiés et une large place a été laissée à l'expression des participants, notamment aux nombreux commissaires enquêteurs présents. Les différentes prises de parole ont mis en exergue l'inquiétude grandissante des acteurs de l'enquête publique face à la multiplication de textes dérogatoires qui fragilisent la participation citoyenne en particulier dans le domaine environnemental, en tendant à la généraliser sous forme exclusivement numérique. Mais les participants ont tous affirmé que l'échange humain, souhaité par le public est plus que jamais nécessaire car il garantit l'égalité d'expression et d'information face à des projets pouvant impacter l'environnement et le quotidien de chacun. C'est ainsi que les tables rondes ont mis en évidence combien il était primordial de sauvegarder l'enquête publique en maintenant le présentiel

du commissaire enquêteur tout en développant des outils numériques permettant de gagner en efficacité et modernité. Des chantiers ont été ouverts. Il restera désormais à les concrétiser.

Ces Actes du Colloque rendent bien compte des présentations, exposés, débats qui se sont déroulés au cours de la journée mais également des différentes positions exprimées et pistes de réflexions ou de défense avancées. L'ensemble des prises de parole sont ainsi réunies dans cette publication. Cette restitution, la plus fidèle possible, devrait permettre au lecteur d'apprécier la pleine réussite de ce colloque national de la CNCE, d'observer le véritable consensus qui s'est dégagé tout au long de la journée affirmant que c'est dans la proximité que réside la clé d'une participation réussie et mesurer ainsi au travers de ces témoignages le soutien unanime manifesté à l'enquête publique.

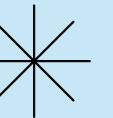
**Brigitte Chalopin**  
présidente de la CNCE



## Partie 1

Constat : l'enquête publique, un outil moderne de démocratie participative de proximité

# Accueil et ouverture du colloque



**Brigitte Chalopin**  
présidente de la CNCE



Nous allons débuter ce colloque sur «l'enquête publique et la démocratie de proximité», organisé par la CNCE. Nous avons un programme très riche tout au long de cette journée. Je me tourne vers vous, madame la présidente et j'ai envie de vous poser une question toute simple pour commencer. Pourquoi avoir organisé ce colloque?

Monsieur le commissaire général au développement durable, mesdames messieurs les intervenants, mesdames messieurs les commissaires enquêteurs, chers collègues, mesdames messieurs, je vais essayer d'être brève dans mon propos introductif, partant déjà du principe que tous ceux qui sont ici présents connaissent ou pratiquent l'enquête publique.

«La CNCE n'est pas coutumière de ce genre de manifestation. Je crois même qu'il s'agit d'une première depuis sa création en 1986, c'est dire que le sujet est quand même de taille.»

Je me réjouis de vous compter aussi nombreux ce matin, plus particulièrement dans le contexte sanitaire qui sévit dans le monde actuellement, qui touche notre pays et qui nous prive de nos intervenants italiens. On le regrette, mais les règles sont ainsi faites, nous sommes tous concernés, chacun doit prendre soin de soi, mais aussi des autres, donc on essaiera les uns et les autres d'appliquer les gestes très simples tout au long de la journée et de se saluer de loin.

Permettez-moi de renouveler les remerciements de la CNCE à la ministre de la Transition écologique et solidaire d'avoir accepté de placer ce colloque sous son haut patronage et de nous accueillir dans le cadre historique prestigieux de l'Hôtel de Roquelaure, et à monsieur le commissaire, vous et vos services qui y ont largement contribué.

Des remerciements appuyés également pour les membres de la compagnie nationale, tout spécialement François Coletti, président de la Compagnie Provence-Alpes-Côte d'Azur et aux membres du bureau national qui ont donné corps à cette manifestation.

Pour vous répondre, monsieur l'animateur, pour répondre à votre question, l'idée de ce colloque n'est pas récente. Il est l'aboutissement d'un travail de réflexion qui a été entrepris au sein de notre association depuis plus de trois ans pour accompagner précisément la modernisation de l'enquête publique, issue de l'ordonnance du 3 août 2016, portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. C'est un texte fondamental qui fonde le socle des principes généraux en matière de dialogue environnemental, qui introduit les bases d'une véritable concertation amont et qui vise aussi à la modernisation de l'enquête publique.

**La CNCE est une fédération qui regroupe 44 Compagnies territoriales.** Elles en cimentent le socle, toutes plus actives, dynamiques et innovantes les unes que les autres. L'objectif initial de ce colloque était avant tout de faire émerger et s'appuyer sur les idées et questions mises en avant

lors de débats, discussions, échanges, qui avec l'impulsion et le soutien de la CNCE, ont été organisés à l'échelle du régional. Il y en a eu pas mal, je pense qu'il faut les citer parce que c'est un travail important qui a été réalisé. D'abord les rencontres de la participation qui ont été organisées à Aix-en-Provence par la Compagnie PACA le 8 novembre 2016, c'est dire que la réaction à la modernisation de l'enquête publique et à l'ordonnance avait porté déjà ses fruits et le thème en était «L'enquête publique, un processus essentiel de démocratie participative». En Bretagne ensuite, le colloque de Pontivy le 2 mars 2017 sur le thème «Comment mieux faire participer le public à l'enquête publique», un vaste problème. En nouvelle Aquitaine ensuite, les Assises de Périgueux, le 14 juin 2019, sur le thème des «Apports de la dématérialisation au sein de l'enquête publique, de la modernité à la réalité». Enfin, organisées par la Compagnie des commissaires enquêteurs du Languedoc-Roussillon, les Assises du Pont du Gard, les 10 et 11 octobre 2019 sur «La démocratie participative au cœur des projets de la région Occitanie» – je crois que monsieur Lesueur, ici présent, y a participé.

Toutes ces manifestations ont fait l'objet d'une restitution complète et pertinente qui est venue enrichir la doctrine nationale. De nombreux adhérents ont pu y participer et toutes les parties prenantes de l'enquête publique – les autorités organisatrices, les maîtres d'ouvrage et les associations environnementales – y ont été conviées. Je ne voudrais pas occulter quelques initiatives locales plus spécifiques qui ont abouti à des apports ou des propositions pour l'évolution de l'enquête publique ou sur sa place à venir dans l'élaboration d'un projet, ou simplement sur la composition des commissions d'aptitude et le rôle du commissaire enquêteur. Des Compagnies de Rhône-Alpes ou du Maine-et-Loire y ont consacré des temps de réflexion.

«Ce colloque ne pouvait se dispenser de l'ensemble de ces expériences des régions qui permettent de ne pas se couper du terrain dans lequel s'enracinent les valeurs, le rôle et les objectifs de la CNCE.»

L'occasion m'est donnée aujourd'hui encore de féliciter ces régions, les remercier encore de s'être investies dans des actions ou travaux qui tendent tous à améliorer l'enquête publique et la mission du commissaire enquêteur, ce qui constitue l'un des principaux objectifs statutaires de notre fédération. Voilà quelle est l'approche que nous avons privilégiée pour bâtir le programme de ce colloque et mettre en avant cette idée que l'enquête publique est avant tout fondamentalement une procédure de terrain.

Le contexte est particulier. Il y a une actualité autour des questions de démocratie participative, d'enquête publique, particulièrement prégnant. Qu'est-ce qui caractérise le moment dans lequel nous nous trouvons pour évoquer tous ces sujets?

Tout à fait, j'oserai dire même que ce colloque ne pouvait mieux tomber ! Il intervient à un moment opportun dans une période où l'enquête publique s'avère de plus en plus menacée. Sa remise en cause, c'est vrai aussi, ne date pas d'hier, ses détracteurs la jugeant trop tardive, coûteuse et trop longue.

Rappelez-vous, la réforme de 2016 était à peine mise en place que les dérogations au droit commun se multipliaient, la dernière en date concernant le projet de la loi Accélération et simplification de l'action publique (ASAP) et son article 25, relatif à la participation du public pour l'implantation de projets industriels qui ne seraient pas soumis à une évaluation environnementale. Alors, on va suivre de très près les débats de demain au Sénat puisque le projet est en cours de discussion.

Toujours sous couvert de simplification et d'accélération des procédures pour répondre à une stratégie, à la stratégie de nos gouvernants d'améliorer l'attractivité économique en France, c'est quand même ce qu'il y a derrière, toutes ces nouvelles mesures visent à réduire le champ d'application de l'enquête publique et à en remettre en cause son format traditionnel pour la remplacer par une simple consultation du public par voie électronique, sans tiers indépendant.

Cette pseudo modalité de participation n'apporte pour le public aucune des garanties d'objectivité et d'indépendance que procure l'enquête publique. Certains estiment même qu'une telle disposition portera atteinte au principe constitutionnel reconnu par l'article 7 de la Charte de l'environnement et de la participation des citoyens aux décisions environnementales, d'autres considèrent qu'elle constitue également une régression de la démocratie participative. L'actualité est donc bien au cœur de notre colloque.

Le détricotage de l'enquête publique se confirme et la dématérialisation parée des vertus de la facilité, de la rapidité et de la modernité, risque de lui être fatale et de devenir la procédure de droit commun de la participation du public. Il sera donc intéressant de savoir comment nous en sommes arrivés là et pourquoi et comment la Compagnie nationale s'est positionnée et a usé de son devoir d'alerte auprès des pouvoirs publics.

On entend bien la gravité de vos propos dans cette introduction. Qu'attendez-vous finalement de cette journée de colloque? Dans quel esprit souhaitez-vous qu'il se déroule?



Ce colloque, c'est pour nous un moment important, voire providentiel, pour la vie de notre association et pour l'histoire de l'enquête publique. Outre sa thématique centrale, l'enquête publique et la démocratie de proximité à laquelle tenteront de répondre les intervenants de qualité que nous avons réunis aujourd'hui, c'est pour chacun d'entre nous, qui en sommes les acteurs, que ce soient les commissaires enquêteurs, les autorités organisatrices, les maîtres d'ouvrages – et je sais qu'il y en a aujourd'hui –, ou les associations environnementales, le moment de prendre du recul, de s'exprimer et de s'interroger sur cette procédure qui joue par ses spécificités et ses atouts, un véritable rôle en matière de démocratie de proximité.

À charge pour nous d'en témoigner et de démontrer que c'est bien dans la proximité que réside la clef d'une participation réussie. Le bénéfice de cette journée dépend beaucoup de votre participation afin de pouvoir peser et faire entendre de nouveau notre voix auprès de nos décideurs, mais aussi de continuer dans un élan fédérateur à nous mobiliser. L'occasion nous est donc donnée aujourd'hui de nous enrichir des points de vue, des opinions qui seront exprimées et débattues, pour développer cette intelligence collective qui est propre à la CNCE. Tous les témoignages que nous allons partager, doivent aussi nous amener à prendre en considération avec l'esprit d'ouverture qui nous caractérise, les critiques et les obstacles auxquels nous nous heurtons pour la survie de l'enquête publique. L'enquête publique n'est pas non plus la panacée, donc il faut qu'on se mette face à nos responsabilités.

«Le but affiché de notre démarche est, à notre sens, de rechercher s'il existe des pistes d'amélioration ou d'évolution susceptibles d'apporter des réponses adaptées aux attentes de nos concitoyens»

qui revendiquent haut et fort d'être davantage associés à la décision publique, notamment pour ce qui concerne le devenir environnemental dans notre pays. Ce sera un objectif plus particulier de cet après-midi d'en discuter.

C'est bien dans cette optique que je déclare ouvert le colloque de la CNCE sur l'enquête publique et la démocratie de proximité, qui a toute sa place dans la vie de tous les jours, mais dont le cadre de cette proximité, on le sent bien, est aujourd'hui bousculé.

# Introduction



**Thomas Lesueur**

commissaire général au développement durable



Je vais tout de suite inviter Thomas Lesueur qui est Commissaire général au développement durable, à bien vouloir prendre place au pupitre pour introduire également nos travaux ici au sein du ministère, dans ce bel Hôtel de Roquelaure.

Bonjour à toutes et à tous, je suis très honoré d'avoir l'occasion de m'exprimer devant vous en ouverture de ce colloque national organisé par la CNCE. Vous êtes à l'Hôtel de Roquelaure et effectivement, madame Chalopin l'a rappelé, c'est sous le haut patronage de madame Elisabeth Borne, que je représente ici, ministre de la Transition écologique et solidaire, que vous êtes accueillis. Parce qu'au fond, c'est aussi ça le sens de cette réunion à l'Hôtel de Roquelaure, vous êtes dans un ministère qui est le vôtre et qui est auprès de vous.

Je suis Commissaire général au développement durable. Je ne sais pas si tout le monde situe le CGDD. Je ne vais pas vous faire une présentation de ce que fait cette Direction, mais il est important de comprendre pourquoi j'interviens devant vous, non seulement pour représenter la ministre, mais aussi parce que le CGDD a la charge de la réglementation en matière d'autorité environnementale et donc d'enquête publique environnementale. Nous suivons et nous accompagnons l'ensemble des textes législatifs et réglementaires touchant à l'enquête publique. En ce moment, bien sûr, cela a été évoqué, nous assurons le suivi du projet de loi ASAP. Cela ne signifie pas que ce soit nous qui l'ayons rédigé : il est porté par le ministère de l'Économie et des finances, mais nous le suivons attentivement. Je pourrais aussi citer, puisque la concertation est en cours, les textes régissant le décret organisant l'autorité environnementale au sein des services de l'État. Le CGDD est donc un régulateur. Il est aussi un acteur de l'autorité environnementale puisque, il faut parfois le rappeler, mais sans doute pas à vous qui en êtes les spécialistes, la principale autorité environnementale, c'est la ministre de la Transition écologique et solidaire. Elle exerce cette attribution à travers soit le CGEDD, le corps d'inspection qui dispose d'une autorité environnementale dédiée qui reçoit, par délégation, la fonction d'exercer cette autorité environnementale, et puis également à travers le CGDD dont les équipes instruisent des dossiers d'évaluation environnementale. Nous sommes donc à la fois des régulateurs et des acteurs. Je ne vais pas plus loin, mais je voulais quand même vous situer notre action.

S'agissant du thème qui nous réunit, je salue les démarches successives de réflexion qui ont été rappelées par madame Chalopin. Effectivement, j'ai pu assister à l'une d'entre elles, en Languedoc-Roussillon, avec beaucoup d'intérêt. Toutes ces démarches qui convergent aujourd'hui dans ce colloque me paraissent salutaires. Mais peut-être faudra-t-il les poursuivre : j'y reviendrai.

Si on regarde la situation aujourd'hui de l'enquête publique et de la procédure environnementale dans laquelle elle prend une place importante, je crois qu'il y a malgré tout, des motifs de satisfaction. D'abord, on a eu une réforme importante en 2016, très travaillée entre nous. Cette réforme prend du temps pour se mettre en œuvre.

Non pas pour se traduire dans les textes, mais d'abord et avant tout pour produire ses effets, parce que le temps des projets est plus long que le temps politique. Les effets de cette réforme de 2016 se dévoilent progressivement avec des effets positifs: une participation en hausse, un accès plus large du public au processus participatif dans le cadre de l'enquête publique, une dématérialisation accrue (celle qui était inscrite dans le projet initial et qui est une bonne chose parce que cela permet d'élargir le champ d'intervention des citoyens), et puis la mise en place d'une plate-forme qui agrège et qui capitalise les dossiers d'enquête publique au fur et à mesure depuis 2018.

Ce sont des éléments positifs qui permettent à l'enquête publique d'être mieux connue, mieux reconnue, et mieux utilisée.

Pour autant, je ne vais pas vous faire un discours lénifiant: il y a une vigilance qui s'impose à nous car l'enquête publique continue à avoir une image contrastée. Elle est parfois présentée comme un totem de la démocratie participative. Bien sûr, c'est un élément historique et fort de cette démocratie environnementale de la participation directe des citoyens à la décision publique! Mais elle est aussi parfois perçue, vous le savez, comme une forme d'entrave, un ralentissement, une difficulté, un coût pour les porteurs de projet. Certains expriment de l'impatience et comparent nos procédures avec d'autres pays, d'autres systèmes, d'autres approches qui n'ont pas la même tradition que nous, et avec des comparaisons plus ou moins objectives, plus ou moins discutables, en disant qu'à d'autres endroits ça va plus vite, c'est plus simple, on y arrive mieux. Vous connaissez tout ça et il ne s'agit pas de trancher ce débat, mais d'avoir à l'esprit qu'il est présent et que c'est lui qui contribue à faire que ces derniers mois, cela a été rappelé par madame Chalopin, je ne vais pas les redétailler, il y a eu des initiatives législatives, des modifications partielles, par petites touches, par touches significatives quand même. Ce n'est pas pour les minimiser, mais c'est pour dire que c'est un travail d'effilochage qui s'effectue au fur et à mesure des lois.

Je vais revenir surtout sur une loi qui est importante, qui est la loi ESSOC, la loi pour une société de confiance, qui avait prévu une expérimentation dans deux régions. J'avais eu l'occasion, en Languedoc-Roussillon, de faire un premier bilan partiel de ces expérimentations. Le bilan est encore partiel parce qu'elles ne sont pas terminées, mais je veux dire et redire, pour ceux qui m'ont déjà entendu, que la situation n'a pas changé. À ce stade, la faculté offerte dans la loi ESSOC qui consistait à avoir un garant en amont de la procédure et du coup en phase aval de la procédure, ne pas avoir d'enquête publique, mais uniquement une concertation dématérialisée: cette faculté offerte aux porteurs de projet dans ces deux régions, n'a pour l'instant trouvé aucun candidat. Ceci met quand même en lumière le fait que, peut-être, cette faculté qui était présentée comme indispensable, aujourd'hui ne trouve pas preneur. Or on n'est pas allé dans des régions où il y a

le moins de projets, puisque notamment cela concerne les Hauts-de-France et la Bretagne. C'est un constat encore provisoire, mais tout de même, pour l'instant, cette faculté n'est pas exploitée par les porteurs de projet, ce qui interroge les motivations qui ont été présentées à l'origine de cette initiative. Nous ferons le bilan de ces expérimentations en 2021, vous y serez associés via la CNCE, c'est un acquis pour nous, et la CNDP également. Ce bilan est prévu dans un an, en février 2021, nous verrons si la situation a évolué d'ici là. Nous avons déjà un premier signal.

Un autre projet de loi est en cours de discussion en ce moment même au Sénat, à l'initiative d'une proposition issue d'un travail d'un député, monsieur Kasbarian. Je ne vais pas détailler les mesures qui sont prévues dans ce projet. Ce qui me paraît important, c'est qu'effectivement, là encore, l'argumentaire, l'attention, la visée, n'est pas d'empêcher ou d'abîmer ou d'écartier l'enquête publique, mais elle porte sur cette question des délais. Pourtant nous savons entre nous que les délais d'un projet ne sont pas substantiellement portés, contraints par l'enquête publique. Il suffit d'avoir la frise de la chronologie d'un projet, que ce soit la chronologie théorique, quand on est dans la projection au début du projet, ou la chronologie réelle, qui est souvent un peu plus longue. Quand on regarde a posteriori comment se sont déroulés les projets, l'enquête publique n'est pas au cœur des deux, trois, cinq, sept ans qu'il a fallu pour réaliser le projet. Cet argumentaire qu'on nous renvoie tout le temps, mérite d'être pris en compte parce que malgré tout, il est présent et il produit des effets. Il va falloir qu'on s'interroge sur cette incompréhension qui est fortement ancrée dans les esprits parce que, à la fin, si les lois sont votées, si les textes sont pris, c'est bien qu'il y a malgré tout, une forme de consensus autour de ces orientations, et donc un travail de conviction à reprendre.

« Comment réaliser ce travail d'objectivation, de partage, de clarification, d'éclairage de l'enquête publique et de la procédure environnementale? Ce n'est pas la première fois qu'on le fait, votre travail, vos échanges aujourd'hui vont y contribuer.»

Il y a un autre rendez-vous que je voulais vous signaler, parce qu'il me paraît être un rendez-vous institutionnel intéressant. J'évoquais l'ordonnance de 2016 et cette grande réforme doit faire l'objet, elle aussi, d'un bilan cette année puisqu'elle a été adoptée le 3 août 2016 et nous devons, nous le ministère de la Transition écologique et solidaire, faire un bilan de l'application de cette ordonnance et de cet ensemble normatif. Ce bilan a commencé par une mission d'évaluation qui a été confiée au CGEDD, le corps d'inspection du ministère. La CNCE, ainsi que le Secrétariat général des tribunaux administratifs et cours

administratives d'appel auprès du Conseil d'État, ont été aussi associés aux travaux. Nous allons pouvoir faire cette évaluation, et notamment évaluer le recours par les porteurs de projet aux procédures de participation du public organisées en amont et en aval. Nous allons évaluer les coûts et l'effectivité de la participation du public, les délais de réalisation des projets et proposer d'éventuelles mesures correctives. On a là une forme de rendez-vous institutionnel, et vraiment, je salue la concordance de ce calendrier et ce n'est pas un pur hasard, celui de votre colloque aujourd'hui. On va profiter de ce moment pour valoriser ce qui a été conduit en 2016, car cette réflexion était forte et pertinente. Elle garde sa valeur et les résultats sont positifs.

On a aussi travaillé sur la question de la communication qui est absolument essentielle puisque, s'il y a une incompréhension, c'est qu'il faut mieux se faire connaître, mieux faire connaître l'enquête publique, mieux faire connaître d'ailleurs toute la procédure environnementale. Plusieurs actions de communication ont pu être lancées. Nous avons produit des documents de synthèse sur la modernisation de l'enquête publique et une formation en ligne est disponible. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'un suivi du nombre de connections. Il y a également une formation en ligne sur l'évaluation environnementale des projets. Des actions comme ça permettent, modestement, en relais de votre propre action et de votre action sur le terrain parce qu'elle est essentielle, de valoriser l'enquête publique et de montrer son sens et sa pertinence dans le cadre de l'évaluation environnementale. Je crois que nous sommes tous des porteurs et des vecteurs de cette communication positive autour de l'enquête publique. Nous devons absolument tous expliquer, réexpliquer ce que c'est. Vous le faites bien sûr dans le cadre des enquêtes elles-mêmes, mais il n'y a pas que ce cadre-là, nous sommes tous des relais d'opinion. Dans ce monde, dans cette époque qui effectivement est à la croisée des chemins avec une demande forte de participation plus directe et en même temps, pardonnez-moi, cette demande de simplification et d'efficacité, réelle ou supposée, de la procédure et du déroulement des projets, il faut qu'on communique et qu'on explique ce qu'est et ce qu'apporte l'enquête publique.

Alors que faire dans les prochaines semaines ? Nous allons avoir le bilan de l'ordonnance de 2016. Nous allons avoir votre travail d'aujourd'hui qui donnera certainement lieu à des suites, peut-être une publication, en tous cas une synthèse des échanges. Régulièrement d'ailleurs, des réflexions sont conduites. Mais ne faut-il pas se dire qu'il faut aller plus loin, dans un cadre peut-être plus restreint ? Peut-être dans un groupe de travail, dans une instance d'échanges, pour dialoguer face à cette tension qui s'exerce aujourd'hui entre la simplification réelle ou supposée des procédures et puis notre volonté commune et partagée de défendre la participation du public, l'implication du public dans

la conduite et l'appropriation, voire l'acceptation des projets. Cette tension nécessite peut-être de s'ouvrir les esprits et de se demander comment voir les choses autrement, car le monde a beaucoup changé tout de même. Nous sommes à une époque, on le ressent tous, de basculement en termes de mécanismes de démocratie. Nous avons une Convention citoyenne pour le climat qui se réunit en ce moment avec 150 citoyens tirés au sort qui vont faire des propositions dans les prochains jours, début avril, qui devraient être reprises par le gouvernement. Nous les découvrirons à ce moment-là, je ne les connais pas. Mais c'est tout de même quelque chose de jamais vu, de totalement inédit en France et probablement assez largement dans le monde. Cette pression, cette émergence d'une démocratie plus directe doit nous interroger en nous demandant si, effectivement, on ne change pas un peu d'époque.

Je veux partager avec vous le fait que la transition écologique passe par des projets efficaces, rapides et acceptés et qu'au fond, aujourd'hui, peut-être dans l'histoire, dans la création, l'émergence et l'institutionnalisation de l'enquête publique et de la procédure environnementale dans son ensemble, il s'agissait de canaliser des projets pour éviter qu'ils soient défavorables, néfastes à l'environnement. Mais nous avons aujourd'hui aussi des projets qui sont destinés à améliorer l'environnement, ce qui ne veut pas dire qu'ils n'aient pas des effets négatifs et des effets de bord que vous pointez régulièrement et il est important de continuer à le faire. Mais tout de même, certains projets qui sont orientés vers la préservation du climat, de la biodiversité, se retrouvent pris dans ces procédures et malgré tout, s'il y a des questions de délais, c'est embêtant compte tenu du contexte, que des projets plus favorables à la protection de l'environnement et à la transition écologique prennent du retard. Cette question des délais et la question de la simplification, de la facilitation des projets, sont des préoccupations de ce ministère qui a besoin d'accélérer la transition écologique.

Pris entre ces deux exigences, qui ne sont à mon avis pas incompatibles, mais qui demandent à être mieux articulées et mieux comprises, peut-être pourrons-nous travailler ensemble, sur la base des réflexions que vous aurez aujourd'hui et dans un groupe de travail plus restreint.

« C'est une proposition que je lance et vous y réfléchirez. Nous aurons l'occasion d'en reparler avec vous, madame la présidente, et je me demande s'il n'y a pas là aussi une suite à réservier à vos travaux. »

En tous cas, bienvenue à l'Hôtel de Roquelaure, très bonne journée de travail et nous serons évidemment au ministère, extrêmement attentifs aux résultats de vos échanges.

 Ce matin nous allons prendre le temps d'établir un constat, essayer de mesurer la réalité de l'enquête publique au travers d'analyses, de témoignages et de vos réactions. Cet après-midi, nous aborderons un volet davantage prospectif, un peu en cela en écho avec ce que vient de nous suggérer Thomas Lesueur, pour imaginer l'évolution de l'enquête publique, tout en conservant ce qui fait sa spécificité, afin de voir comment l'adapter aux enjeux de notre époque.

# La participation du public et son évolution: introduction



**Cécile Blatrix**

professeure en science politique  
à AgroParisTech

Cécile Blatrix, vous êtes professeure de sciences politiques à AgroParisTech, vous travaillez sur ces questions depuis longtemps, vous avez d'ailleurs co-écrit avec Jacques Mery, un ouvrage au titre volontairement provocateur, mais tout à fait pertinent, «La concertation est-elle rentable? Environnement, conflits et participation du public». C'était une publication en 2019. Vous allez nous éclairer sur cette évolution de la participation du public au regard des travaux que vous avez pu mener avec vos collègues universitaires.

Dans le temps qui m'est imparti je vais tenter de souligner des grandes étapes et tendances. Pour pouvoir esquisser des éléments de réponse à la question soulevée par la présidente Brigitte Chalopin «Comment en est-on arrivé là?», il convient de prendre un peu de profondeur de champ.

Au risque de rappeler des choses bien connues de tous et toutes ici, je vais donc revenir d'abord sur la manière dont on a assisté au développement apparemment irrésistible de l'exigence de participation du public en général, et en matière d'environnement en particulier. Au cours de la seconde moitié du vingtième siècle et plus précisément à partir des années 1970 et 1980, s'enclenche une longue période d'ascension de cette exigence, et d'institutionnalisation du droit de participation du public. À cette période qui s'étend sur une cinquantaine d'années, semble succéder à partir de 2012 une phase de reflux.

## L'irrésistible ascension de l'exigence de participation du public renvoie à une diversité d'objectifs et d'attentes associés

C'est dans le domaine de l'environnement que la participation du public va se consolider le plus fortement, avec une diversité d'objectifs et d'attentes associés: on attend de la participation qu'elle améliore l'efficacité des décisions et de l'action publique, mais aussi qu'elle «démocratise la démocratie»; elle doit renforcer la légitimité et l'acceptabilité des décideurs et des décisions, tout en donnant la parole à des acteurs habituellement exclus du jeu politique. On attend d'elle qu'elle vienne compléter et même régénérer la démocratie représentative, tout en assurant une meilleure prise en compte des enjeux écologiques et des préoccupations environnementales. En effet en France, le droit de l'environnement s'est largement construit autour du postulat selon lequel la meilleure manière de protéger l'environnement est d'associer le public à l'élaboration des décisions: c'est cette hypothèse forte qui fonde l'obligation d'étude d'impact sur l'environnement créée par la première loi de protection de la nature en 1976, les études d'impact devant être mises à disposition du public à travers l'enquête publique. La loi Bouchardieu du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement s'inscrit dans cette logique. Et c'est cette même idée qui est exprimée en 1992 dans le principe 10 de la Déclaration de Rio: Selon ce principe, «la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient».

On va donc assister à partir des années 80 à une évolution très importante, au passage d'une conception stricte de la démocratie représentative – selon laquelle le seul moment, à la fois nécessaire et suffisant, de participation des citoyens, est l'élection – à l'idée que la démocratie représentative doit être complétée par des dispositifs participatifs. Les citoyens sont désormais considérés comme à la fois

capables et désireux de contribuer à l'élaboration des décisions. Parmi les différents facteurs ayant rendu cette évolution possible, l'augmentation de l'abstentionnisme a joué un rôle important dans le sentiment d'une crise de démocratie représentative qui se diffuse alors parmi le personnel politique. L'enquête publique, que j'ai déjà évoquée avec la loi Bouchardieu, est complétée par des possibilités de participer plus en amont: article L.300-1 du Code de l'urbanisme; circulaire Bianco de 1992, puis loi Barnier en 1995 qui institue la Commission nationale du débat public, dont le champ de compétences sera étendu en 2002 avec la loi Démocratie de proximité...

Ce mouvement d'institutionnalisation des différentes briques d'un paysage participatif se poursuit entre 2000 et 2010 et atteint une forme d'apogée avec la Charte de l'environnement, élaborée en 2004, et dont la valeur constitutionnelle est définitivement admise par la jurisprudence à partir de 2008. On a donc une constitutionnalisation du principe de participation du public, inscrit à l'article 7 de cette Charte selon lequel toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Les effets de cette reconnaissance de la valeur constitutionnelle du droit de participation du public ne se font pas attendre puisqu'une série de QPC – question prioritaire de constitutionnalité – va conduire le Conseil Constitutionnel à prononcer l'inconstitutionnalité de plusieurs procédures du Code de l'environnement, pour non-respect de l'article 7 de la Charte. Dès 2010, dans la loi Grenelle 2, une disposition est introduite afin de pallier un des manques importants pointés par des QPC: l'absence de forme de participation du public à l'élaboration des textes réglementaires. De fait, les procédures existantes sont centrées sur la participation du public à l'élaboration de projets d'aménagement et d'infrastructure, mais rien n'est prévu pour associer le public à l'élaboration des décrets etc. ayant une incidence sur l'environnement. C'est ce qui va commencer à être mis en place sous la forme de consultations en ligne.

La même année, d'autres avancées importantes sont réalisées en ce qui concerne l'enquête publique, comme l'expliquera Jean-Claude Hélin. Enfin il convient de citer une autre avancée importante avec la création, en application de directives européennes, de l'Autorité environnementale (Ae), qui se met en place en France à partir de 2009. Il s'agit d'une étape importante, non seulement par les avis émis par l'Ae sur la qualité des études d'impact, mais aussi de par la logique de process qui est ainsi promue, tout au long de l'élaboration d'un projet ou programme.

« Nous voici donc en 2012: on peut avoir le sentiment que l'on dispose désormais d'un système de participation

du public en matière d'environnement relativement complet et conforme à la fois à la convention d'Aarhus et à la Charte de l'environnement. »

La participation du public semble désormais un acquis de la démocratie contemporaine, et des perspectives intéressantes s'ouvrent pour que ces différentes briques du paysage participatif puissent produire pleinement leurs effets, c'est-à-dire non pas comme une liste de cases à cocher, mais bien comme les éléments d'une dynamique, d'un processus démocratique et d'une culture de la participation.

Mais cet édifice solide en apparence va se révéler beaucoup plus fragile qu'on pouvait le penser. **On assiste à partir de 2012 de façon très claire à une évolution difficile à qualifier**; régression, rétrécissement et contraction du champ de la participation, tout à l'heure Thomas Lesueur a parlé d'un «effilochage», par touches successives. Cette année 2012 constitue un tournant dans un mouvement qui s'enclenche sans doute quelques années plus tôt, immédiatement après le Grenelle de l'environnement, et notamment du fait de la crise économique et financière de 2008.

Cette évolution est marquée par plusieurs aspects et notamment par le développement des discours critiques mettant en cause l'intérêt et le bien-fondé de la participation du public. Cette mise en cause se fait de façon directe et indirecte; indirectement, à travers les attaques dont va faire l'objet la Charte de l'environnement et en particulier le principe de précaution. Mais au fond, c'est bien l'ensemble de la Charte de l'environnement qui est concernée par ces mises en cause; des tribunes dans la presse sont signées par des personnalités; des rapports sont produits par d'honorables institutions (OPECST, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques)..., qui accusent le principe de précaution d'entraver l'activité économique et d'empêcher l'innovation, certains proposant de remplacer le principe de précaution par un principe d'innovation. C'est bien un changement de paradigme qui semble à l'œuvre, et qui est perceptible et explicité pour la première fois en 2012 à l'occasion des États Généraux de la Modernisation du Droit de l'Environnement. Est en effet affirmée l'idée que le droit de l'environnement pose problème. Il convient de simplifier, pour «faciliter la réalisation des projets d'intérêt économique et social». Bien que récent, et considéré par les juristes de l'environnement comme intrinsèquement «moderne», ce droit est désormais au cœur d'un chantier de «modernisation» de l'action publique, ce à quoi il avait échappé jusque-là. Cette tendance à vouloir «simplifier» le droit afin d'accélérer les projets n'est pas spécifique à la France, et touche à la même époque de nombreux pays, comme nous le montreront cet après-midi Hélène Barbé et Caroline Vincent.



Un nouveau registre critique de la consultation du public apparaît et gagne rapidement en puissance: celui des coûts et des délais jugés excessifs. Tout se passe comme si dorénavant la concertation devait être «rentable»; se développent, appliqués à la participation du public, des analyses de types coûts/bénéfices pour le moins sommaires. Car s'il est relativement aisé de mesurer le coût d'une procédure de participation, en évaluer l'ensemble des bénéfices (directs et indirects, de court terme et plus diffus...) exige une démarche d'évaluation extrêmement exigeante, qui n'est jamais pratiquée. Après tout, on pourrait aussi imaginer d'appliquer une analyse coûts-bénéfices au processus électoral!?

Ce changement de paradigme va se traduire de façon très concrète, mais discrète et peu lisible et visible; et les procédures de participation du public qui semblaient les mieux établies sont mises en cause, sans que ce soit sur la base d'une réelle évaluation, et encore moins d'un diagnostic partagé.

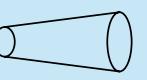
« La procédure de l'enquête publique est particulièrement touchée, alors même qu'elle faisait l'objet de progrès notables, non seulement du fait de réformes, mais aussi grâce au travail effectué au sein de la CNCE. »

C'est ainsi qu'un nouveau régime de participation *low cost* apparaît avec «la mise à disposition du public par voie électronique», qui, bien que ne présentant aucune des garanties offertes par l'enquête publique, se diffuse de plus en plus. Nul besoin de tiers garants puisque la conduite de cette procédure ainsi que le bilan qui en est fait, relèvent du seul maître d'ouvrage!

Pour conclure, je voudrais souligner à quel point les États Généraux de la Modernisation du Droit de l'Environnement ont constitué une occasion manquée de dresser une analyse de l'existant; interrompus sans qu'un quelconque bilan en ait été tiré, ils vont cependant être invoqués pour justifier après 2012 des mesures de «simplification». Or même si les 800 observations collectées ne sont toujours pas accessibles, on sait que des diagnostics bien différents étaient établis selon les acteurs considérés.

On ne peut donc pas dire qu'il y ait consensus sur le diagnostic: certes, une partie des acteurs voient dans le droit de l'environnement et de la participation en matière d'environnement une contrainte excessive qu'il faut simplifier, mais tout un ensemble d'acteurs sociaux ne se retrouvent pas dans cette analyse, et considèrent plutôt que le principal problème du droit de l'environnement est qu'il n'est pas appliqué. Il conviendrait sans doute de s'interroger sur ce que les uns et les autres mettent sous le terme «d'efficacité».

# Quelle participation pour quel public?



**Daniel Agacinski**  
chef de projet chez France Stratégie

Je vais inviter Daniel Agacinski, qui va répondre à cette question: quelle participation pour quel public? Vous êtes professeur de philosophie et chef de projet chez France Stratégie, vous avez coordonné et publié en 2018, une étude sur le thème «Expertise et démocratie, faire avec la défiance», et vous vous intéressez au triptyque parfois complexe entre les experts, l'opinion et la décision.

Bonjour à toutes et tous, merci, en particulier à la CNCE et à sa présidente, madame Chalopin, de m'avoir proposé d'avoir cet échange avec vous aujourd'hui.

«Quelle participation pour quel public?» Une partie du sujet a déjà été abordée par Cécile Blatrix, qui fait partie de ces spécialistes de la participation. Je vais essayer de dire pourquoi je me suis intéressé à cette question de là où je suis: France Stratégie, c'est l'ancien Commissariat général du plan, un organisme d'expertise, de prospective, de concertation, placé auprès du Premier ministre.

Quand on dit «participation du public» tout court, on n'a encore pas dit grand chose. C'est un mot qui est très présent dans le débat aujourd'hui, mais qui soulève beaucoup de questions et de complexité. Je m'y suis intéressé par l'entrée que vous évoquez, celle de la défiance manifestée dans l'opinion, de façon relativement bien établie au niveau local, national et international, à l'égard de ceux qu'on appelle en général «les experts», je reviendrai rapidement sur cette définition.

Nous avons conduit des travaux à France Stratégie entre 2017 et 2018 pour essayer de comprendre les ressorts de cette défiance qui est extrêmement multiforme – elle va d'un esprit critique normalement développé jusqu'à des formes de conspirationnisme, qu'il ne s'agit évidemment pas d'amalgamer. Ce n'est pas un phénomène nouveau: toute expertise suscite une forme de méfiance, mais elle prend des formes spécifiques aujourd'hui, qu'il s'agit de comprendre pour justement «faire avec».

Il y a des causes structurelles à la défiance. La détention d'une connaissance spécifique induit une situation de pouvoir. Toute situation de pouvoir induit du questionnement. En démocratie, c'est quelque chose de plutôt sain, on peut le dire. Il y a également des phénomènes conjoncturels liés à l'élévation très significative du niveau de diplôme de la population adulte sur les quarante dernières années, à une succession d'affaires, de scandales environnementaux et sanitaires qui ont en quelque sorte inversé la charge de la preuve de la qualité de l'intégrité de l'expertise et de ses usages, et de manière générale, à une série de défaillances de l'expertise qui ont rendu la défiance, non seulement salubre, mais normale.

Donc «faire avec», cela veut dire d'abord considérer la défiance comme devant vraisemblablement durer. Il s'agit de refuser de la condamner a priori. Si vous faites face à quelqu'un de méfiant et que vous commencez à lui expliquer qu'il a tort d'être méfiant parce que soit il est bête, soit il n'a pas compris, vous êtes plutôt mal parti pour rétablir la confiance. «Faire avec», c'est apprendre à incorporer la parole des citoyens défiants dans la fabrique de l'expertise en général,

au service de l'action. C'est l'un des rôles qui a été confié à la participation citoyenne dans toute son histoire. Vous disiez, Cécile Blatrix, que la participation a pour vocation historiquement, notamment de mieux permettre de défendre l'environnement : elle a dans ce cadre-là, entre autres, pour vocation de consolider la connaissance que l'on a, lorsqu'on s'engage dans un projet, lorsqu'on aménage un territoire, lorsqu'on construit une installation. C'est le sens de la trajectoire de ce qu'on peut appeler «la démocratie environnementale», en France comme dans d'autres pays depuis plusieurs décennies, dans laquelle l'enquête publique a historiquement un rôle pionnier. Cette histoire va donc de l'enquête publique jusqu'à la Convention citoyenne pour le climat, qui est l'une de ses pistes avancées en termes de dispositif.

Cela entraîne beaucoup de développements différents, beaucoup de travaux, ceux de Cécile Blatrix, ceux de gens comme Jean-Michel Fourniau, Loïc Blondiaux et bien d'autres, et beaucoup de malentendus sur ce que doit être la participation citoyenne ; c'est ce sur quoi nous avons mis l'accent dans le rapport qui s'appelle «Expertise et démocratie, faire avec la défiance» qui est en ligne sur le site de France Stratégie. Nous avons cherché à mettre en avant le risque de l'alternative «expertise ou participation». C'est souvent dans ces termes-là que sont posées les questions, y compris dans des enquêtes d'opinion ou dans des expressions publiques, soit de citoyens qui demandent à être entendus plutôt que les experts, soit d'experts qui disent «il ne faut quand même pas demander l'avis des citoyens à la place du nôtre, c'est nous les experts, c'est nous qui devons dire ce qu'il en est de quelque chose, et donc préparer la décision». Évidemment, si on pose les questions en ces termes-là, on part battu.

«Toute la question va être précisément de l'articulation de la participation citoyenne et de l'expertise savante, institutionnalisée et instruite dans la construction d'une connaissance préalable à une décision.»

Autre risque évident – enfin, évident une fois qu'il est perçu, ce qui n'empêche pas qu'on tombe dedans régulièrement –, le risque de confondre participation et communication. Bien souvent, dans une série de services, de collectivités, d'institutions, la fonction de participation est en partie déléguée à des services qui relèvent de la communication. Ça se comprend bien, la communication au sens propre du concept, c'est l'échange, la circulation des idées, des savoirs, des connaissances, des opinions, dans les deux sens. Sauf que dans l'administration publique, dans les institutions, très souvent la communication est exclusivement descendante – c'est ce que savent faire les services de communication. On voit bien en quoi

amalgamer communication et participation jette un doute très fort sur le sens de la participation, qui peut parfois elle-même être simplement une opération de communication.

Concernant les risques de malentendus sur la participation du public, la question est «Participer à quoi ?» : Participer à la décision ? à la délibération qui précède la décision ? à l'élaboration et la conception d'un projet ? à sa fabrication ? à sa mise en œuvre ? à son suivi ou à son évaluation ? Ce sont plein de modalités très différentes de participation, plein d'objets très différents de la participation qui induisent bien évidemment des attentes et qui supposent des dispositifs très différents eux aussi. On dépend à chaque fois du droit bien sûr, de ce qui est prévu par les textes et de la bonne volonté ou de la disposition de l'autorité publique ou privée concernée. Ça dépend de sa volonté, de sa capacité à attirer lorsqu'une procédure de participation est mise en œuvre. Ce qui compte c'est la promesse d'une participation effective et la réalité de cette promesse – parce qu'évidemment, rien n'est pire qu'une promesse non tenue, lorsqu'on cherche à engranger de la confiance et du lien. Or sans doute en matière de participation, trop de promesses non tenues ont abîmé l'image et la perception que nous avons de ce type de dispositifs.

Où en sommes-nous? Je voudrais repartir de l'inquiétude, de la tension qu'il y a entre les participations actives, physiques, présentielles et la question de la consultation en ligne de documents. Il y a un élément potentiellement un peu inquiétant qu'on peut voir au-delà des évolutions normatives, dans l'état de l'opinion à l'égard de la participation aujourd'hui. Plusieurs types de baromètres sont conduits à ce sujet. Celui de l'IRSN, qui est dans le même champ que le vôtre de façon générale (c'est un sondage, mais on fait avec ce que l'on a) questionne la disposition des personnes en matière d'expertise liée aux enjeux du nucléaire – mais on peut élargir le raisonnement. On y voit diminuer la part des sondés répondant qu'ils sont prêts à passer du temps dans des réunions pour comprendre et discuter des projets, mais augmenter la part de ceux qui disent qu'au fond ce qui compte, ce qui est primordial, c'est la mise à disposition des données plus ou moins brutes, transparentes, essentiellement en ligne, pour que chacun puisse se faire son opinion en regardant les documents. Cela correspond à une idée qu'on se fait aujourd'hui de la transparence, de l'accessibilité, de la disponibilité des données sur lesquelles chacun va pouvoir se faire son avis – ce qui n'exclut pas que d'autres forums, qu'ils soient physiques ou en ligne, permettent d'en faire la discussion. Il y a évidemment le risque de l'illusion d'une démocratie d'isolats numériques, qui pourrait remplacer les espaces d'échanges et les forums.

«Le numérique ne peut pas remplacer le dialogue dans sa réalité concrète.»

C'est quelque chose qu'on voit très bien avec l'ensemble des services publics. Chaque fois qu'on a conduit des politiques allant vers 100% de dématérialisation, il y a un moment où ça a coincé et où l'on a dit qu'il fallait, par exemple, mettre des médiateurs.

C'est quelque chose qu'on voit dans plein de sujets sur les services publics: on dématérialise tout, ça se passe mal pour quelques-uns et on doit remettre de l'humain pour faire le sparadrap... ou le cautère sur une jambe de bois. Si on peut éviter de faire la même chose dans d'autres secteurs, ce serait mieux. Évidemment, le numérique peut aider à articuler les temps entre ce qui se passe dans le présentiel et ce qui se passe dans l'espace en ligne – ce sont des réflexions que vous avez déjà.

Je voudrais tester pour terminer, une hypothèse peut-être un peu plus radicale sur l'état des lieux de la participation et potentiellement sur son horizon et son avenir. Je voudrais citer quelqu'un qui est important dans les réflexions qu'on peut avoir aujourd'hui sur le rapport entre démocratie et environnement, qui est le philosophe Bruno Latour. Dans un ouvrage qui s'appelle «Politique de la nature», il a une phrase au détour d'un raisonnement général, qui me semble pouvoir être utilisée dans plein de circonstances et notamment ici. Il dit, je le cite approximativement, qu'on ne peut pas dire qu'on a consulté quelqu'un ou un ensemble de personnes à qui on n'a pas «donné une chance de reformuler la question».

C'est le risque qu'on a avec beaucoup de formes de consultation telles qu'elles existent aujourd'hui, lorsqu'elles apparaissent déjà cadrées par leur objectif: le risque que la conclusion, que l'horizon, en tous cas, soit déjà donné d'avance, dès lors que la question est posée, qu'elle est cadrée, qu'elle ne peut précisément pas ou plus être reformulée. Pour le dire en d'autres termes que nous avons entendus déjà plusieurs fois, la «pédagogie» ou «l'acceptabilité» ne peuvent pas être l'horizon unique de la démocratie environnementale. C'est quelque chose qui n'est évidemment plus possible, mais dont il faut tirer les conséquences. Tirer les conséquences, entre autres pour l'enquête publique qui est évidemment dans sa structure, dans son histoire orientée par tel projet qu'il s'agit de discuter – qu'elle soit en ligne ou physiquement réalisée avec le commissaire enquêteur – pour l'améliorer.

Le risque, dans ce genre de situation, c'est que ceux qui sont favorables au projet ont un intérêt limité à s'engager dans l'enquête publique; ceux qui veulent l'améliorer à la marge effectivement peuvent le faire; alors que ceux qui y sont opposés, s'ils se réfèrent aux grandes annulations récentes de projet, sont tentés de se dire que ce n'est pas dans l'enquête publique que cela s'est joué.

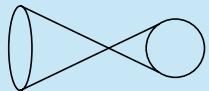
Il faut sans doute voir d'autres voies. Si on veut finir sur une note plus optimiste, tournée vers l'avenir de ce que peut être la participation, dans l'environnement en général et celui des commissaires enquêteurs en particulier, je voudrais insister sur le fait que dans l'expression «enquête publique», il y a le mot «enquête». Je vais partir de «l'enquête» et repartir de Bruno Latour pour remonter à l'un de ses inspirateurs qui est le philosophe américain du début du 20<sup>ème</sup> siècle, John Dewey, fondateur de «l'école pragmatique». Dans cette tradition, «l'enquête» est une modalité de connaissance fondamentale du social et du monde, une modalité de connaissance active et participative du monde que nous habitons, dans lequel nous vivons, une connaissance progressive qui mêle en continu des savoirs savants et des savoirs profanes, pour une compréhension des enjeux, des conditions de vie de ceux qui partagent un territoire, un équipement, une certaine série de situations.

Mon point de vue, et c'est ce que France Stratégie essaye de conduire maintenant dans un autre projet, c'est que les défis qui portent sur le climat, sur les ressources, sur les sols, sur les territoires doivent nous amener à réhabiliter «l'enquête» dans toutes ses dimensions, comme l'une des composantes fondamentales de la connaissance utile pour l'action publique. Indépendamment de tout projet préconçu, évidemment, on doit faire de «l'enquête» un mode clef d'autodescription collective des conditions d'existence des humains et des non-humains pour reprendre le langage de Bruno Latour, qui incite à développer ces réflexions en prenant l'exemple sur ce qu'ont été les Cahiers de doléances en 1789.

Pourquoi avons-nous besoin de «l'enquête»? Parce que le réel, plus que jamais, échappe aux tableaux Excel, échappe en partie aux indicateurs, fussent-ils aussi riches et sophistiqués que ceux issus des ODD – Objectifs de développement durable -, échappe aux modèles macro-économiques, aux sondages, aux cartes, fussent-elles aussi belles et sophistiquées que nous savons en faire.

«C'est pour toutes ces raisons que nous avons plus que jamais besoin de l'enquête, mais nous avons aussi besoin de la redéfinir, de l'élargir, de la repenser idéalement avec ceux qui la pratiquent au quotidien, c'est-à-dire avec vous.»

# Échanges avec la salle



JEAN-MARC LALLOZ

**Quelque chose m'a fait bondir dans les propos de madame, je ne dis pas que c'est votre opinion, mais vous l'avez signalée. C'est que, dans un État de droit avec les séparations des pouvoirs, dans le cadre d'une dématérialisation de l'enquête publique, plus précisément de la consultation électronique, on puisse concevoir que le porteur de projet puisse être chargé de restituer les éléments qui sont issus de l'enquête, c'est quand même être juge et partie. Cela me paraît totalement incompatible, et pour moi c'est révoltant!**

CÉCILE BLATRIX

J'évoquais, à propos de cette possibilité, le terme de démocratie participative «low cost». Je pense que l'expression traduit bien mon opinion, sachant que le terme, en toute rigueur, n'est pas parfait puisque le «low cost» implique une dimension de démocratisation et d'accès accrue, ce qui n'est pas le cas puisque la mise à disposition du public par voie électronique prévoit des formes d'information du public beaucoup plus limitées que les obligations relatives à l'information officielle pour l'enquête publique. Dans l'un des chapitres de l'ouvrage que vous avez cité tout à l'heure, chapitre que j'ai co-rédigé avec Noé Gerardin, figure un tableau pointant toutes les différences entre les garanties apportées par l'enquête publique et cette procédure dont il va falloir un jour faire un bilan et l'analyse.

Sur ce rôle de l'expert juge et partie, Daniel Agacinski, qu'en pensez-vous? Vous qui êtes attentif au statut et à la place des experts dans notre société, la place parfois un peu polymorphe et très prégnante.

SOMMAIRE

DANIEL AGACINSKI

L'une des questions que pose le type de format que vous évoquez, est que, si le monopole de la parole et de la synthèse de la parole appartient à un acteur unique, extrêmement intéressé à l'issue de l'opération, cela contribue à différentes formes de défiance que l'on peut avoir à l'égard d'experts, à qui le principal reproche adressé, c'est précisément le plus souvent, le défaut d'indépendance. Je ne pense pas que ce soit quelque chose qui soit reproché tel quel au commissaire enquêteur, en tous cas pas dans leur ensemble. Il peut y avoir ici ou là des questionnements, mais l'indépendance c'est à la fois une question de lien d'intérêt, de conflits d'intérêt qui peuvent se manifester dans certaines situations, mais c'est aussi une question de positionnement, de pluralité des voix qui sont véritablement mises en lumière, mises en écho dans une démarche de concertation ou de consultation. La question de la pluralité des personnes qui sont amenées à s'exprimer, doit s'accompagner de la pluralité des horizons possibles. Si on est dans le cadre d'un projet qui apparaît au public comme déjà tranché dans son ensemble, la pluralité des voix accessibles, audibles, va être forcément réduite; et alors on ne peut pas reformuler la question, comme le suggère Bruno Latour. Si on dépend trop de la question, même si on est indépendant sur le plan de ces liens d'intérêt, on n'a pas le pouvoir de reconstruire le cadre du débat et c'est souvent ce qui est reproché aujourd'hui.

SYLVIE HÉLYNCK

La question est dans le prolongement de votre évocation de la consultation

«low cost». Certains acteurs que nous rencontrons lors de nos permanences, à savoir les associations environnementales, sont très peu montés au créneau par rapport à cette évolution législative. J'aimerais connaître les résultats de votre enquête et savoir pourquoi on les a si peu entendues. Nous pensions qu'elles étaient peut-être les premières aussi à être mises de côté.

CÉCILE BLATRIX

La question est intéressante, mais il n'est pas facile d'y répondre. Dans notre enquête, nous avons pu montrer que le contexte que je décris s'accompagne également de changements assez profonds dans les capacités d'action des associations de protection de la nature. Nous montrons, en nous appuyant sur les résultats d'une enquête par questionnaire que nous avons réalisée, que les associations de défense de l'environnement, souvent présentées comme les empêcheurs de tourner en rond, ayant la capacité d'empêcher tous les projets, font plutôt état du sentiment d'être de plus en plus «occupées», par opposition avec «libres», et même sur-occupées. Je pense aux grandes fédérations, comme FNE qui a pris des positions sur ces différentes réformes, peut-être pas suffisamment sur ce point particulier, mais la question est aussi de la capacité à faire entendre un certain nombre de points de vue critiques. Les associations de protection de la nature se sont aussi beaucoup exprimées pendant les États Généraux de la Modernisation du Droit de l'Environnement, et on a retenu plutôt le point de vue défendu par d'autres catégories d'acteurs.

Je pense que sur la période la plus récente, il y a une conjonction d'acteurs, que ce soient des gens qui comme vous,

conduisent des procédures de participation, des gens qui comme moi, sont plutôt dans l'observation et l'analyse, un certain nombre de décideurs publics et une partie des politiques, qui se rejoignent sur le constat que, mis bout à bout, tous les éléments d'évolution qu'on a retracés, sont très préoccupants et posent question. Il y a un certain nombre de tribunes ici et là, mais je suis d'accord avec vous, c'est un point de vue qui n'est pas suffisamment entendu.

FRANCIS REDON

**Je ne vais pas revenir sur la proposition de madame, mais deux remarques.** La première concerne l'allongement des délais pour les projets, avec l'enquête publique en particulier. Pour nous, en tant qu'association, l'enquête publique est souvent le dernier rempart pour faire entendre notre voix. Malheureusement, dans certains cas, on va au recours et les projets sont rallongés d'un certain nombre de mois, sinon d'années. La meilleure manière de nous écouter, ce serait de faire au moins l'enquête publique, ou en amont quand on peut le faire, au moins de nous écouter.

Un autre point concerne la formation des commissaires enquêteurs. Récemment sur Noisy-le-Sec, trois enquêtes publiques se sont succédé, portant sur une modification de PLU et sur deux permis de construire. La manière de travailler de ces commissaires enquêteurs a été très différente et de ce point de vue, je voudrais mettre l'accent sur la formation des commissaires enquêteurs qui sont soumis à des pressions, par moment très concrètes et très substantielles quand ils sont installés dans les bureaux d'une ville. Certes, il y a différents profils

de commissaires enquêteurs, mais la manière de réaliser l'enquête publique a été, dans certains cas, catastrophique, alors que dans d'autres cas, l'enquête publique s'est même prolongée.

Autre situation problématique, quand le rapport du commissaire enquêteur sur une enquête publique qui est terminée depuis deux mois et demi, n'est pas encore paru. Des relations conflictuelles sont apparues entre les commissaires enquêteurs et la collectivité.

MARIE-PASCALE DELEUME

Une réaction à ce que vous dites sur l'intervention des associations environnementales. De nombreuses préoccupations actuelles de leurs membres se portent sur l'ampleur du temps à passer sur des dossiers administratifs de plus en plus complexes, de plus en plus techniques, pour finalement obtenir très peu, alors que faire des recours, c'est quelque chose de plus facile.

Suite à l'intervention de monsieur Agacinski, que j'ai trouvée extrêmement intéressante, je me pose une autre question sur la contradiction ou l'opposition faite entre «expertise et intervention citoyenne». Pour moi, cette question recoupe la problématique dont vous avez parlé : le public serait le mieux à même de défendre l'environnement, mais je pense qu'on fait une confusion entre connaître l'environnement, le comprendre et connaître et comprendre son environnement dans sa qualité de vie. Aujourd'hui, je pense que c'est une problématique extrêmement importante dans la mesure des enjeux climatiques, où on demande aux gens de faire des efforts ou dans la problématique de la relocalisation, de la territorialisation où on demande aux gens de s'intéresser à leur territoire.

DANIEL AGACINSKI

Évidemment, je partage la façon dont vous présentez les choses, mais pour autant justement le processus de participation est un processus d'apprentissage mutuel. Le meilleur moyen de sortir du NIMBY, qui est au fond l'idée de la préservation de mon environnement aux dépens de l'environnement général ou du développement de tout autre objectif quel qu'il soit, c'est précisément de faire entrer les acteurs d'un territoire dans un processus où sont partagées les connaissances qui tiennent au local, à l'intime, au sens qu'on donne à la vie dans un territoire, et aux enjeux de plus long terme, de plus grande dimension; alors le rôle du territoire dans des objectifs plus globaux de développement et de défense de l'environnement peut être mis en avant. Je ne vois pas d'autres remèdes pour éviter que s'arque boutent des défenses «localo-locales» face à des objectifs qui nécessitent forcément de la diversification des aménagements sur le territoire.

MURIEL GAUTHIEROT

La question qui se pose, notamment dans les villes nouvelles, n'est pas «comment faire avec la défiance», mais plutôt «comment maintenir la confiance». Quand le public arrive en mairie, il est déjà complètement mobilisé par rapport aux projets présentés et défendus. Dans une procédure d'enquête publique, notamment en période de réformes, la difficulté sera plutôt de parvenir à maintenir la relation de confiance qui existe déjà entre la ville et ses habitants, entre la ville et ses partenaires. Comment ne pas entraver un projet très ancré et quasi abouti par une procédure d'enquête publique ?

JEAN-PAUL PUYFAUCHER

Une première question à Cécile Blatrix, qui concerne le rôle de l'État. Je suis un ancien, j'ai connu un État où pour construire des lignes électriques aériennes, on pouvait disposer des CRS au pied des pylônes pour pouvoir assurer leur construction. Les lois de décentralisation ont modifié la perception de l'État par le public et la montée de la démocratie participative, à mon avis, est liée à cette problématique. On pourrait peut-être se réinterroger aujourd'hui dans ce mouvement inverse de régression, dont vous parlez, sur cette problématique du rôle de l'État aujourd'hui.

Sur l'expertise et la défiance par rapport à cette expertise, c'est vrai et j'ai bien noté et beaucoup aimé le fait que les experts doivent la prendre en compte dans leur communication, mais il y a également la communication inverse, c'est-à-dire quand le public s'exprime, il a une difficulté d'expression absolument notable. À mon avis, le rôle du commissaire enquêteur est peut-être aussi de faciliter l'expression de leurs revendications ou de leurs observations pour pouvoir les traduire en niveau d'expertise.

DANIEL AGACINSKI

Bien sûr, je rejoins l'idée que tout est un enjeu de traduction. L'expertise, c'est de la traduction du langage scientifique en langage pour l'action, que ce soit pour le décideur ou pour le citoyen. Inversement toute forme d'expression qui manifeste soit une forme de connaissance, soit de l'inquiétude, de la colère, doit, pour être intégrée et participer à une délibération collective, être mise dans un langage commun. C'est tout l'exercice de la démocratie en général et de la démocratie technique en particulier

dans laquelle on est inséré ici. Cela suppose des formes de médiation, de traduction, de partage qui demandent du temps – on y revient toujours. Et plus les questions sont techniques, plus elles demandent du temps, si on ne veut pas qu'elles fassent l'objet de phénomènes de capture de la décision par ceux qui parlent le langage technique dont il est question.

RAPHAËL BRETT

**Ma question s'adresse aux deux intervenants. Vous êtes partis du principe, surtout monsieur Agacinski, qu'il y avait une défiance, effectivement historique, vis-à-vis de l'expert. Quelle est la définition que vous donnez de l'expertise de manière générale ? N'avez-vous pas l'impression qu'en matière environnementale, c'est en train de changer ? De plus en plus, les associations de protection de l'environnement font référence aux experts, nous ne sommes pas forcément dans une défiance, mais au contraire dans une mobilisation des connaissances scientifiques qui remettent en cause les projets. Nous sommes vraiment dans une relation à trois. Ce n'est pas tellement, je crois, « expertise et citoyen », mais « expertise et pouvoirs publics et citoyens ».**

DANIEL AGACINSKI

**Dans le rapport, nous avons conçu une définition non substantialisée de l'expertise, comme étant définie à partir de ce que les sociologues appellent la « situation d'expertise », c'est-à-dire la situation dans laquelle quelqu'un qui a une décision à prendre ou une action à accomplir va solliciter quelqu'un d'autre, une ou plusieurs personnes, en fonction du savoir qu'elles sont**

**supposées détenir et qui est lui-même supposé être utile à la décision. Cela ne préjuge en aucun cas, ni de la personne dont il est question (l'expertise n'est pas un métier, ce n'est pas un titre), ni du type de savoir qui est mobilisé. Quand je fais une réforme, je peux aller chercher des économistes, des sociologues, des ingénieurs, des citoyens, etc. De ce point de vue-là, il y a un changement de forme dans la circulation des idées, des notions, des avis qui sont des modalités de reformulation de savoirs en vue d'une action qui ne passent pas par les mêmes types de canaux que cela a pu être le cas historiquement. Cela contribue à la situation de crise. Sur toute une série de questions, on a plein d'endroits où on peut aller chercher des savoirs et qui peuvent entrer en concurrence entre eux, d'autant plus qu'ils ne parlent pas toujours le même langage.**

CÉCILE BLATRIX

**Il me semble effectivement très important de souligner que dans le domaine de l'environnement, c'est un des ressorts classiques de la légitimité d'un certain nombre de grandes associations, on citait l'exemple de FNE qui a toujours eu historiquement une expertise à la fois naturaliste et une expertise juridique. Je suis assez d'accord avec l'idée qu'il faudrait sans doute différencier plus finement les types d'expertise dont on parle, puisque dans les baromètres relatifs à la confiance, avec toutes les précautions avec lesquelles il faut les prendre, les baromètres du type « À qui faites-vous le plus confiance pour défendre les préoccupations environnementales ? » mettent régulièrement dans les premiers rangs, les associations de protection de l'environnement. Il faudrait aussi**

**citer le cas des lanceurs d'alerte. Je suis d'accord avec le point que vous soulignez Raphaël, dans le domaine de l'environnement, il y a vraiment une reconnaissance assez partagée du fait qu'une capacité d'expertise robuste réside dans les associations de défense de l'environnement.**

COLETTE VALLÉE

**Dans la dématérialisation de l'enquête publique, quelque chose me paraît être un travers, si ce n'est même une manipulation dans certains cas ou un dévoiement. C'est le nombre, et nous l'avons vécu avec un collègue présent dans la salle, le nombre, qui peut être très important en proportion, des observations anonymes, d'autant plus quand on suppose que pour bon nombre d'entre elles, elles peuvent venir d'un même groupe ou d'une même personne. C'est quelque chose qu'on ne voyait pas dans l'enquête présente, qu'on voit maintenant et qui me paraît vraiment embêtant.**

# Focus :

## Micro-trottoir, perception de l'enquête publique



Le déroulement de l'enquête publique est en train d'évoluer, la réglementation est en train de passer par là. Il a paru intéressant à la CNCE de réaliser un focus pour aller d'abord à la rencontre des habitants, dans la vraie vie, pour poser la question «Pour vous, c'est quoi une enquête publique?» et d'aller voir aussi très concrètement, en immersion, le déroulé d'une enquête publique très représentative, la manière dont celle-ci se déroule en 2019 autour de la révision d'un PLU.

Savez-vous ce qu'est une enquête publique?

**Non, je ne sais pas, un sondage, peut-être? Une enquête publique c'est quand on pose des questions, j'imagine, comme vous êtes en train de le faire, mais après si vous posez la question, c'est que ce doit être plus précis que ça!**

**La commission d'enquête reçoit et informe le public au cours d'une permanence relative à l'enquête publique sur le PLU intercommunal de la Communauté d'agglomération de Saumur. Celle-ci couvre un territoire de 32 communes historiques pour une population de 63000 habitants.**

**L'élaboration d'un document de près de 5000 pages a duré trois ans. Il définit pour les dix années à venir les perspectives d'évolution et de développement du territoire. Par rapport au document d'urbanisme existant, il restituera après approbation près de 400 hectares à l'agriculture et à la viticulture entraînant de nombreux changements de zonage qui ont représenté 40 % des observations déposées par le public.**

**Le public a déposé près de 400 observations au cours de la consultation publique qui a duré un mois, dont 90 % via les registres papier disponibles dans les mairies, l'adresse mel dédiée, le courrier postal, 10 % ont eu les faveurs du registre numérique.**

**Sur les 90 % d'observations déposées via les supports classiques, 80 % l'ont été pendant les 42 permanences sur 32 sites différents de la commission d'enquête, confortant ainsi l'effet de proximité auprès du citoyen. Ces chiffres montrent que pour ce type d'enquête relative à l'urbanisme, la présence du commissaire enquêteur sur le terrain est primordiale pour bien informer le public et recevoir ses doléances.**

Vous venez de participer à une enquête publique sur le PLUi de Saumur, comment avez-vous été informée?

**J'ai été informée de l'enquête publique par un flyer qui était distribué que j'ai pu récupérer et qui donnait les dates et les lieux sur lesquels on pouvait venir se renseigner.**

Avez-vous été bien renseignée?

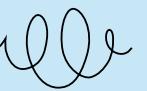
**Oui, tout à fait, je m'en vais satisfaite pour l'instant!**

Pourquoi n'avez-vous pas fait votre démarche par internet puisque c'était possible?

On perd plus de temps par internet, nous à notre âge, avec notre pratique de l'internet, parce qu'on le pratique, mais pour des dossiers comme ça, on perd plus de temps que de venir voir quelqu'un qui est au courant, qui a les dossiers et qui nous les montre directement. Parce que je n'aime pas la manière numérique et que je préfère le contact avec les gens, voilà! Je voudrais qu'on ne nous oblige pas, partout, à tout faire par internet. Il y a des gens pour qui c'est compliqué, moi j'aurais peut-être encore pu, mais il y a des gens qui ne pourront pas le faire.

Micro-trottoir réalisé autour de cette révision de PLU avec des paroles d'habitants qui expriment leurs regards sur le déroulement de l'enquête publique. «Saumur Val-de-Loire Agglomération», PLUi: enquête publique du 18.11 au 19.12.2019, Secteur: Saumur Loire Développement

# Échange sur la pratique de l'enquête publique actuelle: rôle du commissaire enquêteur, participation du public



**Corinne Ledamoisel**, présidente du tribunal administratif de Nancy  
**Sylvain Rotillon**, direction de la recherche et de l'innovation (CGDD)  
**Brigitte Fargevieille**, chef de mission EDF  
**Jean-Marc Laloz**, Mayenne Nature Environnement  
**Jean-Pierre Chaulet**, vice-président de la CNCE

Nous allons échanger sur la pratique concrète de l'enquête publique actuelle avec toutes les parties prenantes. On ne va pas se projeter dans le futur mais mettre en débat quelques grandes questions. Le rôle du public, peut-il vraiment participer ou pas à l'enquête publique? De son côté le commissaire enquêteur peut-il exercer valablement son rôle et de quelle manière et avec quels outils? On s'interrogera aussi sur le contrôle, parce que le commissaire enquêteur n'est pas là par hasard, c'est le fruit d'une désignation et d'un contrôle exercé par le tribunal administratif et ce sera intéressant d'avoir le point de vue des maîtres d'ouvrage, des acteurs publics et privés.

**CL** Le tribunal administratif, et plus particulièrement son président, a effectivement une place particulière, il a deux grands rôles. Un rôle en amont du contentieux et un rôle juridictionnel.

En amont du contentieux, le président du tribunal administratif a différentes responsabilités. Il préside la commission qui inscrit les commissaires enquêteurs sur la liste d'aptitude établie annuellement. Il désigne les commissaires enquêteurs pour une enquête donnée sur la demande de l'autorité organisatrice, ainsi que, le cas échéant, un expert si le commissaire enquêteur le lui demande. Il détermine et liquide l'indemnisation du commissaire enquêteur. Enfin, et surtout, il analyse les rapports d'enquête. À ce dernier stade, le président du tribunal administratif a un rôle particulier qui lui est conféré par les dispositions légales et réglementaires, qui est de contrôler que l'avis du commissaire enquêteur soit, au final, un avis personnel et motivé. Si le président du tribunal administratif estime que tel n'est pas le cas, il a la possibilité, soit à la demande de l'autorité organisatrice ou du maître d'ouvrage, soit de sa propre initiative, de demander au commissaire enquêteur de reformuler ou compléter son avis pour qu'il apparaisse personnel et motivé. Ce n'est pas un cas d'école, ça arrive. Le président du tribunal ne prend toutefois pas parti sur le fond: il opère uniquement un contrôle sur la régularité formelle de l'avis tel qu'il a été émis par le commissaire enquêteur sur le projet dont il a la charge, quel que soit le sens de cet avis. Lorsqu'il exerce ces compétences, le président du TA intervient comme une autorité administrative et non pas dans un rôle juridictionnel.

Madame la présidente, vous êtes donc le garant de la bonne exécution de la démarche et du respect des textes et non pas d'une orientation de la décision qui sera rendue. Sylvain Rotillon, je vais vous demander de vous présenter en mettant l'accent sur les fonctions que vous avez antérieurement occupées plutôt que celles, passionnantes qui sont les vôtres aujourd'hui au sein de la Direction de la recherche et de l'innovation du CGDD.

**SR** Aujourd'hui, je suis des travaux au niveau de la sous-direction de la recherche sur les modes de gouvernance et de participation, et je m'appuie en particulier sur mon expérience passée. J'ai travaillé à la Direction départementale des territoires de l'Essonne, par exemple, où j'ai été en charge de porter plusieurs projets à l'enquête publique dans le cadre de plans de prévention des risques, qu'ils soient technologiques ou naturels. J'ai aussi été amené dans mon poste précédent où je dirigeais le Syndicat mixte du bassin versant de la Bièvre, à porter l'enquête publique sur le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de cette rivière, rivière un peu atypique puisqu'elle n'existe plus sur une large partie du territoire. À Paris il n'y a plus du tout de rivière, il n'y a plus qu'un parcours symbolique, mais sur la petite couronne, vous avez une canalisation avec des plaques béton visibles au sol et en-dessous, il y a par endroit encore un peu d'eau qui coule.

À vos côtés, Brigitte Fargevieille, chef de mission à EDF, chez qui il y a des ouvrages, des installations qui nécessitent la mise en œuvre d'enquêtes publiques, que ce soit pour la construction ou peut-être aussi, à plus long terme, pour la déconstruction de certains ouvrages.

**BF** Merci de m'avoir invitée en tant que représentant de maître d'ouvrage. Effectivement à EDF, nous avons d'abord un engagement sur le dialogue et la concertation qui correspond aux objectifs de développement durable. «Organiser de façon systématique, partout dans le monde, pour tout nouveau projet, un dialogue et une concertation transparente et contradictoire» et l'enquête publique fait partie de ce continuum de dialogue avec les publics, parce qu'effectivement, ils sont multiples. Nous avons des enquêtes publiques sur des sujets immenses. Quand nous préparons un projet, l'enquête publique, c'est vraiment l'aboutissement de la préparation du projet de construction, de déconstruction, d'exploitation. Par exemple, en 2021 nous allons avoir le début des enquêtes publiques sur l'allongement de durée de vie des centrales nucléaires 900 MGW, rien que là il y aura plus de cinquante enquêtes publiques sur dix ans. Ça donne la mesure de la tâche qui est la nôtre. Tous les projets du plan solaire vont faire l'objet d'enquêtes publiques, les projets éoliens en mer, projets éoliens terrestres, les projets de réseaux de chaleur, de réseaux de chauffage, un certain nombre de projets conduits à EDF et dans nos filiales, font systématiquement l'objet d'enquêtes publiques. Dès que nous faisons un projet, nous avons un impact, nous avons une étude d'impact et nous avons une enquête publique, ça fait vraiment partie de ce continuum de la concertation chez nous.

Jean-Marc Laloz, représentant de Mayenne Nature Environnement, association environnementale, vous êtes un grand praticien de l'enquête publique sur le terrain.

**JML** Nous sommes une association agréée qui fait partie de la fédération de l'environnement en Mayenne, elle-même membre de France Nature Environnement – FNE –, sachant que, pour que les choses soient dites clairement, nous n'avons aucune relation de dépendance financière avec FNE. Nous vivons strictement de nos cotisations, même si nous payons notre cotisation à FNE et que, bien évidemment, nous utilisons les services de FNE, en particulier un service juridique à qui je voudrais rendre hommage ici.

Pour ce qui est de mon parcours environnemental, je suis tombé dedans tout petit, j'ai fait ma thèse de doctorat vétérinaire sur la législation des ICPE à la lumière de la loi sur l'eau de 1964, qui pour moi est un élément fondateur, avec un périmètre écologiquement cohérent: le bassin versant. C'est l'une des rares fois où le législateur a pris un réel ensemble qui correspondait à quelque chose en matière

écologique, c'était la sagesse et ça a été reconnu partout, même à l'étranger. Ensuite, j'ai été membre fondateur du Collectif «Mayenne vivante» en 1994 qui s'opposait à un barrage sur la Mayenne, qui allait à l'encontre bien évidemment de l'écologie avec tout ce que ça avait comme impact sur l'environnement, mais aussi qui ignorait la loi sur l'eau, en particulier les SAGE, la CLE, etc. Ça a demandé dix ans, mais on a eu raison et le barrage n'a pas été construit. En ce moment nous sommes sur les PLUi et c'est un gros stress.

Je parle sous le contrôle de Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la CNCE, on va regarder plusieurs aspects de l'enquête publique actuelle et notamment l'information et la participation du public à cette enquête publique. On a parfois des échos comme quoi, le commissaire enquêteur n'a pas beaucoup de monde à ses permanences et que l'information circule mal. J'aimerais bien vous entendre avec chacun les regards qui sont les vôtres, représentants d'association, organisateurs, maîtres d'ouvrages. Comment évaluez-vous l'accès du public à la participation de l'enquête? Quels regards portez-vous sur la concertation préalable, la manière dont le public peut accéder au dossier, s'en emparer, déposer ses observations et sous quelle forme?

**JML** En tant que représentant d'une association de protection de l'environnement, je salue la qualité des relations que nous avons depuis toujours avec les commissaires enquêteurs. Ils sont à l'écoute, ils font tous les efforts qui sont en leur pouvoir, mais ils en ont peu malheureusement, pour essayer de faire passer un certain nombre de messages vers le maître d'ouvrage.

Pour moi, l'enquête publique est le dernier rempart humain à la déshumanisation, en particulier de la France profonde. En Mayenne, dans un PLUi par exemple, on a le village, mais un territoire environnant en représente 90%. Dans le micro-trottoir où vous parlez du PLUi, on ne parle que du zonage, c'est la ville, mais on oublie tout le volet environnement. Cela illustre tout à fait l'enquête publique, on a peut-être parlé des zonages, de la parcelle qui est corridor écologique, mais en même temps, le propriétaire voudrait bien vendre et la passer en constructible. On est dans le conflit entre l'intérêt personnel et l'intérêt collectif.

Or, toutes ces démarches environnementales, qui se concluent par une enquête publique, doivent procéder d'une démarche globale, c'est une responsabilité collective qui inclut toutes les externalités, ce qu'on pourrait appeler «les patates chaudes» en parlant vrai. Les externalités ne sont pas les parties prenantes, terme désignant ceux qui ont chacun une part de la responsabilité collective.

Les enquêtes publiques sont le dernier rempart parce que c'est le contact. Cela a été très bien dit dans le reportage du micro-trottoir.

En fait, qu'est-ce qui se passe ? Je vous parle franchement, je ne dis pas que je suis parfaitement objectif. C'est le ressenti, à la fois évidemment le mien, mais surtout ce qui nous apparaît au travers des membres des associations. Nous avons l'impression que, quand l'enquête publique arrive, les dés sont jetés, que les maîtres d'ouvrage décident par avance de ce qui va devoir être obtenu et qu'ils font en sorte que la procédure arrive à l'objectif. C'est orienté. Nous nous posons très clairement la question sur le rôle des bureaux d'étude qui sont payés très cher et qui font souvent du copier-coller. Nous en avons quelques exemples concrets. Certains d'entre eux appartiennent, plus ou moins directement, à la Caisse des dépôts et consignations. Ce n'est pas pour citer des noms, mais ça veut dire que l'État arrive par la loi, mais il arrive aussi par l'autre côté. Par exemple, dans l'un des PLUi de la Mayenne, dans des définitions générales, on vous parle pour les zones humides de «mangroves» ou de «submersion marine» ! On peut se demander qui a relu le rapport ! Nous l'avons fait remarquer au moment du PADD SCoT, et dans la contribution finale. Souvent, les gens se réveillent quand on leur marche sur les pieds. Pour ceux qui lisent les documents mis à l'enquête, ils se rendent compte qu'ils vont être touchés dans leur bien personnel, mais par contre, le global est très peu présent dans l'esprit du public, ce qui a d'ailleurs été dit par monsieur Agacinski qui a été parfaitement intéressant sur le sujet.

[Quelles sont les réactions de la CNCE sur ces remarques qui peuvent être entendues comme une critique également ?](#)  
[Quelles solutions apportez-vous ?](#)

**JPC** Le tour de table prouve que le commissaire enquêteur n'est pas le seul acteur de l'enquête publique. Il y a sept, huit ans, existait ce qu'on appelait alors «le Guide du commissaire enquêteur» et qui s'appelle maintenant «le Guide de l'enquête publique», parce que justement il y a plusieurs acteurs :

1. le tribunal administratif, représenté ici par madame Ledamoisel;
2. l'autorité organisatrice de l'enquête, absente aujourd'hui, mais qu'un élu aurait pu représenter;
3. le maître d'ouvrage, représenté par madame Fargevieille;
4. le public par monsieur Laloz, qui en est un exemple frappant;
5. et il y a bien sûr le commissaire enquêteur.

Concernant le rôle du commissaire enquêteur, je ne citerai qu'un seul article, le L.123-1 du Code de l'environnement : «L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement (...). Quel est précisément le rôle du commissaire enquêteur dans l'enquête publique ?

Un de nos grands anciens, fondateur de la CNCE, qui s'appelait René Bourry, avait écrit en 1986, il y a plus de trente ans, que le commissaire enquêteur était «la pierre angulaire de l'enquête publique». Cela a été repris dans la lettre d'envoi au Président de la République, de l'Ordonnance du 3 août 2016, où il est dit que «le commissaire enquêteur reste la pierre angulaire du dispositif de l'enquête publique». Son rôle est donc d'assurer la participation et l'information du public. Or, à l'heure actuelle, les dispositifs qui ont pour but de faire participer le public, à savoir la publicité légale ou réglementaire, se limitent à deux annonces dans les journaux et à des affiches jaunes. Les annonces dans les journaux, même si j'arrive à un âge où je regarde un peu la rubrique nécrologique, montrent qu'il faut vraiment être intéressé pour aller y chercher l'information. Avec les affiches, il y a tout de même un gain significatif, puisqu'elles étaient avant sur fond blanc et maintenant elles sont sur fond jaune, mais je dirais cependant que trop d'affiches, tuent l'information réelle du public.

Ce qui reste fondamental et cela rejoint le but de notre colloque aujourd'hui, c'est d'assurer une véritable démocratie de proximité. Je pense donc qu'il faudrait améliorer ce que j'appellerai «une communication de proximité». Je prends deux exemples. Quand un maire met à l'enquête son PLU ou quand un établissement public territorial (EPT) fait diligenter un PLUi (puisque l'on va maintenant de plus en plus vers des PLUi) ces autorités sont directement intéressées et généralement, elles se préoccupent de cette communication de proximité. Or, pour de nombreux autres projets, DUP, ICPE, etc., c'est la préfecture qui fait conduire l'enquête et les maires ou présidents d'établissements publics territoriaux en question ne font qu'héberger le commissaire enquêteur, sans assurer forcément le relais de l'information. Dans le micro-trottoir qui vient d'être présenté, le journaliste a demandé «Comment avez-vous été mis au courant ?», et la personne interrogée a répondu par un flyer. Or le flyer ne fait pas partie de la publicité légale réglementaire. C'est une initiative qui a été prise en plus. Je pense qu'il faudrait, même peut-être au niveau réglementaire, intervenir pour obliger, je ne sais pas de quelle manière, à ce qu'il y ait des relais de communication au niveau des communes pour que vraiment, le public soit au courant, en utilisant par exemple les panneaux lumineux, les flyers, les boîtes aux lettres ou le bulletin municipal, mais un maire et on peut le comprendre, ne sera pas forcément le relais d'une ICPE, surtout si elle n'est pas sur sa commune.

Je pense qu'il faudrait donc développer cette communication de proximité et que le commissaire enquêteur ait un rôle plus actif au niveau de ce qu'on appelle «la concertation», puisqu'avant d'établir l'arrêté d'organisation de l'enquête, il est sollicité pour donner son avis. Il devrait avoir un rôle plus prégnant, mais il faudrait pour cela qu'il soit soutenu par des textes réglementaires.

Sylvain Rotillon, sur la participation du public, sur l'accès à l'information, une information souvent technique, complexe qui nécessite des prérequis qui ne sont pas forcément partagés par le plus grand nombre, comment avez-vous vécu cette situation, à partir des exemples que vous avez personnellement connus?

- SR** Je retire des enquêtes publiques une grande frustration globalement, parce que c'est beaucoup de travail pour pas grand-chose pour les services, et pas tellement parce que l'enquête en elle-même n'est pas intéressante, au contraire. On se dit qu'on a besoin de la faire, mais on ne peut pas penser l'enquête publique sans penser la construction de nos politiques en amont.

C'est une chaîne complète et ne prendre que l'enquête publique, c'est arriver en fin de course dans la réflexion. Cela a été dit, les bureaux d'étude jouent un rôle central aujourd'hui, qu'ils soient liés à un groupe ou pas, ce n'est pas la question. On transfère la réalité de l'exercice de nos compétences à des prestataires. Ce sont eux qui mènent le travail concrètement, les études, mais aussi la rédaction des rapports. D'une certaine façon, c'est une dépossession. On confie à des tiers – qui sont de qualité en général, on les a sélectionnés, ce n'est pas une remise en cause des compétences des bureaux d'étude, mais concrètement ce sont eux qui font le boulot -, qui préparent les dossiers et les instruisent de façon très technique. C'est bien ce qu'on attend d'eux. Le problème est qu'on va mettre à la consultation du public ce dossier technique préparé par le bureau d'études. Ce dernier est par ailleurs souvent mal payé, la prestation ne prévoit pas un document spécifique à destination du public, le copier-coller du dossier technique vient de ce fait. Regardez le prix journalier d'un bureau d'études et le montant qui leur est consacré, la plupart du temps il y a un décalage colossal. On ne peut pas faire travailler décemment des bureaux d'études aux tarifs pratiqués aujourd'hui, il y a un énorme problème d'ingénierie. On arrive ainsi avec des dossiers qui sont mal digérés par tout le monde, on n'a pas le temps de se les approprier et on va les mettre à disposition du public, sans filtre et sans explication, parce qu'à aucun moment dans la construction des dossiers, on a le temps de prendre ce recul. On travaille tous, bien sûr, il y a toujours des gens qui le font plus ou moins bien, mais globalement, on fait le maximum pour mener à bien les projets de la meilleure façon qui soit. Je n'ai jamais rencontré auprès de mes collègues ou dans mes équipes, des gens qui disent que ça ne les intéresse pas! On essaye de faire les choses de la façon la plus correcte possible. Mais le temps consacré à la mise à disposition du public sert trop souvent de variable d'ajustement, il arrive en fin de processus.

Je suis intervenu sur des sujets très techniques, pas dans un PLUi qui parle un peu plus à l'habitant parce qu'il voit sa maison, son quartier,

il peut se projeter sur un PLUi. Quand vous parlez du SDAGE de la Bièvre, quand il n'y a pas de rivière, vous avez un peu de mal à mobiliser les gens. Concrètement sur la Bièvre, ça a coûté au Syndicat 50.000 euros, c'est-à-dire entre le tiers et le quart de mon budget. Quand vous mettez ça, pour recueillir 35 avis dont un seul portait réellement sur le sujet traité, le retour sur investissement paraît faible, d'autant que quatre ou cinq avis qui nous disaient «c'est se moquer du monde de mettre à disposition du public, des documents aussi compliqués». Je ne pouvais qu'approuver, mais ce n'était pas à moi de valider ces remarques. On se retrouve ainsi dans des situations absurdes à être d'accord avec ceux qui critiquent ce que vous leur soumettez. On fait une procédure qui est techno-administrative, qui ne touche pas les personnes vraiment concernées, qui frustré tout le monde et qui nourrit la défiance. Comme le disait Daniel Agacinski, la question ne peut pas y être reformulée, et, en fait, le porteur de projet lui-même ne peut pas la reformuler!

On entend bien dans vos propos, les uns et des autres, la très grande complexité croissante des sujets proposés à l'enquête publique. J'imagine, et je me tourne vers vous, Brigitte Fargevieille, quand on parle énergie, centrale, éolienne, biomasse, méthanisation, etc., on est sur des sujets techniquement compliqués qui ont un impact environnemental important, comment le maître d'ouvrage réussit-il à mettre le curseur dans la présentation, la communication tout en restant rigoureux sur le contenu scientifique et économique?

- BF** Je voudrais insister sur un point, c'est qu'effectivement à EDF, nous sommes sur des projets sur du temps long, il n'y a pas un projet qui n'ait au moins dix ans avant d'arriver à une enquête publique. La difficulté majeure est de savoir comment tenir en haleine le public pendant dix ans.

En effet nous travaillons sur le temps long, je vais prendre l'exemple du Parc éolien en mer de Saint-Nazaire. La concertation a commencé en juillet 2008, EDF a eu un appel fructueux en 2012, un débat public a eu lieu en 2014, une enquête publique conjointe avec le réseau d'électricité sur le projet de Parc. Démarrage des premières réunions et permanences d'information en juin 2015, ensuite enquête publique août-septembre 2015, procès-verbal de synthèse octobre 2015, remise des avis décembre 2015, autorisation loi sur l'eau, mars 2016, concession d'utilisation du domaine public avril 2017, démarrage des travaux juin 2019. C'est un classique. Pendant tout ce temps, il faut effectivement continuer à informer le public de la manière la plus claire possible. La communication est importante sur ce type de projet qui est un peu technique, qui fait évoluer aussi des pratiques, comme le disait tout à l'heure monsieur Lesueur, la transition énergétique, les éoliennes en mer y participent, et ce n'est pas parce qu'on fait de l'énergie éolienne qu'on fait une énergie sans impact, donc il faut aussi pouvoir l'expliquer.

Tout à l'heure a été évoquée la question du dossier, et dans ce cas ce n'est pas du dossier, mais des dossiers épais. Quand on arrive à l'enquête publique, un certain nombre de papiers sont obligatoires, les pièces obligatoires se sont empilées au fil du temps et des législations. Là-aussi, un travail de simplification est à faire aujourd'hui. Par exemple, dans certains dossiers, on est obligé de répéter deux fois la même chose parce que c'est réglementaire. Nous avons essayé de faire un travail avec la CNCE pour que nos équipes, qui préparent dans les centres d'ingénierie les dossiers, essaient de les rendre plus lisibles. Aujourd'hui, nous leur disons de ne pas écrire le dossier pour l'administration, même si nous respectons tout à fait l'administration. Nous leur demandons d'écrire le dossier pour qu'il soit compris par les publics. C'est hyper important et nous avons fait des sessions de formation où nous avons essayé de former nos ingénieries à cette écriture un peu différente, en joignant toutes les pièces obligatoires, certes, mais en les expliquant.

L'exemple du flyer est un autre exemple que nous avons pratiqué, il y a plusieurs années, pour le réaménagement du barrage de Poutès. C'était assez innovant, mais cela ne faisait pas l'unanimité. On nous a dit « Pourquoi communiquez-vous sur une procédure administrative ? Ce n'est pas à vous de le faire », sauf qu'à un moment il faut bien faire venir le public sur des sujets techniques et il faut essayer d'être le plus pédagogique possible.

Qu'en dit l'administration de cette évolution, y compris dans la formulation ? On a entendu à l'instant Brigitte Fargevieille nous indiquer que les consignes n'étaient pas d'écrire pour l'administration, mais pour le public. Est-ce possible et jusqu'à quel point ?

**CL** Il ne faut pas mélanger les responsabilités ni mélanger les rôles. L'administration fait son travail, répond aux considérations légales et réglementaires et aux objectifs qui lui sont assignés par ses responsables pour l'élaboration des projets. Après, il y a la dialectique entre l'expertise et la décision politique ou la décision administrative. Chacun doit rester dans son rôle et je trouve dommage, par exemple, qu'une administration abandonne l'intégralité de ses responsabilités à un bureau d'études, parce que c'est l'administration qui doit donner le cap et l'orientation et donner du sens à son projet.

Je n'ai pas une très grande expérience des enquêtes publiques et des commissaires enquêteurs. Néanmoins, cela fait dix mois que je lis des rapports de commissaires enquêteurs et j'ai constaté que le rôle du commissaire enquêteur est très difficile à chaque étape, en raison de son statut, de son positionnement, de sa responsabilité et de son temps d'intervention. Généralement le public ne connaît pas

le statut des commissaires enquêteurs, donc je pense qu'il y a peut-être une pédagogie et une communication à entreprendre auprès du public, de ce qu'est une enquête publique. Comme on l'a vu dans votre reportage, la plupart des administrés ne savent pas ce qu'est une enquête publique. Ils ne connaissent pas le statut du commissaire enquêteur qui est un statut très particulier, puisqu'il intervient de façon indépendante et impartiale. Son statut est conçu pour répondre à ces impératifs, avec une indemnisation qui n'est pas versée par les porteurs de projet, et une désignation par le président du tribunal administratif, non pas par l'autorité organisatrice dans la plupart des cas, pour assurer son indépendance à l'égard de l'administration. Ces points-là sont totalement méconnus, et souvent les commissaires enquêteurs me disent qu'ils sont amenés, lors de leurs permanences, à expliquer au public qui ils sont, ce qu'ils doivent faire et quelles sont leurs responsabilités.

Le positionnement est aussi difficile parce que le commissaire enquêteur n'est pas un administrateur, il n'a pas à refaire l'instruction du dossier; il n'est pas un expert, il n'a pas à expertiser le projet; il n'est pas un conciliateur, il n'est pas là pour essayer de trouver un terrain d'entente commun entre l'administration et le public. Il est là pour expliquer, faire connaître le projet au public, ce qui nécessite un coût d'investissement assez important en début d'enquête parce que les enquêtes sont de plus en plus techniques et pointues. Il est là pour vulgariser le dossier et le mettre à la portée des citoyens que nous sommes, qui n'ont pas forcément les connaissances nécessaires pour comprendre le projet. D'une part, il est là pour faire comprendre le projet, pour apporter les informations, en étant totalement neutre et objectif dans ses relations avec le public. Il n'est pas là pour défendre le projet ou pour s'en faire l'opposant, il est là pour l'expliquer objectivement, pour que les citoyens puissent comprendre les enjeux et les aboutissants. D'autre part, il doit, *in fine*, donner son avis personnel et motivé à l'administration, au porteur de projet et au public, en se nourrissant de toutes les observations et tous les échanges qu'il a pu avoir pendant le courant de l'enquête.

Son temps d'intervention est aussi délicat puisqu'il intervient à un stade où les projets sont généralement très avancés. S'il est défavorable au projet, l'administration ne va pas reprendre forcément toute la procédure, surtout après des années d'instruction, mais en même temps, il intervient à un moment où le projet est construit. Une participation du public sur un projet qui ne serait pas construit, ne serait pas non plus significative. Je souhaitais mettre en lumière tous ces points délicats qui rendent la tâche à la fois très noble et très complexe.

À ce stade, je me tourne vers vous, Jean-Pierre Chaulet, en tant que vice-président de la CNCE, le petit portrait-robot qui vient

d'être dressé à l'instant, correspond-t-il au profil des commissaires enquêteurs? Comment pouvez-vous contribuer à faire en sorte que toutes ces cases soient bien cochées?

**JPC** Madame la présidente du tribunal administratif de Nancy a dressé le portrait-robot du commissaire enquêteur idéal.

Vous voyez que le faisceau de qualités demandées dépasse largement ce que l'on peut demander à un agent dans la fonction publique ou dans le privé. Le commissaire enquêteur doit savoir bien sûr lire et écrire, il doit savoir conduire, mais il doit avoir des qualités d'analyse et de synthèse, ainsi que des qualités de caractère pour pouvoir lui-même donner un avis motivé, c'est-à-dire en l'assortissant des éléments qui le conduisent à donner cet avis. Il doit également, dans certaines circonstances, pouvoir maîtriser une salle houleuse de parfois près de 500 personnes, il y a donc une dimension humaine en jeu et je ne pense pas qu'on demande à d'autres personnes, voire à d'autres collaborateurs occasionnels du service public, un tel ensemble de qualités.

On avait coutume de dire que le commissaire enquêteur, c'était l'honnête homme tel qu'on l'entendait au siècle des Lumières. On peut désormais affirmer, au 21<sup>ème</sup> siècle, qu'il est toujours resté l'honnête homme, tel qu'on le concevait auparavant, mais avec davantage d'exigences face à des sujets de plus en plus complexes et face à des dossiers de plus en plus volumineux. Pour ne citer qu'un exemple, j'ai conduit une enquête PLUi de 73 communes et le dossier faisait 20 000 pages! Je pense qu'on assiste, en outre, à une véritable sédimentation réglementaire, car lorsqu'un ministère sort certaines préconisations, il oublie de supprimer ce qu'il y avait avant, d'où le millefeuille constaté débouchant sur des dossiers gigantesques.

Fort heureusement, désormais le dossier peut être mis à la disposition du public, et notamment en ligne, théoriquement dès le premier jour de l'enquête. Nous recommandons donc que cette mise en ligne du dossier d'enquête soit effectuée dès la parution de l'arrêté parce que cela permet au public, et spécialement aux associations, de pouvoir décortiquer le dossier avant ou dès le début de l'enquête et d'avoir préparé les bonnes questions quand ils rencontrent le commissaire enquêteur, lors de ses permanences. Il faudrait également que des efforts soient faits sur la rédaction de ce qu'on appelle «le résumé non technique», qui est la plupart du temps rédigé par les bureaux d'étude. Or il y a de bons bureaux d'étude et parfois de moins bons, et ce résumé non technique n'est souvent qu'une compilation des titres, ce n'est pas une véritable synthèse. Les meilleures synthèses, nous le constatons fréquemment, résident dans les avis de l'Autorité environnementale (Ae) qui est tenue de donner son avis dans un nombre limité de pages, rédigé, souvent en moins de dix pages, le meilleur résumé de l'enquête publique.

Voilà ce que je voulais dire sur le contenu du dossier et sur les qualités demandées au commissaire enquêteur. Pour résumer, celui-ci doit être désormais, non pas un spécialiste des différents objets de l'enquête, mais être un véritable spécialiste de la procédure de l'enquête publique, à tous ses stades et parfaitement connaître les textes qui la régissent, connaître ses droits et ses devoirs et savoir à tout moment ce qu'il peut et doit faire.

**JML** Je voudrais rebondir sur l'histoire du millefeuille. Je pense que l'enquête publique, tout ce qui vient d'être signalé, c'est une dégradation plus globale de la situation, en particulier de l'application du droit. On a un droit qui a été fondé en 1964, pour moi c'est la référence en termes d'environnement, puisque c'est la première fois qu'on a l'entité écologique par définition puisqu'en plus c'est celle qui gère l'élément vital, c'est-à-dire l'eau. On avait une base extraordinaire, mais on a l'impression que petit à petit, on déconstruit tout ça, on le fragmente, etc. Le plus bel exemple, ce sont tous ces services créés petit à petit. Au début, il y avait une Agence de l'eau, mais on déshabille Paul pour habiller Jean, puisqu'on a pris récemment des budgets de l'Agence de l'eau pour habiller l'Office de la biodiversité. Vous avez l'histoire de l'ONF, la création des DREAL, des choses comme ça. Chacun y met son grain de sel, mais on a une forme de guerre de police parce qu'au lieu d'être tous en harmonie et en synergie, on est au contraire en opposition, chacun tire de son côté. Au lieu d'avoir un attelage de chiens de traîneau qui tire bien droit, tout le monde tire dans tous les sens. Ça ne peut pas marcher.

Nous demandons de revenir à la hiérarchisation du droit. Je ne suis pas juriste, mais il me semble que le droit de l'urbanisme, par exemple, est le seul qui soit cité dans les PLUi. C'est vraiment symptomatique, j'en fais une obsession actuellement parce qu'il y a une approche indigente. Les enjeux du futur, c'est-à-dire le climat, la biodiversité, ce n'est pas rien, tout ça, c'est perdu, il n'y a aucune efficacité. Si je ne me trompe pas, le droit de l'urbanisme est l'un des éléments du droit de l'environnement, mais il n'est pas prééminent sur le droit de l'environnement.

On nous parle des articles du droit de l'urbanisme, en mentionnant éventuellement la biodiversité, les corridors écologiques, la trame verte et bleu, mais quand vous voyez les cartes dans les PLUi, c'est une caricature. En gros, vous avez un corridor à droite, un corridor à gauche, à l'est et à l'ouest, qui est fléché, en disant aux espèces sauvages de la biodiversité ordinaire, je ne parle même pas de la biodiversité spéciale, «c'est par là qu'il faut passer»! On rêve!

Il faut revenir à une hiérarchie du droit qui remette en avant le Code de l'environnement et qui servira de socle à la construction économique, c'est une révolution copernicienne. On nous dit, que nous les écologistes, nous sommes contre tout. Non, nous sommes pour une autre formule de la croissance, c'est-à-dire nous construisons

le socle de l'activité humaine avec l'environnement sur lequel on bâtit l'activité économique, c'est-à-dire que nous réconcilions les deux d'une certaine manière, mais d'abord l'environnement et après l'économie.

Comme ça, on avancera de façon positive, sinon on en restera à ce débat et je vous garantis que dans dix ans, l'enquête publique n'existera sans doute plus, qu'il y aura un grand bazar et que ce sera dix ans de perdus. Ce sera complètement mort puisqu'on sait que ces dix prochaines années vont être cruciales pour l'avenir de l'humanité, on n'a qu'une terre.

Nous avons évoqué à plusieurs reprises depuis le début de cette matinée, le regard porté par nos concitoyens sur l'enquête publique, sur le fait qu'il n'y ait pas beaucoup de monde à s'y déplacer, qu'on ne sait pas vraiment à quoi sert l'avis indépendant et motivé du commissaire enquêteur. Est-il écouté? À quoi sert-il? Quels sont les regards objectifs que l'on peut porter sur la valeur ajoutée apportée par l'enquête publique dans le processus de construction d'un projet?

**CL** Du point de vue de la participation du public, il est vrai qu'à la lecture des différents rapports que j'ai reçus, il est souvent constaté que le public se déplace rarement. Encore que ce soit à relativiser, tout dépend de l'importance de l'enquête publique et du projet. Quand c'est un projet de grande envergure, les personnes se déplacent, mais je ne raisonne pas seulement à travers ce que je lis, je vois qu'en fait différents outils sont à disposition et que l'un n'est pas forcément exclusif de l'autre.

Tous les moyens pour faire participer le public doivent être mis en œuvre. Il ne faut peut-être pas choisir entre présence physique ou numérique ou une autre modalité. C'est le projet en lui-même, le territoire qu'il concerne, c'est le contexte dans lequel il intervient, qui vont déterminer les bons moyens pour toucher le public et le faire participer.

Je ne crois pas que la permanence physique devrait être exclusive ou au contraire totalement effacée pour être remplacée par une enquête dématérialisée. Il me semble qu'il faut garder des permanences physiques. Certaines personnes ne maîtrisent pas le numérique, et surtout un échange verbal entre le commissaire enquêteur et le public peut désamorcer des inquiétudes et éviter certaines observations inutiles.

Rien ne remplace l'échange verbal. Derrière un ordinateur, un projet technique n'est peut-être pas accessible à tout le monde. Mais une consultation numérique ouvre également d'autres possibilités d'expression avec le risque de mettre à disposition une tribune anonyme ou non, pour des observations qui ne sont pas forcément en lien avec le projet lui-même.

Le travail de traitement de tous ces courriels, de toutes ces observations numériques, comme l'outil en facilite le nombre, est beaucoup plus difficile, eu égard à l'augmentation de leur volume.

Concernant les observations, le commissaire enquêteur a un rôle important. Il doit porter une analyse sur l'ensemble de ces observations, sur celles qui sont faites oralement, sur celles qui sont inscrites sur le registre, celles qui sont envoyées par courrier et celles qui sont envoyées par courriel. Il doit toutes les prendre en compte, y compris les éventuelles pétitions signées par des membres d'association.

Il doit les trier par catégorie ou par thème, si c'est possible ou s'il y en a trop, les analyser, en faire un procès-verbal de synthèse. C'est une pièce obligatoire du rapport du commissaire enquêteur. Le commissaire enquêteur doit le soumettre au porteur de projet pour que ce dernier puisse répondre aux observations par un mémoire en réponse, que le commissaire enquêteur doit aussi analyser et commenter. À partir de toutes ces observations, le commissaire enquêteur va nourrir sa propre analyse et son propre avis personnel et motivé. Et tout ça dans un temps très court.

**JPC** Je considère que la voie dématérialisée n'est pas la voie royale, et encore moins la voie unique qu'on voudrait bien nous imposer. C'est une voie complémentaire qui a ses avantages et ses inconvénients. Elle n'exclue pas le présentiel, mais il faut reconnaître que lorsque le commissaire enquêteur tient des permanences dans la semaine et même souvent le samedi matin, il ne draine pas une certaine partie de la population, notamment celle qui travaille et celle des jeunes. La voie numérique, qu'on appelle également voie dématérialisée s'est, elle, affranchie des obligations spatio-temporelles, cela signifie que vous recevrez, par exemple, des observations le dimanche à 2h00 du matin pouvant même parvenir de l'autre bout de la France.

C'est cependant un mode complémentaire, même si cela a parfois multiplié le nombre d'observations puisqu'il n'est pas rare maintenant d'avoir des enquêtes avec 2 000, 3 000, 4 000 observations, voire 5 000 observations. Ce qui implique, et ce à quoi nous nous attachons au niveau de la CNCE, puisque c'est son but essentiel, d'assurer la formation des commissaires enquêteurs sur ce mode complémentaire. Nous essayons donc de former nos commissaires enquêteurs de manière à ce qu'ils s'organisent pour rendre leur rapport dans les meilleurs délais. Vous avez compris, avec l'intervention de madame Fargevieille, que nous ne sommes qu'une petite partie de l'ensemble du dispositif. Si nous rendons notre rapport dans les trois ou quatre mois que dure l'enquête, sur l'élaboration d'un projet qui peut durer sur dix ans, vraiment, on ne peut pas nous faire le reproche de dire que l'enquête publique prend trop de temps!

D'ailleurs, un certain Président de la République avait dit « il faut laisser du temps au temps ». Nous sommes tout à fait d'accord là-dessus, il faut nous laisser le temps de consulter la population, d'analyser ses réponses et ses propositions et de formuler un avis motivé.

Même si la voie dématérialisée présente de nombreux avantages, le présentiel demeure cependant fondamental et je vais vous en donner un exemple récent.

Tout d'abord, la fracture numérique est double. Elle peut être technique, c'est-à-dire qu'internet ne parvient pas jusqu'à une partie de la population, mais elle peut également être individuelle. Vous avez entendu des personnes qui disaient dans le reportage « Moi, j'ai passé 70 ans et je ne veux pas d'ordinateur, je ne sais pas cliquer à gauche ou cliquer à droite ». Ce problème-là existe, bien sûr, c'est pourquoi souvent le commissaire enquêteur est attendu, comme en témoigne l'exemple suivant.

Sur les 73 communes dans lesquelles nous tenions des permanences, j'avais réussi à obtenir qu'il y ait au moins une permanence dans chacune d'entre elles, ce qui n'était pas prévu au départ. Je considère, en effet, que dans un PLUi, avec 73 communes, c'est un minimum, car si ça avait été le PLU de chaque commune, il y aurait eu au moins deux ou trois permanences par commune. J'ai donc réussi, grâce à la présidente du tribunal administratif de Versailles, de pouvoir l'imposer. Et, lors de certaines de ces uniques permanences pouvant se tenir quinze jours ou trois semaines après le début de l'enquête, quand le commissaire enquêteur arrivait, quatre ou cinq personnes l'attendaient déjà pour discuter et ce n'est qu'après s'être entretenues avec lui qu'elles déposaient ensuite leurs observations, soit en les envoyant par voie numérique, soit en les inscrivant sur les registres papier.

**JML** Je voudrais rebondir, remonter un cran au-dessus avec l'histoire du numérique. Monsieur Agacinski nous a fait une brillante démonstration sur la confusion entre les termes et le sens des termes. Je crois qu'il y en a eu une énorme, à propos du numérique, qui n'est qu'un outil. L'humanité a une boîte à outil et, comme vous l'avez très bien dit, monsieur Chaulet, on complète cette boîte à outil en mettant du numérique, mais le numérique n'est pas un objectif. C'est fondamental, ça ne retire rien, mais ça donne un alibi. Ça peut donner des moyens de faire de la communication, mais de la communication objective et non pas un moyen pour créer de la participation, comme vous l'avez dit, si j'ai bien compris vos propos.

Il ne faut pas le mettre en cause en tant que tel, il est un outil de plus, il a son utilité, mais il faut bien avoir conscience que ça doit rester un outil. Or, ça devient un alibi, en particulier par rapport aux économies.

Les économies qu'on fait soi-disant au niveau du numérique. D'un point de vue écologique on économise un peu de papier certes, mais on fait chauffer des serveurs. Le numérique dépend des serveurs, on le sait très bien. Quand on regarde à ce moment-là la rentabilité, les coûts qu'on va peut-être économiser – encore que, avec le coût des serveurs ce n'est pas sûr – on va les mettre en aval au niveau des procédures judiciaires, au lieu de les mettre en amont en valorisant une responsabilité collective par une participation de toutes les parties prenantes, beaucoup plus en amont que ce qu'elle n'est actuellement. En fait la participation ne se révèle et ne prend concrètement sa forme qu'au niveau de l'enquête publique.

*Vous venez de prononcer un mot important, c'est le positionnement de l'enquête publique en amont ou en aval des procédures, Jean-Marc Lalloz. Alors, Brigitte Fargevieille, un mot sur le numérique que vous n'opposez pas et vous m'avez même dit, quand nous avons préparé ensemble cet échange, qu'il pouvait servir la cause du commissaire enquêteur.*

**BF** Nous avons vécu notre première enquête dématérialisée en décembre 2018, sur un petit barrage de Poutès, en Haute-Loire, sur l'Allier, à côté du Puy-en-Velay, un barrage de 34 MGW. Il avait soulevé beaucoup d'oppositions à des phases différentes, notamment pour conjuguer les enjeux écologiques, le passage des saumons et la poursuite de l'hydroélectricité sur ce territoire. Nous avons eu, en 2005, 2015, 2018, des enquêtes publiques sur des objets différents. Nous avions réalisé tout un travail sur dix ans de concertation avec un certain nombre d'acteurs, pour abaisser le seuil de l'ouvrage et permettre de nouvelles passes à poisson et le passage des canoës kayak. La dernière enquête publique, fin 2018 portait sur ces objets. Les travaux étaient compréhensibles par le plus grand nombre et la mobilisation des associations, les élus, les riverains était constructive.

L'enquête publique a duré un mois, du 27 novembre au 28 décembre 2018, époque pas tout à fait favorable avec un dossier conséquent de 1000 pages, un résumé non technique de 30 pages et des flyers explicatifs en une page, avec des photos de l'état futur. Il y avait trois communes concernées, mais une réelle participation de vingt-six communes, une plate-forme en ligne, trois commissaires enquêteurs, des réunions préparatoires sur site, des visites de terrain et des permanences en mairie. Le registre dématérialisé a fonctionné, mais il y a vraiment un besoin de présentiel et de numérique. C'est totalement complémentaire. Nous avons notre équipe de Recherche et Développement qui a travaillé sur « Comment ça s'est passé ? Quels sont les porteurs ? » et je peux vous le livrer de la façon suivante : 940 personnes ont contribué sur le site et 15 en présentiel, mais les 15 observations déposées en présentiel ont permis d'alimenter

le numérique. Ceux qui venaient aux permanences, les fédérations de canoës kayak, les associations, étaient ceux qui réagissaient après. Un détail sur les moments de la participation: peu de participation entre le 27 novembre et le 23 décembre, mais un pic du 24 décembre au 28 décembre. Il y a eu plus de 40 % de contributions ou réactions les trois derniers jours. Phénomène assez classique en fin de l'enquête.

Autre élément, parce que cela peut être une peur pour le maître d'ouvrage, le numérique ne crée pas obligatoirement l'effet forum ou l'effet réseau social, il n'y a pas la réponse à la réponse..., chaque avis numérique se construit et s'explique. C'était effectivement une crainte et nous avons vu que ce n'était pas du tout un biais.

Nous avons identifié trois stratégies d'acteurs à partir de l'analyse sur la participation numérique. Les acteurs favorables ont réagi sur le numérique, tout au long de la procédure, pendant toute l'enquête publique, ils avaient une tonalité générale expliquant pourquoi ils étaient favorables au projet.

On avait des acteurs défavorables, notamment le monde du canoë kayak, qui demandaient un franchissement plus facile de l'ouvrage et pour eux, c'est du début de l'enquête, un peu au milieu, beaucoup à la fin avec un fonctionnement en réseau et des relais qui s'instauraient. Des associations environnementales étaient au début, opposées au projet, mais elles ont avancé et ont cheminé à nos côtés avec une stratégie du dernier moment. Nous avons vraiment pu analyser ces stratégies de participation et en tenir compte dans la réalisation finale. C'est aussi par ce biais-là que nous avons mis en place une post-concertation pour continuer à travailler avec les différents acteurs.

Je vois trois effets positifs de cette multiplication présente et numérique.

**1. Un effet sur la participation:** on a élargi le champ. D'une part, en Haute-Loire, les routes sont difficiles, en plus il y avait de la neige à Noël, d'autre part nous avons reçu d'autres avis qui ont permis de faire évoluer le projet. Ça nous a permis aussi d'approfondir les argumentations, de comprendre les prises de position de certains acteurs. Nous travaillons avec le monde du canoë kayak puisque les lâchers d'eau viennent d'EDF, mais certaines positions n'étaient pas compréhensibles de nos équipes. Énormément de dialogue a été mis en place et ça a été tout à fait favorable.

**2. Un effet sur la mobilisation:** nous avons eu assez peu de copier-coller, on voit bien que là-aussi, le public s'est approprié le dossier et a contribué de façon argumentée.

**3. Un autre effet sur plus long terme,** celui sur les enquêtes publiques en général, avec une évolution des pratiques des commissaires enquêteurs. Leur présence est indispensable, mais peut-être un jour le numérique leur servira aussi pour «tchater» avec le public et expliquer

le dossier. Il y aurait trois formes d'échanges en présentiel, en ligne totalement dématérialisé et en ligne «physique à distance».

La prise en compte en amont, Sylvain Rotillon, de ces fabrications de la décision, c'est quelque chose qui vous tient à cœur et qui malheureusement n'est pas toujours possible, comment réagissez-vous à ce qui vient d'être dit au regard de votre propre expérience?

**SR** Je m'intéresse essentiellement à ce qui se passe en amont de l'enquête publique en elle-même, parce que ce sont les phases où tout va se jouer. Quand l'enquête publique est lancée, c'est déjà un peu tard. Il me semble nécessaire d'associer le commissaire enquêteur, pas de lancer l'enquête publique avant la fin du projet évidemment, pas de mettre en consultation des documents de travail, mais par contre travailler avec le commissaire enquêteur en amont de la fin de réalisation de l'étude. Il faudrait l'associer non pas sur le fond du dossier, ce qui ne le regarde pas, mais sur l'élaboration des documents à mettre en consultation.

Qu'on puisse avoir un échange avec le commissaire enquêteur en amont pour pouvoir lui expliquer le pourquoi et le comment les choses sont faites, lui soumettre les documents qui seront mis en consultation du public, pour lui demander s'il les trouve lisibles, etc. ce serait la moindre des choses. Les résumés non techniques n'étant pas forcément lisibles, nous pourrions les lui soumettre pour qu'il réagisse avec son expertise et son expérience de la relation qu'il a avec le public, ce que nous n'avons pas concrètement parce que nous sommes rarement en contact avec le public.

Quand on porte un projet, sur lequel on a travaillé pendant des années et qu'il faut passer à l'enquête, où on risque de se faire attaquer sur des points de détail, il peut y avoir une forte remise en cause du travail personnel des agents. C'est très difficile à vivre parce que c'est souvent sur des points de forme, assez rarement sur le fond, qu'on est attaqué et contesté par le public puisque la plupart du temps, ce dernier ne peut pas rentrer dans le fond. Les questions se portent plutôt en surface. À ce niveau-là, on se dit qu'on a fait le boulot, mais qu'il y a un problème de compréhension et de reconnaissance pour les agents qui le vivent assez difficilement. Un travail en amont qui n'impactera pas le temps administratif de l'enquête publique, permettrait d'y remédier. Il faut que l'enquête publique démarre officiellement dans les mêmes délais, mais une nomination, une désignation du commissaire enquêteur plus précoce permettrait d'avoir un travail d'acculturation avec le porteur de projet, pour faire en sorte qu'il y ait des échanges, que le projet ne soit pas qu'un projet technique, mais un projet à destination du public. Sans bien sûr qu'il y ait interférence avec l'instruction technique du dossier.

Madame Ledamoisel, j'aimerais avoir votre regard: peut-on intégrer en amont de l'enquête publique le commissaire enquêteur? Faudrait-il déjà qu'il soit désigné plus en amont?

- CL** Techniquement, c'est possible. Après, il y a des garde-fous à ne pas oublier. Une association trop en amont de la clôture du projet, tel qu'il sera soumis à l'enquête publique, comporte des risques au regard de l'impartialité et de l'indépendance du commissaire enquêteur, si ce n'est en fait, au moins dans le ressenti du public. Du fait de son association avec l'administration, le commissaire enquêteur pourrait être perçu comme étant partial, notamment dans sa manière de présenter le projet au public.
- Il faut donc être prudent. D'autres formules sont peut-être possibles, par exemple, que ce ne soit pas le commissaire enquêteur désigné sur cette enquête publique qui donne son regard sur la lecture du projet et des documents. Il faut prendre garde à cet écueil. Le défaut d'impartialité du commissaire enquêteur est un moyen au contentieux, de nature à faire annuler tout le projet.

Je voudrais rebondir sur la sélection. Toute la complexité du rôle du commissaire enquêteur rend d'autant plus délicate et sensible la question de leur sélection et de leur formation, la sélection arrivant généralement avant la formation, et la question des profils attendus.

Il y a une commission de sélection des commissaires enquêteurs et il faut vraiment que cette commission joue son rôle de sélection et ne soit pas une simple chambre d'enregistrement des candidatures. Il faut vraiment faire une sélection, pas tellement d'un point de vue technique, puisque le commissaire enquêteur pourra apprendre le fond au fil de ses missions, mais sur les capacités de synthèse, d'écoute, ainsi que sur l'autorité naturelle, à savoir résister aux pressions et à expliquer leur rôle.

La commission d'aptitude auditionne les nouveaux candidats systématiquement, ainsi que tous les commissaires enquêteurs souhaitant se réinscrire au bout de quatre ans de mandat. Elle peut faire le point avec les nouveaux commissaires enquêteurs pour déterminer s'ils ont des conflits d'intérêts, s'ils en ont la notion, les sensibiliser sur cette question, savoir ce qu'ils connaissent du rôle du commissaire enquêteur. Beaucoup se présentent sans savoir exactement ce qu'est un commissaire enquêteur et quel est son travail au quotidien. La commission peut également aborder la question de leur disponibilité, parce qu'une enquête publique prend du temps et surtout de l'énergie, et nécessite un travail qui est quand même concentré sur un ou deux mois. Quand il y a 3000, 5000 observations, le commissaire enquêteur n'ayant que trente jours pour remettre son rapport, il est nécessaire d'avoir des capacités d'organisation et de synthèse pour mener de front les temps d'analyse et de rédaction.

La plupart des commissaires enquêteurs demandent leur réinscription, et quand ils ne le font pas, c'est souvent pour des motifs de disponibilité. Être commissaire enquêteur n'est pas un métier en tant que tel. C'est une mission qui vient, soit en plus de l'activité professionnelle, soit en plus des occupations de retraite. Il ne faut pas candidater à ces fonctions en pensant seulement qu'elles seront une bonne façon d'occuper son temps de retraite. Ces fonctions permettent effectivement de garder une activité intellectuelle intense, mais elles ne peuvent être exercées que lorsqu'on en a envie ou le temps. Nous demandons donc aux candidats à l'inscription sur la liste des commissaires enquêteurs de véritablement réfléchir à leur disponibilité et à leur engagement. Et cela sera d'autant plus nécessaire s'ils devaient être associés plus en amont de la procédure pour rendre les dossiers lisibles.

**JML** Je vais évoquer un principe, ce que j'appellerai «le board», en référence au monde du football, où vous avez une institution internationale qui établit des règles précises, le même nombre de joueurs, la taille du terrain, toute équipe restant parfaitement libre de définir son style de jeu, et à l'extrême, elle peut jouer sans gardien de but ou mettre onze joueurs dans les buts.

Or là, la société se débat dans un marécage réglementaire technocratique, je ne sais pas comment il faut le dire. Il y a deux grands «board», les collectivités et par exemple les conseils départementaux ou les préfets qui représentent l'État. Cela rejoint ce que j'expliquais sur l'environnement, l'application sur l'environnement, non pas bêtement, mais l'application prévue par le législateur.

Par exemple, à propos de PLUi où nous sommes dans le recours, nous avons vu le Conseil départemental et le préfet. Le Conseil départemental nous a dit avoir peu de pouvoir concernant le bocage – les inventaires bocagers sont l'exemple même de la caricature du point de vue de l'écologie et de la biodiversité – et il nous a expliqué que c'était la Région qui le détenait. Nous rencontrons le préfet et nous lui expliquons que le PLUi utilise différentes méthodologies pour définir la structure des inventaires bocagers, alors qu'un Guide de méthodologie a été signé en 2012 par la préfecture et par la Chambre d'agriculture. Le préfet nous a répondu qu'il n'était pas contraignant. La première fois que je l'ai lu, je n'étais pas entré dans le détail, j'ai pensé qu'il n'y avait plus de problèmes, qu'il suffisait de l'appliquer pour que tout le monde soit content, mais ce n'est pas le cas. Réponse du préfet: «On est dans un État décentralisé, donc ce n'est pas contraignant». Question de Mayenne Nature Environnement «Monsieur le préfet, n'y-a-t-il pas une confusion entre État décentralisé et féodalité ?»

Jean-Pierre Chaulet, je voudrais revenir avec vous sur ces deux aspects: la sélection, mais aussi la formation qui est l'un des éléments de réponse aux enjeux qui traversent votre activité.

**JPC** Sur la sélection, madame Ledamoisel, la présidente, a donné effectivement la version du tribunal. Le commissaire enquêteur, dans cette commission d'aptitude, n'en est que la dixième partie et il n'a pas de voix délibérative. Il a quand même une certaine influence puisque parmi tous les membres de la commission, c'est celui qui a fait le plus d'enquêtes publiques.

J'ai fait partie de trois commissions d'aptitude sur dix, douze ans. Quand une personne se présente en un quart d'heure, comment déterminer si elle fera un bon ou un mauvais commissaire ?

Il y a ceux qui passent le cap, mais il y a des erreurs de casting. Je vais parler au nom d'une ancienne profession qui était la mienne, avant que les gendarmes boivent du coca-cola, on disait «quand un gendarme boit, tout l'escadron trinque». Quand un commissaire enquêteur ne fait pas correctement son travail, c'est toute la corporation des commissaires enquêteurs qui en prend plein les gencives. Malheureusement, nous ne le maîtrisons pas, mais on peut se rattraper par la suite. Au bout de quatre années, quand le commissaire enquêteur repasse devant la commission d'aptitude, s'il a vraiment fait une grosse bêtise, une procédure de radiation existe, mais elle est rarement mise en oeuvre.

Une fois que le commissaire enquêteur est sélectionné, il doit être formé. C'est l'un des rôles essentiels de notre fédération: en effet, nous sommes une association loi 1901, nous ne sommes ni un syndicat, ni un organisme corporatiste. Nous défendons d'abord la démocratie de proximité, subséquemment nous allons défendre le commissaire enquêteur.

La CNCE joue un rôle essentiel dans la formation au travers de divers documents, «le Guide de l'enquête publique», nos «Hors-séries», dont celui sur «La dématérialisation de l'enquête publique en 3 clic», rédigé parce que c'était une nouveauté rendue obligatoire par l'ordonnance du 3 août 2016, et notre bulletin «L'enquête publique», qui contient une rubrique jurisprudentielle et dans lequel divers intervenants peuvent s'exprimer sans être commissaires enquêteurs.

Nous avons également mis en place un service d'assistance en interne. Tout adhérent de la Compagnie peut poser des questions à la CNCE qui va les répercuter sur des référents, désignés en son sein, pour essayer de répondre à leurs préoccupations. Le problème des commissaires enquêteurs est qu'ils sont répartis sur le territoire national. Les seuls liens qu'ils peuvent avoir sont soit avec la CNCE, soit lors des formations qui sont organisées de manière périodique par les compagnies territoriales avec l'intervention des tribunaux administratifs et les DREAL. Pour nous, la formation c'est essentiel, c'est ce qui conditionne en grande partie l'avenir de l'enquête publique, pour autant qu'on la maintienne, bien évidemment.

**CL** La formation est une condition légale pour être commissaire enquêteur. Le commissaire enquêteur a une obligation de formation qui peut très bien entrer en ligne de compte pour ne pas renouveler l'inscription sur la liste d'aptitude.

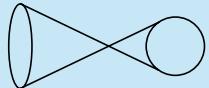
La formation ne doit pas simplement être technique, mais compte tenu de la dématérialisation, il faut aussi une formation à l'outil numérique et informatique. On ne peut pas traiter 3500 observations ou plus, de la même façon que l'on traitait quelques dizaines d'observations rédigées sur papier auparavant. Lorsqu'une commission d'enquête est constituée, l'outil informatique et le partage de réseaux, le travail sur le même document, doivent être maîtrisés.

**JPC** Je ne vais pas parler pour l'ensemble de la France, mais citer l'exemple de l'Île-de-France, où nous organisons des formations à la bureautique. Il est vrai qu'avec les jeunes générations de commissaires enquêteurs, cela pose beaucoup moins de problèmes. Ils sont nés dans l'informatique. Comme madame la présidente l'a souligné, de par sa répartition sur le territoire national ou même sur une région, une commission d'enquête ne peut pas se réunir tous les trois jours. Nous ne travaillons effectivement qu'avec l'outil numérique. Quand on se rassemble pour une réunion, c'est vraiment pour du décisionnel, c'est que nous avons travaillé auparavant sur différents fichiers. Cette question est généralement posée par les présidents de commission d'aptitude qui demandent aux candidats s'ils connaissent l'outil numérique, s'ils savent se servir d'internet.



Corinne Ledamoisel, Sylvain Rotillon, Brigitte Fragevieille, Jean-Marc Laloz et Jean-Pierre Chaulet

# Échanges avec la salle



RAPHAËL BRETT

**Comment décide-t-on de recourir à une commission d'enquête plutôt qu'à un seul commissaire enquêteur ? Y-a-t-il des standards ? Comment cela se passe ? Qui décide ? L'avis du commissaire enquêteur doit-il porter plutôt sur les aspects environnementaux ou sur son intérêt général ? S'il porte sur l'intérêt général, cela signifie-t-il que, selon son appétence pour la protection de l'environnement, le commissaire enquêteur est susceptible de donner plus de valeur, dans ses conclusions, à la protection de l'environnement ou à d'autres choses ?**

CORINNE LEDAMOISEL

**Une commission d'enquête est nommée en fonction de l'importance du projet, de son étendue aussi. Généralement, c'est l'autorité organisatrice ou le maître d'ouvrage qui la demande, que, généralement nous suivons. Le tribunal a néanmoins également un pouvoir d'appréciation propre. Ma pratique est d'essayer de limiter le nombre de commissaires enquêteurs dans les commissions d'enquête, parce que plus les commissaires enquêteurs sont nombreux, plus la coordination entre les membres, la détermination du sens de l'avis et la cohérence du rapport deviennent difficiles. Il est toujours possible de compléter une commission d'enquête, lorsque le président de la commission, en concertation avec l'autorité organisatrice et le porteur de projet, l'estime nécessaire, au regard de la lourdeur ou de l'ampleur du projet.**

**L'avis du commissaire enquêteur doit bien évidemment porter avant tout sur l'intérêt général ou l'intérêt public du projet. Cet intérêt a une composante**

**d'une dimension environnementale, mais pas seulement !**

MARIE-CLAIRE EUSTACHE

**Nous avons un rôle important au niveau de la communication complémentaire. Les dossiers sont complexes, compliqués, mais nous n'avons pas toujours la possibilité ou même l'autorité pour les faire compléter ou reprendre des éléments, comme le résumé non technique. Par contre, nous pouvons intervenir sur de la communication complémentaire, des petites brochures, des flyers et autres. La réunion publique peut être très intéressante pour intervenir.**

**Un rôle n'a pas du tout été abordé, qui fait partie des ordonnances de 2016, c'est celui de la concertation préalable. Il a été étendu, puisque la concertation préalable a été rendue obligatoire de manière beaucoup plus large, y compris sur les plans et programmes, et un « tuilage » jusqu'à l'enquête publique. Les questions, soulevées au moment de l'enquête publique, ne l'ont souvent pas été au niveau de la concertation préalable. Je suis garante de concertation auprès de la CNDP, donc je le constate régulièrement et le déplore, c'est une case à cocher. Quand la concertation préalable est menée, y compris avec des garants de la CNDP, la date de l'enquête publique est en général décidée et l'étude en opportunité, les consultations et les interventions des associations et du public sont très contraintes.**

ANNE-ISABELLE PARDINEILLE

**Il ne faudrait pas essayer de réinventer l'eau tiède, monsieur Rotillon, nous avons déjà des outils pour travailler en amont sur le dossier. Le garant de la concertation**

**peut aussi suivre la concertation après la concertation préalable jusqu'à l'enquête publique. Nous sommes nombreux, en tant que commissaires enquêteurs, à penser qu'il ne serait pas bon que le commissaire enquêteur soit justement nommé trop en amont de l'enquête publique. Il faut éviter que le public pense qu'on se soit trop approprié le dossier aux côtés du maître d'ouvrage. La première question, en général que le public nous pose, commence par « votre dossier » et nous répondons « ce n'est pas mon dossier ! Nous avons déjà beaucoup réfléchi à cette question avant 2016. Le fait que le garant d'une concertation préalable puisse suivre le dossier jusqu'à l'enquête publique lui permet d'intervenir pour simplifier les dossiers, pour qu'ils soient plus transparents, plus accessibles. Je pense qu'on a déjà déterminé ces rôles-là et qu'on ne va pas en rediscuter. Par contre, l'appel aux garants serait important, et leur faire un peu de « pub » aussi.**

JEAN-PIERRE CHAULET

**Pour l'instant, nous n'en sommes qu'au stade des propositions, mais on proposerait, puisqu'on est en train de faire le bilan de l'ordonnance de 2016, que lorsqu'il y a eu une concertation préalable sous l'égide d'un garant, le commissaire enquêteur, désigné pour mener l'enquête, prenne obligatoirement contact avec le garant. Ça va quand même un peu dans votre sens.**

MICHEL MORIN

**Au démarrage de l'enquête, un arrêté est rédigé, et il va constituer la règle du jeu. Le commissaire enquêteur est fortement invité à participer à sa rédaction, en partenariat avec le pétitionnaire et/ou l'autorité organisatrice. Cela va**

**lui permettre de faire valoir son expertise, souvent plus établie dans le cas d'une petite collectivité, de faire valoir le coût financier de l'enquête, on ne peut pas tout chiffrer, mais on peut en chiffrer une partie. C'est également l'occasion de prévoir ou non, une réunion d'information avec le public. Le sujet me tient particulièrement à cœur. Globalement, on parle beaucoup de concertation, mais je trouve qu'elle ne va pas en s'améliorant et on participe de ce qui a été dit ce matin en termes de défiance, etc. On trouvera un tas d'explications, mais cela me paraît être un fait que je place évidemment sous le contrôle de mes collègues et amis.**

**Comment corriger cela ? À mon avis avec cette réunion d'information et d'échanges avec le public. Le maître d'ouvrage, le pétitionnaire, va présenter son projet et là, il sera bien obligé de faire simple et le commissaire enquêteur en se démarquant totalement, va présenter l'enquête publique en expliquant au public comment intervenir. « Si vous vous contentez de dire que c'est nul, on n'ira pas loin. Si vous voulez que ce soit efficace, faites un contre-projet avec des plans, des cartes, des photos » et en expliquant comment le commissaire enquêteur va traiter leur avis et en garantir la traçabilité. Bref, donner une règle du jeu loyale.**

**On pourra toujours parler, dans cet arrêté, de la dématérialisation dont certains prestataires externes font un outil extraordinaire d'aide au traitement, lorsqu'on a 2 000, 3 000, 4 000 observations. Accessoirement, quand elles arrivent de Chine populaire sur un sujet nucléaire, on peut se demander si on est toujours sur une démocratie de proximité.**

**Il existe des procédures au cas où le commissaire enquêteur estime que l'économie même du projet est mise en cause, enquête complémentaire,**

**suspension d'enquête. C'est au pétitionnaire de décider, mais il peut lui écrire qu'au vu de la situation, il n'y a pas d'autre porte de sortie.**

**Enfin, l'avis du commissaire enquêteur doit cocher toutes les cases, ensuite sa sensibilité peut faire ci ou ça, mais il doit absolument avoir apporté la preuve et donné le sentiment qu'il a coché toutes les cases.**

JEAN-MARC LALLOZ

**C'est utile pour tout le monde de bien poser vos pouvoirs, le peu que vous avez, mais vous les avez, donc utilisez-les. Je suis quand même toujours déçu par le peu de considération donnée aux avis du commissaire sur l'enquête par les instances décisionnaires. J'en ai un exemple récent. En Mayenne, dans une enquête sur une usine qui met en cause la ressource en eau et l'approvisionnement du public en eau, où le commissaire enquêteur a émis des réserves. Malgré tout, le projet a été directement adopté en Coderst, ce qui va donner lieu à des contentieux à n'en plus finir. C'est un des premiers exemples où les limites quantitatives et qualitatives de l'environnement viennent heurter de plein fouet les ressources nécessaires pour un projet économique qui en soi est recevable, fabriquer de la farine pour la pisciculture, mais écologiquement est, au final, une catastrophe. Malheureusement, malgré l'avis du commissaire enquêteur favorable mais avec réserves, on va aller vers dix ans de contentieux.**

JEAN-PIERRE CHAULET

**Mon cher collègue, monsieur Morin, vous avez parlé de pouvoirs et les premiers dont vous avez parlé étaient des pouvoirs partagés. Vous avez oublié deux pouvoirs**

**fondamentaux qui ne sont pas partagés. Le premier: en cours d'enquête publique, le commissaire enquêteur peut imposer une réunion d'information et d'échanges. Le deuxième: la possibilité de prolonger l'enquête de quinze jours, avant c'était trente jours. Ce sont deux pouvoirs particulièrement importants.**

LAURENT FRANCIS

**Je voulais revenir sur ce profil atypique du commissaire enquêteur qui est un mouton à cinq pattes ou un mouflon à trois cornes. Également revenir sur le côté plus ou moins abstentionniste du public. Effectivement, dans certains cas, nous avons très peu de participation. Le commissaire enquêteur doit remédier à cette situation et émettre son propre avis. Comment faire pour « inciter » un peu plus le public et que le projet par la suite soit mieux mis en œuvre ?**

JENNY GRAND D'ESNON

**J'ai une double question sur un double atout de la présence du commissaire enquêteur. Je viens de Rouen. Je constate que sur une affaire comme Lubrizol, d'avoir eu la présence du commissaire enquêteur pendant toutes les procédures qui ont permis l'ouverture de l'ICPE en cause, est un gros facteur de paix sociale, de transparence.**

**Dans un contexte où il y a de la défiance, cela permet déjà d'avoir a posteriori quelque chose à quoi on ne pense pas avant. Ce temps « perdu » est gagné par derrière et ce n'est pas monsieur le président de la Compagnie de Normandie qui me contredira, puisqu'il siège au Coderst. Beaucoup d'entre vous ont acquis une crédibilité parce qu'ils ont bien fait la police et qu'ils siègent au Coderst. Avez-vous des partages là-dessus ?**

**Deuxième rôle très positif qui va se renforcer forcément avec les intercommunalités. Dans les procédures de PLUi, on se rend compte que dans un jeu politique des choses de fond passent à la trappe, mais les réserves de commissaires enquêteurs peuvent faire vraiment bouger le projet. Les élus doivent redébattre pour redélibérer et prendre position sur la réserve. Sans y être obligés, ils l'ont prise en compte. Constatez-vous des situations semblables qui font bouger les lignes au service du projet ?**

JEAN-PIERRE CHAULET

**Simplement sur un exemple vécu, le PLUi de GPS&O. Au départ sur les 73 communes, 18 avaient donné un avis défavorable, soit à peu près un tiers d'avis défavorables, et avec les réserves et les recommandations de la commission d'enquête, quand le PLUi a été voté, il l'a été à 89 %. On peut dire qu'il y a eu une petite amélioration. Cela aurait été mieux, s'il avait été voté à 100 % !**

ALAIN PARRA D'ANDERT

**Pour la Mayenne, l'expérience prouve jusqu'à présent que les avis ont été parfois pris en compte et d'autres fois, absolument pas.**

MARTINE VIART

**Je voudrais insister sur le rôle du public parce que bien souvent, c'est lui qui nous alerte sur un point que l'on n'a pas vu. Par exemple, quand nous conduisons une enquête sur un PLUi de 42 communes, on ne connaît pas tous les points sensibles. Le contact avec le public nous le permet et nous allons sur le terrain pour mieux nous rendre compte. Cet échange est indispensable pour pouvoir prendre**

**une bonne connaissance du dossier et pouvoir alerter dans notre procès-verbal en faisant part des remarques reçues. Ce contact est indispensable dans une enquête publique.**

PALOMA LAMBRY

**Nous vous remercions d'avoir invité la ville de Saint-Maur, ça prouve que nous avons de bonnes relations avec la CNCE La ville de Saint-Maur est extrêmement attachée à l'enquête publique et à son commissaire enquêteur, comme l'a écrit le maire de Saint-Maur dans sa contribution à la consultation sur le décret d'expérimentation Bretagne, Hauts-de-France.**

**Nous partageons complètement les propos de monsieur Chaulet concernant la communication préalable à l'enquête publique. À Saint-Maur, nous sommes une ville de 76 000 habitants dans le Val-de-Marne, nous avons des enquêtes publiques qui nous sont propres pour le PLU, pour de l'aménagement, mais nous avons essentiellement des enquêtes publiques sur les infrastructures de transport, le métro Grand Paris Express, des bus, le SAGE Marne-Confluence et toutes les ICPE du port de Bonneuil qui se trouvent de l'autre côté de la Marne.**

**Question communication, nous faisons un maximum de choses avec les moyens que nous avons. Nous utilisons les panneaux lumineux, le site internet et les affiches que nous recevons, mais il y a des limites à cela. Vous avez souhaité que les maires s'investissent davantage dans la communication, mais il y a des contraintes de délais. Quand nous avons des enquêtes à une période ne correspondant pas aux dates de parution du magazine municipal, on ne peut pas en parler dedans, quand nous recevons une seule affiche jaune pour une enquête publique, elle sera dans le hall de la mairie,**

**mais pas dans les panneaux de la ville. Nous avons 25 panneaux administratifs, mais si nous ne recevons que six ou dix affiches, nous faisons un choix.**

**Il faudrait aussi faire évoluer les obligations du nombre d'affiches à donner, suivant la taille des communes et développer quelque chose que madame Fargevieille d'EDF a proposé, de la communication séparée de l'affiche officielle. Elle est jaune, mais comme nous le disons régulièrement dans tous les avis de la commune, elle est parfaitement illisible! Même si on a défini la taille des caractères du titre, on a parfois du mal de savoir de quoi il s'agit et quand aura lieu l'enquête. En revanche, les porteurs d'ouvrage peuvent faire une communication séparée avec des affiches et des flyers, que nous sommes tout à fait disposés à diffuser.**

**Ma question est pour monsieur, qui représente le CGDD et qui va faire le bilan de la réforme de 2016. J'ai noté qu'il y aurait un bilan avec l'effectivité de la participation. Il serait bon de savoir comment la participation sera corrélée avec les moyens de communication préalable mis pour l'enquête, pour qu'on sache comment les gens étaient informés et à combien ils sont venus. Nous souhaitons le maintien de l'enquête publique et des commissaires enquêteurs.**

SYLVAIN ROTILLON

**On a beaucoup parlé de quantitatif à propos de la participation, mais il ne faudrait pas se focaliser uniquement sur le nombre de personnes qui participent. On peut en avoir très peu, mais avec des avis très intéressants, et en avoir énormément avec rien dedans. Il ne faut pas se focaliser sur des indicateurs chiffrés qui ne donnent qu'une vision très partielle des choses.**

JEAN-ARMEL HUBAULT

**Le procès-verbal de synthèse des observations permet de poser des questions assez précises au porteur du projet. Ce dernier répond en prenant des engagements, parfois sans avoir vu le chronomètre, sans avoir réellement pensé à ce que nous pourrons en faire. Je les souligne toujours dans mon rapport et dans mon avis motivé, et comme dans 90 % des cas, les enquêtes sont faites au tout dernier moment, vis-à-vis des échéances électorales ou financières, cela permet que le commissaire enquêteur fasse prendre en considération par le porteur de projet, les observations du public, qu'il estime nécessaires.**

GEORGES BINEL

**Nous avons fait cinq PLUi cette année, en commission d'enquête de trois à cinq personnes. J'ai eu la chance d'en faire deux, dont une comme président. Il y a eu onze réserves, et sur les onze, neuf ont été retenues, pour l'instant, au niveau des différents conseils départementaux. Deux enquêtes sont en cours, comme celles sur le bocage qui va être beaucoup plus longue. Nous apportons une illustration et nous remercions Maine Nature Environnement pour tous les compliments faits sur les commissaires enquêteurs de la Mayenne et de la Sarthe.**

XAVIER BOLZE

**Les intercommunalités ont modifié profondément le dispositif, l'organisation, et c'est très bien, mais il y a quand même un vrai problème, notamment en montagne. Les communes ne se fréquentent pas si facilement puisqu'il faut traverser des vallées, des montagnes pour aller se voir les uns chez les autres. Au moment des enquêtes publiques, nous avons**

**des dossiers énormes pour des SCoT et des PLUi. Personne ne connaît vraiment les dossiers des uns et des autres.**

**Par raison d'économie, on nous fait faire une enquête par chef-lieu de canton, nous proposons et posons une question: pourrait-on obtenir que le commissaire enquêteur puisse indiquer et exiger certains lieux de permanence, quand il estime, au vu du dossier, qu'il y a un enjeu qui serait mal connu ailleurs ?**

JEAN-PIERRE CHAULET

**Cela fait partie effectivement de ces fameuses périodes de concertation, où le commissaire enquêteur a un rôle essentiel à jouer parce que notamment sur les PLUi, les établissements publics territoriaux ou les communautés de communes veulent faire des économies. Elles pensent qu'elles en réaliseront en faisant moins de permanences.**

**Comme je l'ai expliqué précédemment, j'avais fait monter au créneau la présidente du tribunal administratif de Versailles qui avait téléphoné au président de l'établissement public territorial en lui disant que ça n'allait pas et nous avons pu avoir au minimum une permanence par commune, même il en aurait fallu deux, à mon avis, parce que s'il y a des gens qui ratent la permanence, ça fait une séance de rattrapage. C'est possible, mais il faut se battre.**

CORINNE LEDAMOISEL

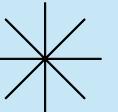
**Il est prévu dans le texte que les permanences soient fixées en concertation avec le commissaire enquêteur. Il faut utiliser ce levier pour convaincre l'autorité organisatrice de la nécessité de prévoir plusieurs lieux de permanence.**

## Partie 2

L'enquête publique:  
une avancée  
démocratique  
à la française  
à défendre

Ce matin nous avons déjà observé la manière dont l'enquête publique se déroulait et en quoi elle était un outil moderne de démocratie participative de proximité. Cet après-midi, il est prévu de regarder comment il va être possible de la conserver, de la faire évoluer, mais également de la défendre à la lumière des orientations qui sont en cours de débat au niveau législatif et réglementaire. Nous aurons à cette occasion plusieurs illustrations à la fois françaises et internationales, et puis également une table ronde pour en débattre.

# Ouverture de la seconde partie du colloque



**Chantal Jouanno**  
présidente de la CNDP

Nous accueillons Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public, qui va ouvrir notre après-midi.

Cette délocalisation involontaire de votre colloque nous est extrêmement bénéfique parce que nous sommes en séance plénière aujourd'hui à la Commission nationale toute la journée. Il est donc beaucoup plus facile de venir vous rencontrer ici puisque nous sommes dans les locaux de la Commission nationale. J'avais vraiment envie que nous puissions échanger et surtout que nous puissions collectivement vous témoigner de la convergence de points de vue que nous portons.

Une convergence qui est inscrite dans la loi puisque le Code de l'environnement a prévu un continuum total de la participation entre la participation amont – notre moment où on peut discuter du projet – jusqu'à la participation aval qui est votre moment, en passant par le stade de l'évaluation environnementale. Ce stade est tout aussi fondamental, parce que beaucoup de questions se posent dès le stade de la participation amont sans qu'il soit possible d'y répondre. On manque encore d'études et d'informations à ce stade de la procédure. Or, l'évaluation environnementale va apporter généralement énormément de réponses aux questions du public.

C'est pour ces raisons que le législateur a prévu en 2016 le continuum de participation, grâce à «la concertation post», c'est-à-dire la présence d'un.e garant.e qui va jusqu'à l'enquête publique. Tout l'intérêt est de pouvoir continuer à informer le public sur le résultat des études produites dans le cadre de l'étude d'impact, de les rendre accessibles pour le public et de l'amener à réagir, de faire en sorte que le public ait des réponses à ses questions, car il nous est souvent reproché collectivement cette absence de réponses.

«Nous sommes frappés par l'appétence de participation, par cette volonté de la société, pas toujours de décider au sens propre, mais en tous cas de pouvoir participer à l'élaboration de la décision, ce qui est le principe de la Convention d'Aarhus.»

Nous voyons s'exprimer cette volonté de la société dans les chiffres. Entre 2016 et 2019, le taux de saisine de la CNDP a été multiplié par 7 ! On n'est plus dans le même monde. Face à cela, puisque vous connaissez mon franc-parler, il est clair qu'on est assez étonné de voir la contradiction entre ces aspirations de la société et des projets de loi ou des propositions de loi ou des discours qui portent la régression de la participation. Entre une société qui aspire à s'exprimer et à participer et des lois qui font en sorte qu'elle ne s'exprime pas ou qu'elle s'exprime le moins possible.

On a eu la série des PPVE [participation du public par voie électronique] – que nous commençons à bien connaître maintenant puisque vous avez ici les deux grands experts de la PPVE, Jean-Louis Laure et Sylvie Denis-Dintilhac qui pourront vous en parler dans le détail – PPVE

qui s'applique non seulement sur les équipements des Jeux olympiques mais encore également sur les projets de prisons. On a maintenant ce projet de loi «bien nommé» ASAP, il fallait oser franchement<sup>1</sup>. Projet qui réduit encore le champ de la participation puisqu'en permettant de facilement écarter les exigences d'évaluation environnementale, on écarte de fait les exigences de participation. Ce qui n'est certainement pas un progrès pour les maîtres d'ouvrage qui vont être dans une situation d'incertitude juridique énorme.

On est très étonné de ces contradictions qui s'expriment en plus dans un autre domaine, puisque la plupart des politiques n'ont que le mot de participation à la bouche. Comment peut-on expliquer avoir le mot de participation à la bouche et en même temps porter de tels textes de loi ? Ou alors la participation ne serait qu'une œuvre de communication ? Le problème, puisque c'est une œuvre de communication – on a eu un «grand» exemple récent – est qu'ensuite le public revient vers nous lors des débats publics en nous disant «Ah c'est encore un grand bla-bla». Il y a une défiance énorme qui s'installe entre le public et nous, nous collectivement, nous institutions. Or, la défiance est quand même le cœur du problème. Cette défiance devient réciproque.

Les décideurs me disent qu'ils ne comprennent pas pourquoi le public ne leur fait pas confiance. Mais ces décideurs passent leur temps à donner des signes de défiance à l'égard du public, parfois dans des mots en nous disant que s'ils organisent un grand débat, ils n'auront qu'un ramassis d'idées contradictoires et saugrenues. Leur première critique est que les participants à des débats publics ne sont pas des experts. Donc ils ne sont pas compétents pour s'exprimer sur le sujet. C'est la première approche. Par exemple, dans le cadre de la politique agricole commune, ça a été leur première attaque: «Comment voulez-vous que le grand public s'exprime sur l'agriculture ?». La deuxième critique est aussi récurrente: «On aura une série de propositions sans cohérence et qu'on n'arrivera pas à lier les unes avec les autres».

Or l'expérience du débat public et de la participation au contraire montre qu'à la fin d'un débat public, il y a énormément de convergence. Parce que toutes ces positions et ces arguments portés par le public sont en général structurés autour de valeurs. Quand on interroge les valeurs que portent les personnes, on arrive toujours sur des choses très cohérentes, très porteuses, très structurées, que les décideurs feraient bien d'écouter, surtout dans le contexte actuel.

<sup>1</sup> NDLR: projet de loi d'Accélération et de Simplification de l'Action Publique. ASAP également pour «As soon as possible»: aussi vite que possible.

C'est vrai que vous avez parlé de la confiance ce matin. Si nous sommes là aujourd'hui, ce n'est qu'à cause d'un problème de confiance. Quand on a pensé la Convention d'Aarhus, c'était autour d'un problème de confiance. Pourquoi fait-on participer les citoyens à l'élaboration de la décision ? C'est parce qu'on pense qu'elle sera meilleure ainsi.

De la même manière, une autre erreur est très courante dans la participation: une secrétaire d'État récemment a déclaré publiquement «Participation, de toutes façons elle n'a pas fait la preuve de son efficacité parce qu'il y a toujours autant de recours». Oui, mais justement la participation, n'a pas pour objectif de faire avaler des projets qui sont fondamentalement mauvais. Un projet peut être mauvais dans son essence même, dans son principe même. Ce n'est pas aux experts de dire si un projet est bon ou mauvais, c'est aux personnes concernées, donc au grand public de donner son avis sur la qualité d'un projet et de dire s'il l'estime opportun ou pas opportun.

Toute la différence entre les uns et les autres – entre les porteurs et détracteurs de la participation – est là: soit on se place du point de vue du projet et on considère que le projet est intrinsèquement bon, par conséquent la participation vise seulement à le faire passer ou éventuellement à le co-construire – la co-construction évite le débat sur l'opportunité. Soit on se place du point de vue du public et on se dit «Laissons le public donner effectivement son avis sur ce projet, laissons-le s'exprimer» et parce qu'on lui fait confiance, écoutons-le. Avec vous, nous portons cette deuxième approche.

Finalement ces deux logiques aujourd'hui s'opposent, c'est un débat fondamentalement politique et au cœur de ce débat, c'est la question de la confiance qui se pose. Si la participation – qui est une version très aboutie de la démocratie – est remise en question par le grand public, alors qu'est-ce qui reste ? Si le décideur n'écoute pas la participation, si à l'issue d'un débat public il ne change pas sa conception du projet qu'il portait, qu'il montre que finalement il n'a rien à faire de l'avis du public, il ne faut pas s'étonner qu'ensuite une partie du public aille s'exprimer dans la violence qui est une autre forme d'expression.

C'est une vision fondamentalement politique que nous portons et dont nous sommes fiers, pas la politique partisane, mais une vision de la société: faire confiance au public ou pas.

«C'est la raison pour laquelle, même si j'imagine combien les temps ne sont pas faciles pour vous, les remises en question de l'enquête publique n'invalident pas son principe.»

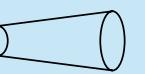


Dans ce contexte-là, il faut retourner au front et porter ses idées. Il faut porter peut-être une autre vision de l'enquête publique, je n'en sais rien, je ne suis pas experte du sujet donc cela ne m'appartient pas. Toujours est-il que nous portons vraiment la même logique, la même confiance dans le public.

C'est important du coup qu'il y ait des commissaires enquêteurs qui soient aussi garant.e.s, qu'on puisse assurer ce continuum, qu'on puisse faire la passation des interrogations du public au commissaire enquêteur.

Voilà ce que je voulais vous dire, je voulais vous dire que nous sommes liés. La CNDP et la CNCE échangent énormément et je suis donc très heureuse d'avoir pu vous parler avec ce franc parler qui m'est toujours reproché.

# Modernisation de l'enquête publique, évolution du rôle du commissaire enquêteur



Jean-Claude Hélin

membre du Conseil d'orientation de la CNCE

Jean-Claude Hélin, vous êtes membre du Conseil d'orientation de la CNCE, professeur émérite à l'Université de Nantes, et commissaire enquêteur en Loire-Atlantique depuis 2010. En introduction de cet après-midi, vous avez envie de revenir sur les deux ou trois points qui ont marqué la matinée, parce qu'il y a eu beaucoup de sujets abordés, il y a eu du débat et de la passion exprimée aussi de part et d'autre. Qu'avez-vous retenu?

Notre Compagnie nationale m'a demandé d'intervenir sur deux aspects de la modernisation de l'enquête publique qui, à juste titre, lui ont paru essentiels dans le cadre de ce colloque: la modernisation de son encadrement juridique d'une part, la transformation de la place et du rôle du commissaire enquêteur d'autre part. Je vais sans préambule tenter de brosser à grands traits cette double évolution en m'excusant par avance auprès de nos collègues si je ne leur apprends rien.

## **La modernisation de son encadrement juridique**

Cette modernisation a été réalisée en deux temps inspirés de préoccupations sensiblement différentes: la loi de 2010 affichait clairement son objectif, celui d'un «Engagement National pour l'Environnement», l'ordonnance de 2016 s'inscrit dans une logique différente, celle d'une réforme du droit de la participation fortement imprégnée depuis 2012 par les objectifs d'économie, de simplification, dont Cécile Blatrix a souligné le caractère régressif.

La réforme de 2010 a pour l'essentiel introduit 4 dispositifs:

**1.** le premier a consisté à réduire de façon drastique le nombre de régimes d'enquêtes publiques antérieur. On a oublié les quelques 180 régimes différents qui coexistaient en 2010 et la complexité qui en résultait. Ils sont aujourd'hui remplacés par trois régimes codifiés au Code de l'environnement, au Code de l'expropriation, au Code des relations entre le public et l'administration. Le progrès sur ce point est incontestable.

**2.** le second résulte de la création et surtout de la généralisation du recours à l'enquête unique. La procédure n'est pas entièrement nouvelle puisqu'elle remplace les enquêtes dites autrefois «conjointes», mais sa généralisation est une nouveauté. Dès lors que l'une des enquêtes est une enquête environnementale, il est possible désormais de recourir à une enquête unique qui permet de rassembler l'ensemble des autorisations relatives à un même projet. L'enquête unique permet au commissaire enquêteur de réaliser un seul rapport, mais lui impose de rédiger des conclusions séparées pour chaque enquête. La procédure a eu un succès incontestable auprès des autorités organisatrices et des porteurs de projet. Elle a contribué à réduire une des critiques formulées par les mouvements associatifs, celle du saucissonnage des enquêtes.

**3.** le troisième résulte de la création de la procédure de suspension d'enquête, qui permet à la personne responsable d'un projet ou d'un programme qui, pendant l'enquête, estime qu'il est nécessaire d'apporter à son projet des modifications substantielles, de demander à l'autorité organisatrice «après avoir entendu le commissaire enquêteur» de suspendre l'enquête pendant une durée maximale de 6 mois (1 seule fois). Dans ce cas, le dossier initial doit simplement être complété,

et l'information du public réalisée, ce qui évite au porteur du projet de reprendre intégralement la procédure d'enquête.

**4. la création de l'enquête complémentaire** procède du même esprit. Elle est rendue possible cette fois alors que l'enquête soit close, donc après les conclusions et l'avis du commissaire enquêteur. Si le porteur du projet ou le responsable du plan estime devoir apporter à son projet des changements qui affectent son économie générale, il lui est possible de recourir à une enquête dite complémentaire. Dans ce cas l'enquête ne va porter que sur les avantages et inconvénients de ces modifications sur l'environnement. Il s'agit, comme pour la suspension d'enquête, d'éviter au porteur du projet de refaire un dossier complet et d'avoir à reprendre toute la procédure.

#### **La réforme de 2016 est d'inégale importance**

Elle a d'abord procédé à quelques ajustements plus ou moins heureux. Certains sont plutôt bienvenus : on citera pêle-mêle la généralisation de la déclaration sur l'honneur d'absence d'intérêt à l'opération projetée, les précisions sur le contenu de l'avis d'enquête, sur le régime de la réunion publique, sur la prise en compte des observations du public (qui doivent être « parvenues pendant le délai d'enquête » et non « recueillies au cours de l'enquête »). D'autres ont été plus discutés : la disparition des suppléants, la suppression du caractère obligatoire de la provision, sacrifiés sur l'autel des économies. Certains d'entre eux constituent incontestablement une régression : la possibilité de réduction de la durée de l'enquête à 15 jours en cas d'absence d'évaluation environnementale et la limitation à 15 jours et non 30 d'une prolongation d'enquête

Son objet essentiel est autre. Il a consisté à faire entrer résolument l'enquête publique dans l'ère du numérique. Il s'agit incontestablement d'un progrès pour le porteur du projet comme pour le public. Sans entrer dans le détail, l'obligation de mise en ligne concerne aujourd'hui l'ensemble de la procédure, de l'avis d'enquête aux conclusions et avis du commissaire enquêteur en passant par le dossier d'enquête et les observations du public. Le recours à un registre dématérialisé, qui reste à l'initiative du seul porteur du projet, constitue la forme la plus avancée de la dématérialisation. Assez sagement, pour éviter l'écueil de la fracture numérique, le législateur a eu la sagesse de maintenir l'obligation d'un dossier papier et la possibilité pour le public d'exprimer ses observations sur des registres ou par courrier.

« Le second aspect de la modernisation de l'enquête résulte de la transformation profonde de la place et du rôle du commissaire enquêteur dans l'enquête publique. »

Cette transformation silencieuse est assez largement méconnue du public. Elle a pris une triple dimension :

- 1. des commissaires enquêteurs aujourd'hui mieux recrutés;**
- 2. des commissaires enquêteurs mieux formés;**
- 3. des commissaires enquêteurs appelés à intervenir activement à tous les stades de la procédure.**

**Des commissaires enquêteurs mieux recrutés:** le changement majeur résulte d'un décret d'application de la loi ENE qui a limité à 4 ans la durée de validité de l'inscription sur les listes départementales et mis fin à l'inscription à vie telle qu'elle existait antérieurement, qui était incontestablement une anomalie. Cette obligation de repasser tous les quatre ans devant une commission départementale a eu un effet considérable.

D'abord sur le plan quantitatif. Elle s'est accompagnée d'une réduction spectaculaire du nombre des commissaires enquêteurs dans tous les départements (à titre d'exemple nous étions 115 en Loire Atlantique il y 10 ans, nous sommes 47 aujourd'hui).

Ensuite sur le plan qualitatif, avec un profond renouvellement de la population des commissaires enquêteurs (sur ces 47 commissaires enquêteurs, il a été procédé à 27 nouveaux recrutements en quelques années).

**Des commissaires enquêteurs mieux formés:** bien au-delà de la dimension parfaitement symbolique du caractère obligatoire de la formation inscrite dans l'ordonnance de 2016, il faut souligner le travail considérable accompli en matière de formation depuis près de 10 ans par les tribunaux administratifs, les DREAL, la CNCE, les compagnies régionales et départementales.

La CNCE a notamment mis en place des outils d'information remarquables et actualisés à la disposition des commissaires enquêteurs, avec le guide de l'enquête publique, le guide de la dématérialisation, sa revue « l'enquête publique », les forums mis en place par thèmes sous la responsabilité de collègues.

De leur côté, les compagnies régionales et départementales organisent régulièrement, avec les tribunaux administratifs et les services de l'État, des journées de formation sur les évolutions des politiques publiques qui font une place de plus en plus importante à la pratique des enquêtes publiques et à la présentation de retours d'expérience.

**Dernier aspect de cette évolution: des commissaires enquêteurs désormais acteurs appelés à intervenir à tous les stades de la procédure.** Nous intervenons en effet activement avant l'ouverture de l'enquête/pendant l'enquête/après la clôture de l'enquête.

Avant l'enquête, nous intervenons de façon très active auprès de l'autorité organisatrice et du porteur du projet : préparation de l'avis

d'enquête/détermination du calendrier de l'enquête/durée de l'enquête / nombre et lieux des permanences/publicité et affichage (notamment sur le terrain)/visite des lieux/composition du dossier d'enquête.

Pendant l'enquête: nous avons un rôle essentiel et irremplaçable d'explication, d'écoute, de dialogue avec le public et les mouvements associatifs au cours des permanences et cette dimension présente est au cœur de notre mission. Nous entretenons également un dialogue avec le porteur du projet: demandes d'informations complémentaires/ décision d'organiser une réunion publique/de prolonger l'enquête/ consultation avant une suspension d'enquête/plus rarement d'expertise complémentaire.

Après la clôture de l'enquête, notre rôle essentiel réside bien sûr dans la rédaction de nos rapports/conclusions et avis.

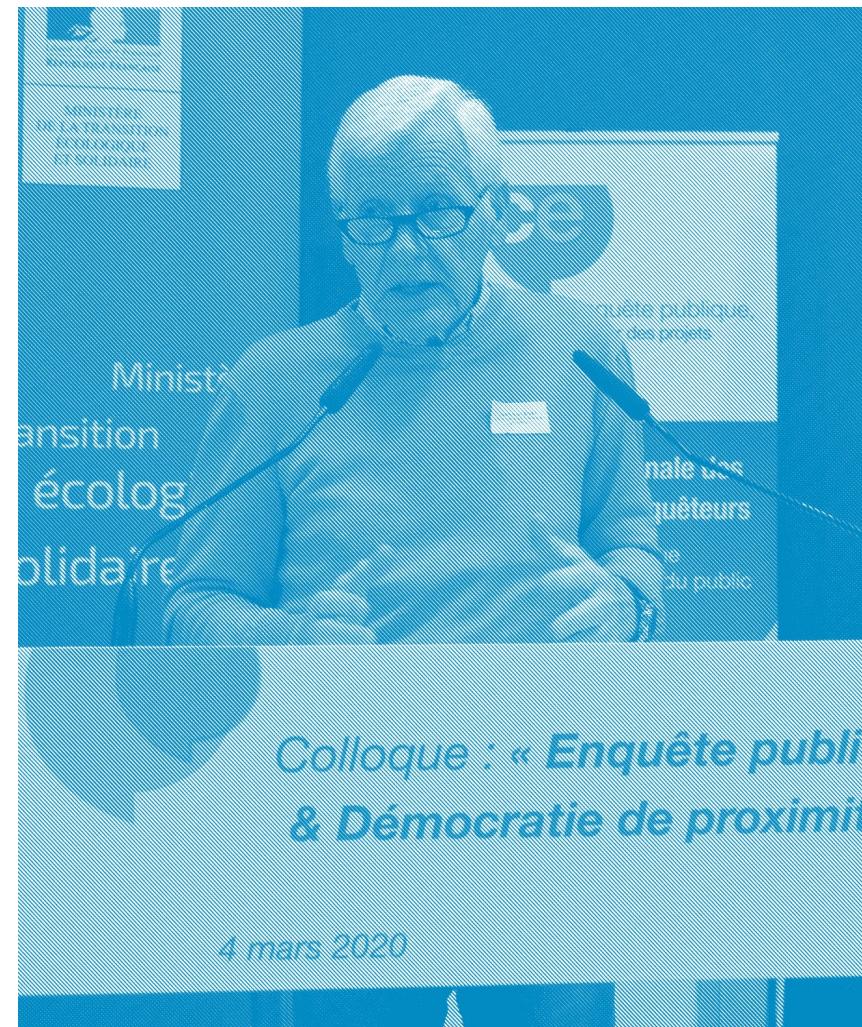
#### **Deux innovations particulièrement heureuses ont accompagné ce dernier stade de la procédure.**

La première est la généralisation de la remise en mains propres, au cours d'une rencontre avec le porteur du projet, du procès-verbal de synthèse qui intervient huit jours après la clôture de l'enquête. Cette rencontre permet de renouer le dialogue avec le porteur du projet et d'aborder avec lui toutes les interrogations et questions susceptibles d'être reprises dans d'éventuelles recommandations ou réserves.

La seconde résulte de la possibilité pour le tribunal administratif, spontanément ou à la demande de l'autorité organisatrice, de demander au commissaire enquêteur de compléter ses conclusions, ce qui vise à sécuriser juridiquement l'enquête et à éviter qu'une insuffisance ou un défaut de motivation de nos conclusions entraînent une annulation de la décision prise à l'issue de l'enquête.

Commissaire enquêteur depuis 2010, et pour avoir travaillé comme universitaire avant cette période sur le droit et la pratique des enquêtes publiques, je mesure l'importance du chemin parcouru au cours de ces 10 années, notamment le passage de la conception du commissaire enquêteur «honnête homme» qui prévalait lors du vote de la loi Bouchardeau, au rôle «d'homme-orchestre» conduisant ou dirigeant l'ensemble de la procédure d'enquête publique.

Je suis donc profondément convaincu que c'est par notre action tout au long de l'enquête, par la qualité de nos rapports et de nos conclusions, par leur valeur ajoutée, que nous saurons gagner le respect des autorités organisatrices/le soutien des porteurs de projet/l'estime du public que nous contribuerons à sauver l'enquête publique des menaces qui pèsent aujourd'hui très lourdement sur son champ d'application.





# Focus : «œil du 20 heures» de France 2 diffusé le 22.01.2019

Je vous propose, avant d'aller plus loin dans la prospective, de faire un arrêt sur image et de découvrir un reportage qui avait été diffusé dans le cadre du 20h00 de France 2. Dans leur rubrique intitulée «œil du 20 heures» où ils vont regarder d'un peu plus près des sujets de société pour les décrypter, ils se sont intéressés, au début de janvier 2019, à la situation de l'enquête publique.

En ce moment, le gouvernement n'a qu'un mot à la bouche: le débat. Mais pendant qu'il encourage le grand débat national, il a décidé de supprimer dans certaines régions, une autre forme de consultation: les enquêtes publiques.

Des enquêtes publiques, il y en a eu quelque 7000 en France l'an dernier. C'était le cas à Longueau, dans les Hauts-de-France, où une filiale du groupe Vinci avait prévu de construire une usine de bitume, à 130 mètres des habitations. Une enquête publique a été ouverte, tous les habitants ont pu s'exprimer sur le projet.

«S'il n'y avait pas eu d'enquête publique, les tractopelles seraient en route.»

Conclusion de l'enquête: avis défavorable. Cette zone est jugée inadaptée pour accueillir une telle usine. L'industriel a abandonné l'idée, à la grande satisfaction des opposants. «S'il n'y avait pas eu d'enquête publique, je pense que les tractopelles seraient déjà en route pour construire l'usine» se félicite Sébastien Galland-Rins, un riverain. «C'est un rouage important de démocratie: face à des grosses industries comme Vinci, Eurovia, on ne fait pas le poids.»

Pourtant à quelques mois près, il aurait bien pu ne pas y avoir d'enquête publique pour ce projet d'usine. Dans un décret promulgué fin décembre, le gouvernement impose en effet une expérimentation dans les Hauts-de-France et en Bretagne: pour les installations présentant un risque environnemental, les enquêtes publiques pourront être remplacées par une consultation sur internet.

Plus d'enquête, et plus de commissaires enquêteurs... Nous avons rencontré l'un d'eux dans la Somme : François-Charles Grévin y instruit sans doute l'une de ses dernières enquêtes publiques,

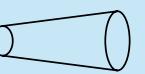
sur l'implantation de 10 éoliennes. Avant de rendre un avis favorable ou défavorable au projet, il a étudié les 1142 pages du dossier dans le détail, pour le présenter aux riverains. «Il fait 8 kilos: pour le lire j'ai mis 2 journées» relève-t-il. Il n'imagine pas un internaute consacrer autant de temps à étudier un dossier. «À mon avis nous remplissons un rôle qui me semble difficilement remplacable par une procédure sur internet».

«3 avis pour, 2768 avis contre,  
mais le décret promulgué.»

Mais pour le gouvernement, ces enquêtes publiques sont trop longues et trop complexes. Au revoir monsieur le commissaire enquêteur: les Français sont désormais invités à laisser leurs avis directement sur internet. Seront-ils mieux entendus ? Avant de remplacer la procédure par une consultation en ligne, le gouvernement avait interrogé les citoyens... sur internet justement. Résultat: 3 avis en faveur de la suppression de l'enquête publique, 2768 contre. Cette procédure consultative n'a pas empêché le décret d'être promulgué.

C'est là un avant-goût amer des enquêtes publiques 2.0, selon France Nature Environnement. «On est à des années-lumière des garanties qu'offre une procédure d'enquête publique» estime Florence Denier-Pasquier, secrétaire nationale de l'association. «Ca n'a rien à voir: on nous fait croire que c'est la même chose mais c'est un faux-semblant!»

Les députés de la majorité l'assurent, il ne s'agit que d'une expérimentation, dont les leçons seront tirées dans 3 ans. Si l'essai est jugé concluant, l'enquête publique pourrait alors être supprimée partout en France, pour tous les projets touchant à l'environnement.



# Réduction du périmètre des enquêtes publiques

**Raphaël Brett**

maître de conférences en droit public,  
Université de Paris-Sud

Raphaël Brett, vous êtes maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Sud. Vous avez soutenu votre thèse sur la participation du public à l'élaboration des normes environnementales. Réduction du périmètre des enquêtes publiques, on l'entendait dans le reportage de France 2 à l'instant, c'est à l'ordre du jour, il y a des expérimentations en cours. Éclairez-nous avec l'œil non pas du 20 heures, mais avec celui du juriste que vous êtes.

L'heure est grave pour l'enquête publique. L'entreprise de rationalisation de cette procédure, qui a débuté approximativement il y a deux décennies, a conduit les pouvoirs publics à en réduire concurremment le nombre.

Même si les chiffres varient d'un auteur à l'autre, le nombre d'enquêtes publiques a fortement baissé, passant d'à peu près 15 000 dans les années 80, à environ 5 000 aujourd'hui. Cette diminution n'est évidemment pas due à un ralentissement de l'action des aménageurs, loin s'en faut.

« Cette diminution est à rechercher plutôt dans diverses interventions législatives et réglementaires venues soustraire un certain nombre de projets à l'enquête publique. »

L'un des premiers coups de semonce porté à l'enquête fut le fait d'une ordonnance du 11 juin 2009<sup>2</sup> venue créer le régime de l'enregistrement pour certaines installations classées, antérieurement soumises au régime de l'autorisation. Cette création a automatiquement entraîné une baisse non négligeable du nombre d'enquêtes, dans la mesure où, contrairement aux décisions d'autorisation, la procédure d'enregistrement n'est pas soumise à enquête publique.

Nous pouvons citer également le décret du 4 juin 2018 venue modifier les catégories de projets relevant de l'évaluation environnementale<sup>3</sup>, à nouveau dans un sens permettant à des projets antérieurement soumis à évaluation – et donc à enquête – d'y échapper.

Comment ne pas citer, aussi, la loi du 10 août 2018<sup>4</sup> et l'un de ses décrets d'application de décembre 2018 qui ont mis en place une expérimentation de trois ans dans certaines régions<sup>5</sup> permettant de substituer une mise à disposition électronique à l'enquête publique pour certaines catégories de projets soumis à autorisation environnementale. Interrogé par un député qui soulignait que, dans un contexte qui voit plus de 7,5 millions de français privés d'une connexion internet de qualité, la mise à disposition électronique ne permettait pas la participation de tous les publics aux décisions, le ministère de la Transition écologique et solidaire répondit qu'il était toujours possible d'envoyer des contributions écrites par voie postale.

**2** Ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement.

**3** Décret n°2018-435 du 4 juin 2018 modifiant des catégories de projets, plans et programmes relevant de l'évaluation environnementale.

**4** Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

**5** Plus précisément les régions Bretagne et Hauts-de-France. Voir le décret n°2018-1217 du 24 décembre 2018 pris en application des articles 56 et 57 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance

Mais ce qui est plus intéressant est ce qui suit: le ministère explique, je cite: «De la même manière que pour l'enquête publique, le public aura la possibilité de s'exprimer sur le projet. Son avis sera pris en compte, non pas par un commissaire enquêteur, mais par le préfet qui devra mettre en balance l'ensemble des intérêts concernés au regard de la participation du public et traiter de manière objective les observations du public en rédigeant la synthèse de cette participation». Pour le ministère, il semble n'y avoir aucun problème à remplacer l'avis d'un organe indépendant par celui d'un fonctionnaire d'État, ce qui est pour le moins original.

« La vocation d'une expérimentation étant, en outre, amenée à être généralisée à l'ensemble du territoire, on s'achemine vers une diminution encore plus drastique du nombre d'enquêtes, qui signifierait sans doute la mort pure et simple de la procédure. »

On rappellera enfin que l'article 6 de la loi «ELAN» du 23 novembre 2018<sup>6</sup> étend l'exemption d'organiser une enquête publique à tout projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement concernant une zone d'aménagement concerté et non plus seulement à sa création.

Le fascicule de présentation de cette belle journée présente également un certain nombre d'autres textes, qui vont tous dans le même sens, celui de la réduction du périmètre de l'enquête. Il importe de s'inquiéter de cette disparition progressive, non pas tellement car l'enquête publique serait, par essence, parée de toutes les vertus participatives imaginables,

« mais plutôt car, en ses lieux et place, c'est bien un 'moins disant participatif' auquel les pouvoirs publics ont recours en mobilisant systématiquement la mise à disposition électronique. »

En effet, ce mécanisme évacue totalement le tiers neutre et impartial qu'est le commissaire enquêteur et laisse le public seul face à son écran d'ordinateur, ce qui n'est évidemment pas satisfaisant. Dans la mise à disposition, le public n'a même plus la possibilité de rencontrer le décideur ou le porteur de projet. Sous couvert de dématérialisation et de modernité, c'est en fait une déconnexion d'avec le terrain qu'engendre la mise à disposition électronique, une déconnexion qui entraîne une perte de sens et génère de la frustration.

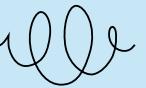
<sup>6</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Ce «moins disant» démontre bien que les pouvoirs publics abordent la participation avec une légèreté blâmable, qui fait finalement douter de la sincérité de la démarche.

Bien entendu, la procédure peut encore évoluer sur certains points. L'un des reproches très souvent repris par la doctrine est celui de la tardiveté de l'enquête, c'est sur celui-ci que je souhaite conclure mon propos. En effet, il ne me semble pas que le moment de déclenchement de l'enquête pose un réel problème. En réalité, l'enquête n'est pas tardive en soi: elle ne l'est que relativement à ce qu'on en attend.

Effectivement, si l'on attend de l'enquête publique, grossso modo la même chose que ce que l'on attend des mécanismes de concertation préalable de type débat public par exemple, il est certain que l'enquête publique est tardive. S'il s'agit de recommencer à débattre de l'opportunité d'un projet ou de ses grandes lignes – c'est-à-dire de rejouer un débat public ou une concertation – il est certain que l'enquête ne présente pas un intérêt majeur. Mais si la procédure était mieux calibrée, et que chacun, public comme décideur, savaient précisément ce qu'il reste à décider, ce qui peut encore bouger, cela contribuerait sans doute à renouveler l'intérêt de la procédure, qui présente de nombreuses vertus. On pourrait tout à fait imaginer que le porteur du projet ou le décideur établisse, en lien avec le commissaire enquêteur, un document joint au dossier d'enquête qui précise ceux des éléments de la décision que les observations du public sont susceptibles d'influencer véritablement.

# Illustration concrète en région – Expérimentation de la loi ESSOC



## **Marie-Pascale Deleume**

administratrice d'Eau & Rivières de Bretagne,  
membre du Conseil économique, social et  
environnemental régional (CESER) de Bretagne

## **Martine Viart**

présidente de la Compagnie des commissaires  
enquêteurs de Bretagne

## **Denise Lecocq**

présidente de la Compagnie régionale  
des commissaires enquêteurs de Picardie

## **Jean-Paul Hemery**

président de la Compagnie  
des commissaires enquêteurs du Nord Pas-de-Calais

Nous aurons deux illustrations concrètes de la même région puisque je vais inviter Marie-Pascale Deleume, qui est administratrice d'Eau & Rivières de Bretagne, ainsi que Martine Viart qui est la présidente de la Compagnie des commissaires enquêteurs de Bretagne. Marie-Pascale Deleume, concrètement comment les choses se passent en région? Sur le terrain vous avez pu faire des observations, ramener quelques constats et on vous laisse nous partager cela et puis après avec Martine Viart nous ferons un point sur la fameuse expérimentation de la loi ESSOC.

**MPD** Je vous remercie tous de nous avoir permis de vous présenter ce que nous faisons en tant que «Eaux & Rivières de Bretagne». Nous sommes une association qui a plus de 50 ans aujourd'hui et qui s'est toujours présentée et a travaillé dans la concertation, notamment la concertation institutionnelle. Je pense que c'est extrêmement important dans le débat. Je vais me porter essentiellement sur deux cas concrets. Tout a été dit, donc je vais vraiment être très rapide.

J'ai travaillé sur deux cas actuels de méthanisation en Ille-et-Vilaine: un cas avec enquête publique, un dossier à 200 tonnes/jour à Janzé et un cas sans enquête publique, un dossier à 97 tonnes/jour à Combourg. Il faut savoir déjà que les sites préfectoraux sont structurés différemment, ce qui rend difficile le repérage de l'information sur les procédures, c'est déjà un problème.

La réduction du périmètre de l'enquête publique revêt deux volets importants: l'augmentation des seuils successifs et le remplacement de l'enquête publique par la consultation dématérialisée.

**L'augmentation des seuils successifs** fait que les mailles du filet sont de plus en plus importantes, donc il y a de plus en plus de dossiers qui passent à côté de l'enquête publique. Nous n'avons pas l'information parce que ça passe uniquement en enregistrement. Tous les ans, on a de nouvelles modifications. Exemple pour la méthanisation où on est passé de 40 tonnes/jour à 100 tonnes/jour en juin 2018, et ça a fait exploser le nombre de projets. Exemple sur les tailles d'atelier, pour l'élevage de 450 équivalents animaux à 2000 en décembre 2013, donc nous avons vu disparaître 90% des mesures des émissions d'ammoniaque. C'est très concret.

« La réduction du champ de l'application de l'enquête publique, c'est la réduction de l'application de l'évaluation environnementale et c'est là qu'est le cœur de notre action et notre problème.»

**Le remplacement de l'enquête publique par la consultation dématérialisée.** L'expérience que je vous présente n'est pas celle qui est prévue dans la loi ESSOC, en fait jusqu'à maintenant en Bretagne on se retrouve sans dossier pour l'expérimentation dans la loi ESSOC. La consultation dématérialisée se fait quand même, notamment dans le cadre de l'enregistrement et aussi dans l'enquête publique, c'est-à-dire qu'on a tous les dossiers qui sont présentés sur le site de la préfecture.

Pour nous, ces dossiers sont une très forte réduction d'accès à l'information parce que d'une part, on n'a pas de vérification des pièces du dossier alors qu'avec l'enquête publique, on estime

que le commissaire enquêteur a vérifié et a complété le dossier en cas de pièces manquantes, ce qui n'est pas le cas quand c'est uniquement dématérialisé, et d'autre part on n'a pas de conclusion de la consultation, pas d'avis d'une tierce personne avisée et courageuse. Certains dossiers montrent que vraiment, parfois, il faut un courage énorme, on a parlé de «l'Homme à tout faire», mais c'est aussi un courage énorme de pouvoir donner des avis alors qu'il y a des pressions vraiment contraires sur le terrain.

Et aussi quelque chose de très important de la part du commissaire enquêteur, c'est la possibilité d'émettre des réserves et des avis négatifs, ce n'est pas le cas régulièrement, mais ça arrive. Pour nous, c'est ce qui permet d'avoir une réponse du porteur du projet. C'est un signal, alors qu'autrement, en dématérialisé, on est face à un vide, on n'a pas de réponse pour faire évoluer le projet pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux.

#### [Ça se passe moins bien quand il y a une consultation au lieu d'une enquête publique?](#)

Dans l'enquête publique, on a déjà une vérification des dossiers, on est déjà un peu rassuré que toutes les pièces ou à peu près sont dans le dossier. Dans la consultation, on n'en a pas. Dans le cas de mes deux dossiers, dans l'enquête publique on a très peu d'erreurs, très peu de manque de pièces alors que dans la consultation, par exemple le cas sur Combourg: on n'a pas eu de plan d'épandage, pas de signature du permis de construire, un permis de construire erroné, pas les plans, pas de plan de masse, pas de plan de situation. Comment voulez-vous, alors, donner des avis ?

Sur l'information vers le citoyen, pour l'enquête publique l'affichage est vérifié, pour la consultation ce n'est que le porteur de projet qui est responsable de sa communication. Résultat par exemple sur ce dossier-là, on n'a pas eu de communication. On l'a su en tant qu'association uniquement l'avant-veille et les citoyens ne l'ont pas su.

L'enquête publique, c'est un dossier papier, on rappelle que c'est quand même intéressant d'avoir des dossiers papier. Quand tout est en dématérialisé, ça veut dire que soit on se coltine toutes les photocopies, soit on tapote toute la journée et on prend un mal de tête énorme. Donc le dossier dématérialisé, oui, mais cela nécessite quand même d'avoir un certain nombre d'éléments papier pour s'y retrouver.

L'importance des permanences physiques, c'est la possibilité d'avoir des explications. Tout le monde n'est pas un spécialiste du droit, un spécialiste de l'urbanisme, de l'élevage, de l'agronomie et donc c'est très difficile pour les gens de pouvoir donner des avis,

sauf justement des avis NIMBY s'il n'y a pas d'explication. En consultation, il n'y a rien, c'est «brut de pomme» et les avis que les citoyens vont donner vont l'être aussi, c'est normal puisque on en est resté au premier niveau d'information, sans échanges.

Nous portons une très grande attention, et je suis aussi au Conseil économique et social de Bretagne, sur cette notion d'illectronisme, il y a plus de 30 % de la population française qui est en situation d'illectronisme, en plus de l'illettrisme. Les gens ne sont pas forcément à l'aise avec internet, avec toute l'arborescence informatique et les sites des préfectures sont tous différents, ce qui n'est quand même pas évident. On a des difficultés à trouver l'information, les gens ont des difficultés à répondre. Parfois, on est encore sur des zones blanches en zone rurale, il ne faut pas l'oublier, ou alors des liaisons qui moulinent pendant dix minutes pour avoir deux pages.

Notre grand problème, c'est que nous n'avons pas de réponse à nos questionnements. L'enquête publique permet d'avoir des conclusions, un avis du commissaire enquêteur. Avec la consultation pas de synthèse, le préfet doit la faire, mais dans tous nos dossiers, il n'y a aucune synthèse. Les réserves amènent le questionnement du porteur du projet, donc obligent à une réponse des porteurs de projet, ce qui est intéressant pour nous parce que ça permet parfois d'approfondir, voire d'améliorer un ou des enjeux environnementaux qui ne l'avaient pas été initialement, tandis que sur la consultation, rien !

Qu'est-ce qu'on fait quand on est informé (sur un projet en consultation qui pose problème) ? On alerte le préfet directement, on envoie courriers, recommandés, etc. On retourne au niveau zéro de l'échange.

#### [On est en train de revenir en arrière par rapport à la pratique instituée précédemment.](#)

Les avis négatifs permettent d'avoir des justifications de la part du porteur de projet, de réviser le projet, c'est vraiment la brique du dialogue environnemental, une brique de démocratie, le lien entre l'environnement et la qualité de vie, alors qu'avec la consultation, le seul moyen possible, c'est le juridique. On est dans une invasion aujourd'hui de recours, on déborde de toutes parts.

Pour aller vite, la plus-value de l'enquête publique on ne la remet pas du tout en cause, c'est tous les éléments que je vous ai dit, ça marche mieux avec l'enquête publique dans tous les points listés.

Pour notre dossier sans enquête publique, pour lequel il est dit que c'est un gain de temps, eh bien c'est un dossier qu'on traîne depuis huit mois parce que comme il était erroné, comme on a alerté le préfet, retour à la case départ, le porteur de projet refait un dossier, comme il n'était pas complet encore, une fois il recommence, c'est la troisième

fois que le dossier est présenté ! Ça traîne et ça coûte aussi. Comme il n'y a rien de prévu, pas de commissaire enquêteur, il y a des réunions qui ne se passent pas forcément bien, les réponses se font par voie de presse interposée avec tous les noms d'oiseaux possibles, ce qui est assez douloureux pour tout le monde et en période électorale, je ne vous dis pas ce que ça va donner.

Pour nous, la problématique, c'est la réduction de l'évaluation environnementale : c'est une régression environnementale et notre gros problème, c'est l'accroissement des risques de pollution et la demande d'une extrême vigilance de la part des citoyens. Là où il y a des citoyens vigilants, on peut dire qu'effectivement il va y avoir quand même des alertes, mais là où les citoyens n'ont pas l'information ou ne sont pas vigilants, eh bien on ne va rien avoir. Le problème c'est que cette mobilisation citoyenne est une mobilisation citoyenne « brute », avec des risques de radicalisation et de violence, par défaut de connaissance et défaut d'information.

Les objectifs sont en contradiction avec les conséquences, puisque l'objectif c'est le gain de temps, dans une logique économique et comptable, et le résultat est une augmentation des mobilisations citoyennes, des blocages de dossier, du juridique à n'en plus finir, une perte de dialogue et de démocratie environnementale, des alertes directes au préfet, la loi du plus fort, le risque de désocialisation, l'engrenage de la violence. On voit « Déméter »<sup>7</sup> arriver, chez nous il y a un dossier où les gens en viennent aux mains, c'est dramatique. Des commissaires enquêteurs ont joué ce rôle de médiation sur des dossiers tendus. Les risques de recours sont massifs, où le juge se transforme en régulateur de la décision publique. En fait, quelque part on déporte le problème. C'est un cri d'alarme, ce qui est très important, c'est sauver l'évaluation environnementale en améliorant l'enquête publique par différentes évolutions.

Le commissaire enquêteur a un rôle charnière, il doit être un incitateur au dialogue environnemental dans l'appréciation des projets, c'est-à-dire qu'il doit amener les citoyens aussi à se poser des questions parce qu'il a étudié le dossier contrairement à la plupart des citoyens. Les dossiers sont parfois énormes, plus de 20.000 pages, les PLUi c'est une catastrophe, les SRADDET je ne vous dis pas, donc on déborde sous des pages et des pages de dossier.

<sup>7</sup> NDLR – Extrait du site du ministère de l'Agriculture: Créeé début octobre 2019 par la Gendarmerie nationale, la « Cellule nationale de suivi des atteintes au monde agricole » (cellule Déméter) est destinée à apporter une réponse globale et coordonnée à l'ensemble

des problématiques de sécurité qui touchent le monde agricole. Dans ce cadre, une convention a également été signée entre le ministère de l'Intérieur et les deux principaux syndicats agricoles, la FNSEA et les JA.

Le commissaire enquêteur présente aussi l'intérêt, pour les gens qui viennent, d'aller directement sur le questionnement qu'ils ont. Il doit et peut rencontrer les citoyens, inciter le porteur de projet à préciser ses informations, à les rendre lisibles, à provoquer des réunions, c'est-à-dire à générer du dialogue environnemental et pas à le faire régresser. Le commissaire enquêteur est un médiateur, je reste sur le terme de médiateur dans le sens où il apaise et il permet le débat, sinon c'est la loi du plus fort et c'est dramatique.

Le gros problème que nous voyons, c'est aussi que le porteur se trouve seul face au citoyen, aux riverains et parfois les riverains savent s'organiser et maintenant on voit arriver « Déméter ».

Il a été dit que la journée d'aujourd'hui était la problématique de la confiance. Pour moi, il y a une autre problématique extrêmement importante, c'est le problème du changement de paradigme et je regrette que le philosophe qui est intervenu ce matin, Daniel Agacinski, ne soit plus là.

Le changement de paradigme est un problème culturel, c'est-à-dire que tant que l'environnement sera considéré comme une contrainte – on parle de « contrainte environnementale » par le porteur de projet, par la collectivité, parfois par l'administration – tant que c'est une contrainte, l'enquête publique sera une contrainte. On pourra faire tout ce qu'on veut, on ne va pas en sortir. Le gros travail c'est l'enjeu culturel, c'est changer nos critères philosophiques sur ce que nous apporte la nature.

Martine Viart, vous êtes la présidente des commissaires enquêteurs de Bretagne, on reste dans la même région. On a entendu au cours de la matinée, à plusieurs reprises, citer justement la Bretagne comme étant l'une des deux régions bénéficiant, je ne sais pas si le terme est bien choisi, de l'expérimentation dans le cadre de la loi ESSOC.

Vous êtes allée aux meilleures sources pour savoir comment ça se passait chez vous et vous nous réservez la primeur de vos découvertes. Vos collègues, présidents des Compagnies des Hauts-de-France, préciserez la situation dans leur région.

**MV** Je vais vous faire gagner un peu de temps parce qu'en fait, je n'ai rien à dire ! Il n'y a rien, il ne s'est absolument rien passé, ni en Bretagne, ni dans les Hauts-de-France. Alors, je me suis dit qu'il devait y avoir des raisons pour lesquelles il y a eu le choix de mettre en place cette expérimentation.

J'ai rencontré le préfet des Côtes d'Armor qui vient d'arriver, il y a dix semaines, il vient de l'Aude. Dans ma demande d'audience, j'avais expliqué la raison pour laquelle je souhaitais le rencontrer, mais je pense

que le message n'est pas passé à la secrétaire. J'ai quand même dû expliquer au préfet ce qu'était la loi ESSOC et l'expérimentation, parce que je crois qu'il le découvrait. Je lui ai expliqué aussi ce que j'attendais et comme je voyais qu'il ne répondait pas, j'ai défendu l'enquête publique, en lui disant qu'il y avait une importance à rencontrer le public. J'ai vendu un peu l'enquête publique.

Après, je me suis dit que j'allais rencontrer le Secrétaire général de la préfecture d'Ille-et-Vilaine, qui est également concerné. Pas de chance, parce qu'il vient d'arriver lui-aussi, mais les services étaient là et ils m'ont confirmé qu'effectivement, aucun projet ne rentrait dans le champ de cette expérimentation, quand même relativement réduit.

Alors je me suis dit que j'allais voir la DREAL qui devait organiser un COPIL (Comité de pilotage) dans lequel la CNCE serait représentée. COPIL qu'on attend toujours, qui n'a pas été formé étant donné qu'il n'y a pas d'expérimentation. La DREAL m'a répondu en disant que le champ ouvert par l'expérimentation est très réduit, qu'il porte sur les seuls projets soumis à autorisation environnementale sans nécessiter de DUP ni de permis de construire, c'est-à-dire que toutes les enquêtes uniques ne peuvent pas rentrer dans ce champ.

Il semblerait que du point de vue des maîtres d'ouvrage, l'apport de la concertation amont n'apparaît pas manifeste. Je pense que les porteurs de projet, finalement, préfèrent essayer de maintenir l'enquête publique avec la participation du public aussi minime soit-elle, que de faire une concertation bien en amont où on leur demanderait de modifier leur projet, ce qui serait trop compliqué pour eux. En fait, ils n'ont pas répondu favorablement aux propositions de la DREAL.

J'ai quand même une petite note positive, parce que si l'expérimentation doit se généraliser sur la France, à mon avis, l'enquête publique va encore vivre pas mal d'années, parce qu'il n'y a pas d'expérimentation. On peut toujours croire que l'enquête publique va rester quand même un moyen d'expression du public et de participation des commissaires enquêteurs aux gros projets.

**DL** Les Hauts-de-France sont couvertes par deux compagnies, celle de Picardie et celle du Nord-Pas-de-Calais, puisque les deux tribunaux administratifs subsistent. Je pense que le tribunal administratif de Lille est tellement surchargé qu'il ne peut pas absorber celui d'Amiens.

En Picardie, nous sommes également au repos. J'ai contacté le préfet de mon département qui est arrivé au mois de septembre. Quand je lui ai parlé de la loi ESSOC, j'ai dû lui raconter ce que c'était. Je lui ai parlé également du rapport Kasbarian qu'il ignorait également. Il ne s'est

absolument pas senti concerné alors qu'il est très concerné, mais il ne voulait pas le savoir. Par contre, la seule chose qui l'a intéressé, c'est la diminution du nombre de commissaires enquêteurs qui commence à devenir assez inquiétante. Dans l'Aisne, nous allons descendre en-dessous de 30 commissaires enquêteurs. Nous sommes 110 en Picardie et nous étions 120 l'an dernier. On a besoin de retrouver de la jeunesse.

**JPH** Dès que nous avons eu connaissance de cette expérimentation, nous avons pris tout de suite contact avec la DREAL des Hauts-de-France qui se situe à Lille, et nous avons rencontré également les services de la préfecture du Nord et du Pas-de-Calais. En gros, je dirais «Circulez, il n'y a rien à voir».

Ce qui est frappant dans vos témoignages, c'est que ce qu'on pourrait considérer être un cas isolé semble se répéter un peu partout, il y a une unité territoriale. Raphaël Brett, sur ces deux témoignages que nous venons d'entendre, qui faisaient suite à votre propos introductif, quelle est votre réaction? Nous avons la preuve par l'exemple.

**RB** Tout à fait, on constate bien la déconnexion entre les services du ministère, qui produisent des décrets sur commande et sont sommés de simplifier les procédures pour accélérer les processus décisionnels, et la réalité du terrain, des préfectures et des DREAL, qui connaissent aujourd'hui des grosses difficultés pour fonctionner.

La plupart n'étaient pas au courant de la réforme six mois après sa mise en place, parce qu'effectivement de nombreux services déconcentrés sont sous l'eau aujourd'hui, ils sont dans un sous-effectif chronique. Du coup, cela ne m'étonne pas qu'il y ait un important décalage. Après, il faudra rester vigilant parce que l'expérimentation dure trois ans.

Partagez-vous l'optimisme dont faisait preuve Martine Viart en conclusion en disant «finalement s'il ne se passe rien, ce n'est pas grave»? Ou êtes-vous plus vigilant?

Je pense que tout le monde ici est très vigilant, même Martine Viart, parce que lorsque la réforme va véritablement être opérationnelle, c'est-à-dire quand les porteurs de projet et les préfets vont la maîtriser complètement et vont mesurer l'intérêt que ce mécanisme pourrait avoir pour eux, ils vont se «jeter» dessus! À mon avis, il faudra rester très vigilant dans deux ans, mais c'est plutôt «bien pensé» entre guillemets, c'est-à-dire qu'on endort un peu les foules et puis dans trois ans, on va dire «puisque cela n'a rien changé, autant le faire partout!»

**MPD** Quand nous avons informé la DREAL qu'il y avait cet arrêté d'expérimentation, ils nous ont dit qu'ils n'étaient pas au courant,

ni les élus régionaux. La seule chose qu'ils nous ont dite c'est: «c'est super ça nous fait moins de boulot», mais le résultat est aujourd'hui une dégradation du service rendu et aussi une restructuration des services de l'État en région. Aujourd'hui, les préfets sont tenus de faire à marche forcée une restructuration énorme des services de l'État en région. Il va y avoir la loi 3D qui va amener aussi d'autres modifications importantes. La loi 3D, déconcentration, décentralisation, et différenciation: la différenciation, c'est un dossier extrêmement important parce que les collectivités vont pouvoir modifier les normes, notamment sur des dossiers comme celui des énergies renouvelables.

**RB** Pour utiliser une image: ces réformes sont comme les pièces d'un même puzzle. Une pièce seule n'a pas de sens, mais si vous allez l'emboîter avec d'autres, que vous créez les jonctions et passerelles qui conviennent: à ce moment tout prend son sens, si j'ose dire!

**DL** Je voudrais ajouter que dans cette histoire, on va toujours dans le sens de la hiérarchie qui s'impose et jamais ne fait d'évaluation. Dans les Hauts-de-France et en Bretagne, ensemble on a mis en place un cadre avec un questionnement, on a préparé des fiches, etc. Les fiches sont vierges pour l'instant et on est content qu'elles le soient.

On sent la vigilance que vous exprimez et puis aussi une forme d'inquiétude et de colère contenue par rapport à la tendance qui se dessine. Ce cri d'alarme est important.

Depuis ce matin, on a beaucoup parlé de l'intérêt général dans l'enquête publique, mais c'est aussi l'intérêt du particulier. Je viens de faire une enquête publique sur laquelle une personne s'est exprimée par messagerie sur le site informatique de la commune, c'était une petite commune de 500 habitants, dans le cadre de la révision d'un PLU. Elle s'est exprimée en dehors des horaires, c'est-à-dire à 9h00 du soir le jour de la clôture. Cette personne n'a pas eu le temps pendant le mois qui a précédé, 32 jours, mais j'ai quand même pris l'observation qui a beaucoup intéressé le maire parce que cette personne demandait à ce que le zonage sur son terrain qui avait été prévu urbanisable devienne agricole, parce qu'elle désirait avoir un élevage.

Je me suis renseignée auprès de la Chambre de l'agriculture: elle a un ovin et elle n'a pas de numéro Insee, rien du tout. Ça arrangeait le maire de prendre ces quelques hectares en zone agricole parce que ça devenait une compensation par rapport à quelqu'un d'autre qui a demandé à ce que sa zone qui était classée agricole passe en urbanisable. Cette personne va perdre tous ses droits parce qu'il n'est pas agriculteur et qu'il sera classé dans la zone agricole et il ne pourra absolument rien faire. S'il était venu à l'enquête, je le lui aurais expliqué. C'est aussi l'intérêt particulier.

**MV** Lors de ma rencontre avec le Secrétaire général de l'Ille-et-Vilaine, je lui ai posé la question de la gestion des observations par consultation électronique et la réponse a été: «Je ne doute pas de la qualité de mes services, ils sont tout à fait capables de prendre de la hauteur pour gérer les observations, et le fait d'être instructeur d'un dossier ne gêne en rien le fait d'en faire une synthèse. Par contre, j'aurais peut-être un problème avec le personnel et avec le temps».

Par contre, nous avons eu le cas en Bretagne d'une consultation par voie électronique, organisée par une commune où un commissaire enquêteur a été sollicité pour faire cette synthèse des observations, celui-ci a refusé parce qu'il a dit que ce n'était pas du tout dans le statut d'un commissaire enquêteur de commencer à faire des synthèses, et donc la collectivité a fait appel à un bureau d'études techniques pour la faire réaliser.

C'est la première fois que nous le constatons, mais le voir se multiplier est une crainte, parce qu'effectivement si on commence à faire appel à un bureau d'études, cela correspond à notre inquiétude de commissaire enquêteur concernant l'indépendance de celui qui va faire la synthèse.

**RB** Je rebondis sur la notion de synthèse, car il faut bien comprendre que la synthèse des observations qui va être faite par l'administration n'est pas du tout la synthèse du commissaire enquêteur, juridiquement très cadrée, où le juge administratif vérifie que tout a été fait. Là c'est très différent puisqu'il n'y a aucun contrôle de fond.



# Focus : la participation du public dans d'autres pays

**Hélène Barbé et Caroline Vincent**

étudiantes en Sciences politiques, AgroParisTech

**Angelo De Zotti**

ancien président du tribunal administratif de Milan

**Michaël Umhey**

chargé de mission Information et participation transfrontalière dans le domaine de l'environnement à Fribourg

**Thibault Devillard**

chargé d'études transfrontalières et projets européens à la MOT

Je vous propose d'aller voir ce qui se passe chez nos voisins, comment se passe la participation du public dans d'autres pays. Nous avons le plaisir d'accueillir Hélène Barbé et Caroline Vincent, deux étudiantes en sciences politiques à AgroParisTech, vous travaillez avec votre professeur Cécile Blatrix qui nous a éclairé ce matin. Vous allez nous parler de la situation internationale avec un focus plus précis sur la Grande-Bretagne. Nous accueillons également Michaël Umhey, qui est chargé de la mission, Information et participation transfrontalière dans le domaine de l'environnement à Fribourg, merci d'être avec nous et Thibault Devillard, chargé d'études à la mission opérationnelle transfrontalière.

**Hélène Barbé et Caroline Vincent**

**La participation du public en matière d'environnement dans le contexte international et évolution en Angleterre et au Pays de Galles**

Bonjour à toutes et à tous, je suis Hélène Barbé et je précise qu'avec Caroline Vincent, nous sommes en stage dans le cadre d'un projet de recherche, qui s'appelle PEGASE, et qui porte sur l'évaluation environnementale et la participation du public. Ce projet comporte un volet «Droit et institutions comparées». Notre communication va présenter les premiers résultats, mais il s'agit toujours d'un travail en cours. Dans cette présentation, nous allons vous parler de la participation du public en matière d'environnement dans le contexte international: vous présenter les évolutions en Angleterre et au Pays de Galles. Elle va être scindée en deux parties: une première partie sur le contexte international et la seconde partie, où je laisserai Caroline parler du cas de l'Angleterre et du Pays de Galles.

**La participation du public en matière d'environnement: un impératif à dimension internationale**

La participation du public en matière d'environnement est abordée dans plusieurs textes internationaux. La Conférence de Stockholm en 1972, la Conférence d'Helsinki en 1975 ou encore la Stratégie mondiale de la conservation en 1980 abordent cette idée. Dans les années 1990, la participation va être explicitement liée à l'environnement, notamment dans le principe 10 de la Déclaration de Rio sur laquelle je vais revenir. Puis en 1998, ce principe est inscrit dans la Convention d'Aarhus qui va être votée dans le cadre de la Commission économique sur l'Europe et qui sera ratifiée par la France en 2002. À l'échelle européenne, les années 1990 sont marquées par de vifs débats sur ce que l'on appelle un «déficit démocratique» de l'UE. Cela va aboutir à l'élaboration en 2001 du Livre Blanc sur la gouvernance européenne, qui propose d'«ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'UE, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application».

Par ailleurs, des directives européennes vont organiser la participation, notamment dans le cadre de l'évaluation environnementale. Elles prévoient des formes de participation du public en matière d'environnement pour les projets, plans et programmes.

Six ans plus tard, en 2007, le Traité de Lisbonne va disposer dans son article 8B: «Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union».

Les textes que je viens de citer sont déclinés dans beaucoup de pays où l'on retrouve des processus de participation du public.

En France, on assiste dès les années 1970 à la mise en place d'un ensemble de dispositifs, de procédures et de pratiques, qui visent à associer le citoyen à la décision en matière d'environnement, comme le Débat public ou les Conseils de quartier par exemple. Dans ce paysage participatif, l'enquête publique occupe une place particulière puisqu'il s'agit de la plus ancienne procédure de participation en France qui, comme vous le savez tous ici, est héritée du 19<sup>e</sup> siècle, et était destinée à l'origine à protéger les propriétaires avant l'expropriation.

Je reviens rapidement sur 1983, année où a été votée la Loi Bouchardieu qui va marquer un élargissement du champ de l'application de l'enquête publique, la rendant obligatoire pour tous les projets susceptibles d'impacter significativement l'environnement. Cela va représenter plus de 10.000 enquêtes en moyenne chaque année, mais comme on l'a vu aujourd'hui, le nombre d'enquêtes a fortement diminué ces dernières années du fait de différentes réformes et textes qui visent à simplifier les procédures.

Pour revenir à l'échelle internationale, l'idée de la participation apparaît comme une préoccupation dès la Conférence de Stockholm de 1972, même si elle n'apparaît pas en tant que telle dans la Déclaration finale. Ce qui consacre vraiment le lien entre participation et environnement, c'est l'avènement de la notion de développement durable avec la Conférence de Rio, en 1992. On y retrouve cette idée dans le principe 10 : «La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit dûment avoir accès aux informations relatives à l'environnement (...) et avoir la possibilité de participer au processus de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci (...).».

Cette date de 1992 marque aussi la mise à l'agenda du développement durable dans les différents pays, notamment via les Agendas 21 et elle consacre le lien entre cette notion et la participation du public. Ce principe de participation, évoqué dans la Déclaration de Rio, va être décliné dans un texte international de 1998, qu'on appelle la Convention d'Aarhus. À partir de cette date, la participation devient un engagement et non plus une simple déclaration d'intention. Cette convention s'appuie sur trois piliers : un droit d'accès à l'information, un droit de participer à l'élaboration des décisions et un droit d'accéder à la justice en matière d'environnement. Son application est organisée pour l'essentiel à l'échelle nationale, selon les formes qui sont choisies par les pays l'ayant ratifiée. Cela engendre beaucoup de débats sur son applicabilité directe qui va dépendre en partie du système juridique en place. En France, les traités sont normalement supposés produire

des effets directs en droit interne, alors que dans le système juridique britannique, les traités internationaux doivent être transposés pour que cela ait lieu.

Comme l'explique Julien Bétaille dans un article de 2009, le cas de la France est particulier puisque c'est le Conseil d'État qui décide des effets directs selon les articles de la Convention. Il n'y a que trois paragraphes qui vont produire des effets dans le droit français. Autrement dit, la lecture de cette Convention par le Conseil d'État serait, toujours selon ce même auteur, assez réductrice et ce serait en partie liée à une traduction plus ou moins conforme au texte original, rédigé en anglais.

La participation se développe et s'institutionnalise à partir des années 1980-1990, ce qui donne lieu à la création de plusieurs procédures participatives. Néanmoins, cela n'a pas empêché un retour de la contestation dans les années 2000-2010, qui part entres autres du projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Ce mouvement prend progressivement une ampleur internationale, qui dépasse le cas de la France et qui va structurer la contestation sous forme de réseaux d'opposants à des projets, qui vont être qualifiés de «Grands Projets Inutiles et Imposés».

À partir de 2012, des forums internationaux s'organisent dans lesquels les opposants adoptent des positions communes. En parallèle, un collectif de chercheurs et opposants, qui s'appelle «Intercoll», va réaliser un travail de mise en carte de ces grands projets. Dans la même idée, le site «Environmental Justice Atlas» voit le jour. Il s'agit d'un outil qui cartographie les espaces de résistance vis-à-vis de ces projets.

Finalement, le contexte international est marqué par le sentiment d'une prise de conscience de la nécessité de permettre au public de participer aux décisions en matière d'environnement. Mais ces formes de participation ne semblent pas empêcher le développement d'un nouveau cycle de contestation des projets d'aménagement, ce dans de nombreux pays et pas uniquement en France.

### **L'évolution des formes de participation en matière d'environnement en Angleterre et au Pays de Galles**

Pourquoi le cas de l'Angleterre et du Pays de Galles ? Notamment parce qu'il existe depuis longtemps une forme de participation, nommée «inquiry» qui semble s'apparenter à l'enquête publique française. Elle est contrôlée par des inspectors qui semblent ressembler à vous, les commissaires enquêteurs. En réalité, les inquiries se distinguent de l'enquête publique sur différents points.

Avant d'entrer dans le détail du déroulement de l'inquiry britannique, je me permets d'effectuer un point historique et législatif sur le Planning Inspectorate. C'est l'agence qui a la charge de ces enquêtes publiques britanniques. C'est une agence exécutive du ministère du logement, des communautés et du gouvernement local, dont les fondements ont été posés en 1909 par le Housing Town Planning Act. Différents actes parlementaires ont ensuite été votés au cours du 20<sup>e</sup> siècle afin de compléter et de clarifier son action.

Depuis 12 ans, deux actes parlementaires ont fondamentalement changé son fonctionnement. Avec le Planning Act de 2008 était exprimée une volonté d'accélérer le processus d'approbation de ces nouveaux grands projets d'infrastructure – on peut faire la parallèle avec ce dont nous avons discuté ce matin et cet après-midi –. Il établit également les niveaux de classification de ces projets, c'est-à-dire le moment à partir duquel ils sont considérés d'envergure nationale. De plus, un nouvel organe avait alors été créé afin de permettre cette accélération, c'était la Commission de planification des aménagements qui prenait en charge l'examen de ces projets d'infrastructure ainsi que la décision finale concernant leur réalisation.

Cependant, cette commission, critiquée notamment par les associations et jugée non suffisamment démocratique, a été abolie lors de la mise en place du Localism Act en 2011. Avec ce nouvel acte parlementaire, l'examen des projets d'infrastructure d'importance nationale revient au Planning Inspectorate. Il s'agit de grands projets en matière d'énergie, de transport, de déchets, etc. Le Localism Act confère, en plus, aux autorités locales des compétences renforcées en matière d'équipements locaux et d'urbanisme.

Concernant ces projets-là, le rôle du Planning Inspectorate est différent puisqu'il constitue une instance de recours à l'égard des décisions des autorités locales. Son action se découpe donc en deux catégories. La première concerne l'examen des projets nationaux de grandes infrastructures, tel que les nouveaux ports, les routes, les centrales électriques, et bien d'autres. Ces projets nécessitent un type d'autorisation appelée Authorization of Development, en vertu des procédures régies par la loi du Planning Act de 2008. Lorsqu'elle est accordée, cette autorisation prend la forme d'un acte d'autorisation d'aménagement ou DCO Development Consent Order. Afin de l'obtenir, le maître d'ouvrage doit soumettre son projet à vérification. Cette vérification se déroule en six étapes et l'action du Planning Inspectorate porte sur quatre d'entre-elles.

Par manque de temps, je ne pourrai malheureusement pas entrer dans le détail de chacune d'entre-elles. Il est cependant important de noter que la consultation publique ouverte à tous n'est effectuée que par le maître d'ouvrage au moment de la phase de pré-acceptation sous forme de déclaration écrite via plate-forme, site internet ou courriel. À partir de la phase d'acceptation, seules les personnes ayant été

désignées comme parties prenantes par le maître d'ouvrage ou s'autodésignant comme partie intéressée et s'enregistrant sur des listes de participants, peuvent intervenir. La participation est principalement écrite et les inspecteurs étudient ce que l'on appelle les Written Representations. En phase quatre, ils peuvent également effectuer des séances de questions orales ou hearings pour clarifier certains points.

Lors de ces séances, une hiérarchie de participation existe et c'est aux inspecteurs de déterminer en amont de l'examen quelles seront les parties prenantes enregistrées qui seront mobilisées. Les interventions sont cadrées par les inspecteurs qui agissent comme modérateurs et rapporteurs. Au terme de l'examen du dossier, les inspecteurs rendent un rapport écrit à chacun des Secrétaires d'État, concernés par le projet, qui prendront la décision d'autorisation finale.

Pendant une séance de hearings au cours d'une phase d'examen, en arrière-plan se trouvent les inspecteurs, en face d'eux une table en forme de U où sont présentes les parties prenantes désignées par ces mêmes inspecteurs, et au premier plan le public qui n'est pas supposé intervenir, mais l'inspecteur peut se permettre de donner quelques autorisations d'intervention.

Une seconde catégorie d'intervention du Planning Inspectorate concerne le recours en appel de projets d'aménagement relevant de la compétence des autorités locales. Lorsqu'un maître d'ouvrage souhaite réaliser un projet qui n'est pas considéré d'envergure nationale, il doit déposer ce que l'on appelle une Planning Application auprès de l'autorité locale compétente qui décide si oui ou non le projet peut être réalisé. Afin de prendre sa décision, elle organise des consultations avec le public, notamment avec les personnes qui vont être impactées par la réalisation de ce projet, ainsi qu'avec des experts.

À la différence de l'enquête publique française, la consultation se déroule sans médiateur, le public consulté participe par le biais de commentaires écrits qu'il soumet à l'autorité locale, qui rend alors son verdict dans un délai d'environ 21 jours, avec l'appui du résultat de ces consultations. C'est contre la décision rendue par les autorités locales qu'un appel peut être effectué et il ne peut l'être que par le maître d'ouvrage selon le Localism Act de 2011. Dès lors, les inspecteurs du Planning Inspectorate mobilisés ou bien le Secrétaire d'État vont décider, au cas par cas, de la légitimité de la demande et du recours en appel, ainsi que de son mode de traitement.

Il y a trois modes de traitement, mais nous ne nous intéresserons qu'au troisième qui est l'inquiry. Cette procédure nous fait penser au fonctionnement de l'enquête publique française. Au cours d'une inquiry britannique, le public est au premier plan en spectateur. Sur la droite et sur la gauche au niveau des tables transversales, il y a les Advocates qui sont les défenseurs des différentes parties concernées par l'enquête.

Au fond, à la présidence de l'enquête se trouve l'inspecteur du Planning Inspectorate. La mise en scène ressemble beaucoup plus à un procès et la majorité de la procédure se déroule donc sous une forme principalement orale.

L'inquiry a pour objectif de permettre au défenseur de l'ensemble des parties concernées de présenter et de débattre des détails techniques des projets soumis à approbation. Elle est ouverte au public. Cependant celui-ci n'a légalement pas le droit d'intervenir, mais dans la pratique, l'inspecteur permet aux membres qui se sont préalablement enregistrés en début de séance de pouvoir intervenir, mais seulement à la fin de l'inquiry.

Les inspectors du Planning Inspectorate jouent un rôle différent de celui du commissaire enquêteur puisque leur intervention renvoie à deux cas de figures bien distincts, selon qu'il s'agit de projets d'envergure nationale ou bien de projets relevant de la compétence des autorités locales.

Ce qui est commun en revanche, ce sont les tendances qu'on retrouve dans les deux pays et sans doute au-delà, celles qui visent, avec des réformes, à simplifier les processus de décision pour accélérer la réalisation des projets.

Cette tendance ne concerne pas que la France. Nous allons voir dans la suite de la recherche dans quelle mesure on la retrouve dans d'autres contextes nationaux. Il sera également intéressant de voir comment les inspecteurs eux-mêmes perçoivent ces évolutions, ces réformes ainsi que l'impact potentiel du futur Brexit.

Merci beaucoup Caroline Vincent et Hélène Barbé pour cet exposé très riche. On a bien compris que vous n'avez pas terminé votre enquête et votre travail d'analyse, il faudra revenir pour porter à connaissance les résultats de vos découvertes.

Il y a un absent dû au coronavirus, Angelo De Zotti, ancien président du tribunal administratif de Milan. Il devait être parmi nous, mais comme il habite à côté de Venise, il n'a pu enfreindre les quarantaines imposées, il nous a donc communiqué le texte de son intervention, co-signée avec Pierpaolo Grauso, juge du tribunal administratif de la Toscane et Véronica Dini, avocat à la Cour de Milan.

#### **Angelo De Zotti, Pierpaolo Grauso, Véronica Dini La participation des citoyens aux processus décisionnels de l'Administration dans l'expérience italienne**

La participation des citoyens aux choix administratifs qui les concernent en tant qu'individus et en tant que membres d'une communauté donnée, ou d'un groupe d'intérêts, est un phénomène diversement réglementé par le système juridique italien, qui se caractérise par une pluralité accentuée de niveaux de gouvernement et de réglementation.

Dans les institutions participatives régies par la Loi n° 241/1990, les juristes et la jurisprudence identifient – à côté de la dimension défensive – une dimension collaborative, visant à permettre à l'administration publique d'acquérir des éléments et des informations utiles pour enrichir ses connaissances et prendre une décision plus réfléchie, juste et sage. Dans la loi générale italienne sur la procédure, la troisième dimension fait défaut – dimension que les juristes attribuent à la participation procédurale, celle d'une clé démocratique. Je pense en particulier à des institutions telles que l'enquête publique ou le débat public, qui sont connues depuis longtemps dans d'autres systèmes juridiques, mais qui, en Italie, ne sont pas soumises à des dispositions générales et qui n'ont été réglementées au niveau de l'État que très récemment dans le domaine des travaux publics.

Je vous rappelle que l'Italie a ratifié, par la loi n° 108/2001, la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation des citoyens et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Parmi les mesures adoptées pour assurer l'application de l'article 6 de la Convention, qui garantit la participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement, il y a toute la discipline dictée par le Code de l'environnement (décret législatif n° 152/2006) pour les procédures d'évaluation stratégique environnementale, d'évaluation de l'impact sur l'environnement et d'autorisation environnementale intégrée, qui prévoient des mécanismes de consultation pour toutes les parties intéressées.

En particulier, le Code prévoit divers outils participatifs, à commencer par la «consultation» du public sur les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement et le patrimoine culturel, et qui permet à toute personne de consulter le plan ou programme proposé et le rapport environnemental correspondant et de soumettre ses observations par écrit, en fournissant également des éléments cognitifs et évaluatifs nouveaux ou supplémentaires (articles 14 et 24).

Aux fins de l'évaluation des incidences sur l'environnement, la consultation peut (donc facultativement) prendre la forme d'une véritable «enquête publique» (article 24-bis, introduit en 2017), si l'autorité compétente le prévoit. La charge de l'enquête est supportée par la partie qui soumet le projet à approuver, elle a lieu dans les quatre-vingt-dix jours et se termine par un rapport sur le travail effectué et un jugement sur les résultats, préparé par l'autorité compétente.

L'octroi de permis environnementaux intégrés pour l'exploitation d'installations soumises à la réglementation européenne IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) doit également être précédé d'une consultation du public sous la forme de la mise à disposition de tous les documents et dossiers de la procédure et de la présentation d'observations écrites (contributions individuelles), qui doivent être prises en compte lors de la délivrance du permis.

En matière d'urbanisme, la législation de l'État ne prévoit pas, chez nous, de formes de participation démocratique fondées sur la consultation du public. L'instrument principal pour l'exercice de la participation reste, en effet, les observations/oppositions écrites, qui interviennent toutefois à un stade avancé de la procédure, lorsque l'instrument de planification ou de gouvernance du territoire a au moins déjà été adopté.

C'est une fois de plus une législation régionale qui combine la participation de l'opposition/défensive avec des formes de participation généralisées et démocratiques.

La poussée ascendante vers la participation démocratique a finalement conduit à l'inclusion dans la législation de l'État – après quelques tentatives qui ont échoué dans les législatures précédentes – de l'institution du débat public, ouvertement inspiré du modèle français de débat public.

L'article 22 du Code des marchés publics (décret législatif n° 50/2016), de validité générale, prévoit en effet – en application de la délégation contenue dans la loi n° 11/2016 – que pour les grandes infrastructures et les travaux architecturaux d'importance sociale, ayant un impact sur l'environnement, les villes et l'occupation des sols, il faut procéder à une consultation publique dont les modalités font l'objet d'un décret d'application distinct.

Le décret d'application a été approuvé en 2018 et réglementé en détail le déroulement du débat, en s'inspirant d'une série de principes issus des travaux préparatoires comme la nécessité de décider des interventions majeures en matière d'infrastructures à la suite d'un débat public large et réglementé avec les communautés locales. Le décret établit aussi que le débat devrait avoir lieu dans la phase initiale du projet, lorsque toutes les options sont encore possibles, y compris la possibilité de réaliser les travaux; que les résultats du débat pourraient servir, non seulement à évaluer la pertinence des interventions, mais aussi à améliorer la conception des ouvrages, en les rendant plus sensibles aux besoins de la communauté; que le débat pourrait réduire le conflit social qui accompagne normalement la conception et la construction de grands ouvrages.

Le débat public consiste en des réunions d'information, d'analyse approfondie, de discussion et de gestion des conflits, notamment dans les territoires directement concernés, et en la collecte de propositions et d'oppositions de citoyens, d'associations et d'institutions (article 8, paragraphe 2). Dans l'équilibre des intérêts opposés, le débat public a lieu dans les premières étapes de l'élaboration d'un projet d'ouvrage ou d'intervention, en relation avec le contenu du projet de faisabilité ou du document de faisabilité des alternatives du projet, lorsque le proposant est encore en mesure de choisir s'il doit réaliser les travaux

et quelles modifications apporter au projet initial. Le débat public «à la demande» de sujets ou de groupes qualifiés peut avoir lieu jusqu'au début de la conception finale.

La procédure de débat est lancée par l'administration qui transmet à la Commission nationale le projet de faisabilité ou le document de faisabilité des alternatives au projet, qui contient l'intention de lancer la procédure, la description des objectifs et des caractéristiques du projet, le tout, accompagné d'un dossier de projet rédigé dans un langage clair et compréhensible, dans lequel la pertinence de l'intervention est justifiée et les solutions proposées pour le projet sont décrites, y compris les évaluations des impacts sociaux, environnementaux et économiques.

Le coordinateur du débat public évalue, et si nécessaire demande, pour une seule fois et dans les 15 jours suivant sa réception, des ajouts et des modifications au dossier de projet de l'ouvrage préparé par le pouvoir adjudicateur; planifie les modalités de déroulement du débat public; établit, dans le mois suivant la mission, le document de projet du débat public, en fixant les thèmes de discussion, le calendrier des réunions et les modalités de participation et de communication au public; définit (et ensuite met en œuvre) le plan de communication et d'information du public; organise et met à jour le site internet du débat public. Il a pour mission d'encourager la discussion entre tous les participants au débat et de faire ressortir toutes les positions en la matière, y compris par la contribution d'experts, et doit signaler à la Commission toute anomalie dans le déroulement du débat public et sensibiliser le pouvoir adjudicateur au respect du calendrier de la procédure. Le débat a une durée maximale de quatre mois, qui peut être prolongée de deux mois en cas de nécessité avérée, et se termine par la présentation par le coordinateur d'un rapport de conclusion décrivant toutes les activités menées et contenant un résumé des sujets traités et des positions qui se sont dégagées, rendant compte des questions ouvertes et les plus problématiques sur lesquelles le pouvoir adjudicateur est invité à prendre position dans le dossier de conclusion.

Le dossier final est établi par le pouvoir adjudicateur dans les deux mois suivant la réception du rapport final et doit indiquer si le pouvoir adjudicateur a l'intention ou non de réaliser le projet, les modifications éventuelles à apporter au projet et les raisons pour lesquelles aucune proposition n'a été acceptée. Les résultats des consultations organisées dans le cadre du débat public doivent être publiés sur le site Internet du pouvoir adjudicateur, sur celui de la Commission et sur celui des autorités locales concernées par la mesure. Ils sont également transmis par le pouvoir adjudicateur à l'autorité compétente pour la présentation de la demande d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Il convient également de souligner qu'avant l'introduction du Code des marchés publics de 2016 pour réglementer le débat public sur les grands travaux d'infrastructure, l'absence de législation générale n'équivalait pas à une interdiction pour les autorités publiques d'utiliser des formes de consultation populaire et de participation démocratique, à tel point que – toujours sur le modèle du débat public français – nous avons déjà eu des débats publics sur des travaux d'intérêt national (la « Gronda » à Gênes). Ce qui est certain, c'est que l'absence d'obligation légale de l'État a rendu l'utilisation de cet instrument tout à fait occasionnelle et épisodique dans le passé. Je ne saurais dire, aujourd'hui, si et comment ce nouvel instrument complexe va se développer en Italie.

En conclusion, il est important de souligner que dans le pays du NIMBY, les procédures participatives «de masse» sont considérées avec scepticisme par le législateur et les citoyens, car elles sont longues, coûteuses et souvent peu concluantes. Toutefois, il est possible que cela s'applique également à la France, le premier Pays qui a créé et mis en place ces institutions.

Nous allons nous tourner vers vous, Michaël Umhey, pour découvrir la manière dont on participe de part et d'autre du Rhin, puisque vous êtes chargé de mission Information et participation transfrontalière dans le domaine de l'environnement à Fribourg et vous vous exprimez dans un Français parfait.

### **Michaël Umhey Participation de part et d'autre du Rhin**

Tout d'abord, je vais vous donner un bref aperçu sur la procédure en Allemagne. Vous tous dans la salle aujourd'hui dans votre fonction de commissaire enquêteur, vous n'existez pas en Allemagne. C'est uniquement l'autorité compétente qui est responsable pour la procédure de A à Z.

En voici les différentes phases:

1. Préparation de la procédure: il faut agir si tôt que possible, éventuellement des mois même des années avant le dépôt de la demande. C'est clair, il y a deux fonctions. Tout d'abord l'information du public au préalable, dès que possible, c'est une obligation pour le demandeur du projet, la participation de l'autorité à ce moment n'est pas obligatoire. C'est le demandeur du projet qui doit s'en occuper. Il s'agit bien sûr encore de la phase de l'optimisation de la qualité des documents.
2. Le début de la procédure: c'est comme partout le dépôt officiel de la demande et le début de la procédure formelle.

**3. Accusé de réception, examen et confirmation de la recevabilité:** il faut vérifier la recevabilité, si le dossier est complet, ou s'il faut encore joindre de nouvelles pièces. On peut d'ailleurs déjà commencer la procédure et les joindre après, si l'absence n'est pas trop grave, on peut régler la présentation en rajoutant un paragraphe dans l'autorisation.

**4. Publication du projet dans le journal officiel et sur le site Internet:** c'est clair aussi sur des sites internet spécialisés, par exemple dans le Land Bade-Wurtemberg, on a un portail spécifique destiné à la participation du public pour toutes les études qui nécessitent une étude d'impact, un service.

**5. Participation des services spécialisés:** donc toutes les autorités ainsi que les porteurs d'intérêts publics qui sont concernés, les communes, l'État, les instances de planification, les associations, des organismes, etc. Parfois, nous avons une très longue liste de destinataires.

**6. Mise à disposition du public du dossier pendant un mois:** l'enquête publique se déroule, la mise à disposition du public se fait dans toutes les communes concernées, même si elles sont nombreuses. Généralement de plus en plus, on le met à disposition sur internet. Pour les projets qui sont soumis à une procédure EIE il est important qu'on ait encore un mois après la fin de l'enquête publique pour pouvoir s'exprimer.

**7. Examen des objections et des observations:** les objections venant des autorités, mais aussi du public.

**8. Réunion du débat:** c'est là où il peut y avoir de lourdes discussions, c'est obligatoire dans les cas où il y a des objections ou même si l'autorité voit une certaine nécessité de le faire. La date doit être publiée avant et s'il n'y a finalement pas de nécessité, on publie que la date prévue n'a pas lieu. La réunion de débat est en principe non publique en présence de l'autorité et les contestataires, mais en pratique elle est ouverte au public parce que cela causera plus de problèmes d'interdire l'accès à la salle pour certains intéressés.

On voit l'enchaînement en général. Tout ça dure sept mois, n'est-ce pas?

Oui, tout cela dure sept mois, mais on peut prolonger en cas de nécessité s'il arrive quelque chose d'imprévu. On n'est pas illégal quand on n'est pas coupable, mais il faut avoir une petite porte de sortie.

Pour la suite voilà le sujet qui me passionne le plus parce que je suis responsable pour 500 km de frontières extérieures de notre circonscription. Je vais vous parler de la coopération trinationale et quand je dis, nous, ce n'est pas que nous les Allemands, mais surtout le niveau trinational franco-germano-suisse.

«Je vous parle d'un temps que les moins de 20 ans ne peuvent pas connaître». La coopération transfrontalière dans le domaine de l'environnement est issue des rencontres des maires installés dans les années 1950, initiée par le maire de Colmar, Joseph Rey et par le Regierungspräsident de Fribourg qui avaient des liens particuliers tous les deux parce qu'ils ont été incarcérés dans la même prison en tant qu'opposants au régime pendant la guerre. Ils se connaissaient bien et ils avaient ainsi relancé ces rencontres franco-allemandes entre le Haut-Rhin et la région de Fribourg. Sans aucun doute tout se déroulait évidemment dans une grande confiance. Les échanges précoce sur des projets et des programmes étaient jusque-là du jamais vu, nulle part cela n'était officiellement requis. En 1982 on avait institutionnalisé cette pratique avec une recommandation trinationale, un texte avec une description: qui envoie quoi, quand, à qui, et comment l'autre doit-il traiter la chose.

En 1991, les Nations Unies se sont réunies à Espoo en Finlande pour régler à peu près le même sujet, on dirait en copiant le système du Rhin supérieur. Mais désormais la participation transfrontalière dans les questions d'environnement était devenue une obligation. Sauf qu'on est allé encore plus loin en définissant non seulement la participation des autorités, mais aussi du public.

Je n'évoque que brièvement les autres textes internationaux importants qui ont suivi: la Résolution de Göteborg avec par exemple le terme des meilleures techniques possibles, la Convention d'Aarhus qui parle de la participation du public déjà pendant la phase d'élaboration, et de l'accès à la justice.

Nous avons eu la chance de discuter ensemble en préparant ce colloque et vous m'aviez captivé avec non pas l'historique qui est très intéressant, mais qu'on peut retrouver ailleurs. Votre valeur ajoutée c'est la connaissance intime du multiculturalisme, et partant de là le regard que vous portez sur ces questions de concertation du public, même si vous n'êtes pas spécialiste de l'enquête publique, vous connaissez les ressorts culturels et psychologiques qui sont à prendre en compte quand on s'intéresse à ces questions d'expression de l'attention du public, de ses intérêts et de ses attentes. Je vous invite à nous éclairer sur cet aspect des choses.

À première vue, tout semble assez compliqué, avec trop de points d'interrogation car beaucoup de choses doivent être prises en compte et de multiples responsabilités doivent être respectées de sorte qu'il faut trouver un équilibre. Dans le cas d'une enquête publique avec un rayon d'affichage à l'intérieur du pays, vous avez évidemment une participation du public qui s'étend également à la commune voisine, comme par exemple à la commune de Hombourg lors d'une procédure sur un projet à Colmar.

Parfois la procédure touche la frontière avec une zone blanche sur la rive droite du Rhin, terra incognita, la procédure s'arrête en demi-cercle. Ceci n'a pas été pratiqué depuis très longtemps chez nous, peut-être même jamais, je n'en n'ai pas trouvé d'exemple. Depuis Espoo 1991 ceci n'est pas non plus permis.

Parfois, il faut faire comme si la frontière n'existe pas parce qu'on admet que les citoyens sur la rive droite ont les mêmes droits que les citoyens sur la rive gauche. Cette règle est simple, mais les détails sont plus compliqués. Il ne faut jamais appliquer la législation française sur le côté allemand, cela reste toujours impossible. Et à l'inverse c'est bien sûr pareil. Donc pas d'affichage en Allemagne par exemple.

Je voudrais vous montrer le déroulement d'un cas de participation dans le Land Bade-Wurtemberg, qui évidemment est un État avec un gouvernement, un Parlement, des ministères, etc. ce qui existe seize fois en Allemagne, non plutôt dix-sept parce qu'il faut inclure le Parlement fédéral et le gouvernement fédéral en plus.

La préfecture envoie au Regierungspräsidium – nous sommes en quelque sorte une préfecture de région, l'État dans la région – on nous envoie un dossier d'enquête publique par exemple sur un nouveau four d'incinération d'ordures ménagères à Strasbourg. Après la réception du dossier, j'ai deux choses à faire: la participation du public et la participation des autorités. Pour la participation du public, c'est plus facile que vous ne le pensez. Je formule une publication et c'est dans le journal et sur internet, je n'ai plus rien à faire. Le citoyen participe à l'enquête en envoyant ses objections à la préfecture ou au commissaire enquêteur. Ces textes-là, en principe, je ne les vois pas.

Tandis que le public est informé avec la parution de la publication, pour la participation des autorités il faut écrire à tous les services concernés. Ce sont surtout les administrations communales et les services techniques spécialisés. Il s'agit d'une incinération d'ordures ménagères, ce sont donc le service déchet et peut-être protection contre les émissions, et bien sûr la ou les communes concernées, les circonscriptions des communes, l'aménagement du territoire et d'autres éventuels, par exemple si c'est un chemin de fer, il y encore la Deutsche Bahn et le service fédéral du chemin de fer à consulter.

Les autorités envoient leurs avis chez nous au Regierungspräsidium, avec lesquels je formule un avis général du Land en ajoutant les avis recueillis en annexe. Tout cela sera envoyé à la préfecture, tandis que, comme déjà dit, le public participe et envoie les objections directement sous sa propre responsabilité. J'ai aussi rajouté l'instrument de la table ronde parce que s'il y a des questions ou des problèmes de compréhension on peut demander une réunion interservices pour en parler et obtenir plus de clarté. Ensuite, à l'autorité d'origine on traite tous les avis et objections de la même manière, qu'elles soient françaises, allemandes ou suisses, cela n'a aucune importance. Et après il y a, comme toujours et partout, une autorisation ou un refus.

Sur deux publications relatives aux procédures en France, que j'ai faites, les textes ont paru dans le journal et sur notre site internet. Ceci vous concerne personnellement parce que le commissaire enquêteur est mentionné, et comme vous voyez je publie aussi les heures où il est accessible dans la ou les mairies. Je prends beaucoup de soin dans ces textes-là pour vraiment publier toutes les possibilités, comment on peut avoir accès aux informations.

Les différences culturelles sont très importantes. Il y a encore un autre problème, c'est la deuxième procédure, la deuxième enquête en France. Souvent on dit que c'est nécessaire, mais en vérité ce n'est pas obligatoire. Cependant ça complique la chose dans la manière que ça prolonge la procédure dans le pays d'origine et en plus vous faites une enquête publique avec un dossier qui est écrit en allemand.

Il y a encore d'autres instruments de la coopération transfrontalière, non écrits. Des réunions interservices entre les DREAL, le demandeur de projet peut faire une présentation dans un Conseil municipal ou bien dans une salle pour le public...

*Michaël, je voudrais vous inviter à la conclusion sur une idée ou deux qu'on peut avoir en tête quand on fait de la concertation de chaque côté du Rhin*

L'idée de l'Europe est aussi arrivée dans les associations, depuis longtemps déjà. Fessenheim est actuellement un grand sujet transfrontalier. Il y avait des manifestations transfrontalières qui n'étaient pas bien vues, des militants allemands avaient bloqué et occupé la centrale. Mais il faut se rappeler que dans les années 1970, le gouvernement du Land Bade-Wurtemberg avait également prévu une centrale à Wyhl sur le côté allemand, une trentaine ou quarantaine de kilomètres plus loin. Les manifestants allemands ont reçu un renfort dix fois plus important du côté français et à l'époque, ils s'entendaient tous plus facilement parce qu'ils parlaient encore le même dialecte, aujourd'hui on a besoin d'interprètes. Par exemple, les affiches de Wyhl et de Fessenheim se ressemblent. L'autre affiche dit « La viticulture oui, le nucléaire non », il y a des régions viticoles sur les deux rives, vous comprenez l'intérêt commun.

Et finalement les Gilets jaunes eux aussi traversent aujourd'hui le Rhin, ils sont déjà venus manifester chez nous à Kehl sur la rive droite en face de Strasbourg. Ça aussi c'est l'Europe!

Le plus grand obstacle, c'est toujours l'interculturalité parce que je pense que malgré l'Europe, malgré les frontières ouvertes, chacun croit que chez lui c'est mieux que chez les autres: les Français croient que sans commissaire enquêteur, cela ne marche pas, et chez nous on se demande: «qu'est-ce que c'est avec une personne neutre, quelqu'un qui n'est pas dans le bain, comment ça marche ?»

Par exemple, certaines choses quotidiennes sont tout à fait différentes, normal pour les uns, incompréhensibles pour les autres. Il faut tenir compte de nos différences, les accepter, s'en accommoder et vivre avec. Et surtout il faut savoir que chaque fonctionnaire qui travaille dans la coopération transfrontalière est devenu en quelque sorte un diplomate, un petit ministre de l'extérieur, donc il doit s'adapter à une langue moins stricte et plus diplomatique. Et il faut connaître ses partenaires, les acteurs ont toujours besoin d'une bonne relation de confiance, comme mentionné au début, pour réussir. Et, pour conclure avec une autre citation, il ne faut jamais oublier de «conjuguer le verbe aimer son prochain».

*On termine ce tour d'horizon international avec Thibault Devillard. Vous êtes chargé d'études transfrontalières et de projets européens à la Mission Opérationnelle Transfrontalière, la MOT, et vous voulez compléter du côté français ce que vient de dire Michaël parce que vous vivez sur l'autre versant.*

### **Thibault Devillard Participation transfrontalière du côté français**

Chargé d'étude à la Mission Opérationnelle Transfrontalière, MOT, je suis ici pour apporter un complément sur ces enjeux aux frontières et pour faire un éclairage sur le rôle de cette organisation en France. Il s'agit en effet d'une association loi 1901 qui est à votre disposition sur ces sujets en matière transfrontalière.

Pour vous la présenter brièvement, la MOT est une association de collectivités de différents échelons, il y a parmi les adhérents à la fois des régions, des départements, des communautés d'agglomération... Et les membres sont implantés de part et d'autre des frontières françaises. Des membres étrangers, comme la Catalogne, la région Wallonne, l'État du Luxembourg ou la Principauté de Monaco font ainsi aussi partie des adhérents de l'association.

C'est une association qui dans son approche et dans son fonctionnement a pour but de favoriser la coopération entre les différents niveaux d'administrations. Au niveau national, elle est portée par différentes instances et différents ministères, notamment

le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pour les sujets ayant trait à la diplomatie et aux affaires européennes ou le ministère de la Cohésion des Territoires pour des espaces qui sont en bordure, en limite de notre périmètre national et qui sont finalement difficilement intégrés dans les législations en présence. La Caisse des Dépôts/Banque des territoires fait aussi partie des principaux soutiens nationaux. Ce serait par exemple précisément l'enjeu d'une loi comme celle sur la différenciation territoriale mentionnée dans la table ronde précédente que de traiter des problématiques propres à ces espaces frontaliers qui sont différenciés.

Les missions de la MOT se concentrent notamment sur le fait de faire de la mise en réseau, de représenter les intérêts et de permettre la remontée de besoins des territoires transfrontaliers.

Il s'agit de donner à voir «ce qui se passe, ce qui peut être provoqué» par les aménagements de ces territoires transfrontaliers, et de faire ce lien entre ces enjeux locaux de développement et les instances nationales et européennes. Il s'agit aussi d'une ingénierie au service de ces territoires locaux, de ces espaces frontaliers. La MOT réalise en ce sens des études un peu à la manière d'un bureau d'études. Le but est également de cette façon de garder un lien, d'être assez ancré sur des problématiques locales, de terrain, pour pouvoir ensuite remonter une expertise assez fine de ces besoins.

Les espaces frontaliers au niveau local sont confrontés à des enjeux très concrets d'aménagement. Ce sont par exemple à la fois des territoires marqués par des flux de travailleurs transfrontaliers qui peuvent être très importants – en France on dénombre 400 000 frontaliers sur le territoire national, 200 000 partants chaque semaine travailler vers la Suisse, 100 000 vers le Luxembourg –. Ce sont aussi des agglomérations transfrontalières, avec par exemple le cas de la métropole Lilloise, ou de celles de Genève et de Bâle, qui sont des agglomérations à l'extérieur de nos frontières, mais qui génèrent des flux très importants en France. On peut aussi citer Luxembourg – ville, avec des enjeux majeurs en matière de transports, de financement des infrastructures... etc. – Le développement de ces métropoles ou agglomérations, aussi bien que la préservation d'espaces naturels et maritimes communs, posent en conséquence un certain nombre d'enjeux pour la coordination et la coopération inter-administrations, pour faire le lien entre les autorités compétentes qui vont être différentes de part et d'autre de la frontière, et qui vont mêler différents niveaux d'administrations.

Avant de pouvoir rattacher à la fin sur des enjeux propres aux questions de démocratie de proximité et d'enquête publique, je vais préciser les questions qui se peuvent se poser pour ces territoires aussi aux échelles nationales et européennes. Au niveau national, ce sont des espaces qui ont besoin d'avoir une représentation auprès des administrations centrales et du Parlement, afin de pouvoir traiter les obstacles au développement et à l'aménagement transfrontalier. Ces obstacles peuvent par exemple être liés aux différents niveaux de compétence ou aux procédures existantes, et nécessitent de pouvoir construire une réflexion dessus.

Au niveau national, le sujet est aussi de faire exister un réseau d'acteurs vde l'ensemble des frontières françaises, qui puissent échanger sur les différents contextes et problématiques se posant à chacun. C'est là aussi où ce réseau est à votre service, et où la mise en contact d'acteurs et la coopération entre collectivités peuvent prendre effet par ce travail de mise en réseau.

Enfin, au niveau européen les espaces transfrontaliers peuvent représenter une forme de «ciment de la politique de cohésion», en constituant des territoires qui font coexister dans une même forme de société, ou en tout cas dans des systèmes urbains continus, différentes populations.

Les enjeux, les obstacles au développement transfrontalier que nous allons rencontrer sur certaines frontières françaises peuvent par ailleurs se dupliquer ou se retrouver sur un certain nombre de frontières européennes. C'est là-aussi où l'enjeu de la mise en réseau prend son sens au niveau européen.

Pour vous donner maintenant un exemple d'obstacles en termes d'aménagements qui peuvent être liés à des questions d'enquête publique, et qui impliqueraient pourquoi pas d'aller vers des formes d'enquête publique transfrontalière, prenons le cas des schémas locaux d'aménagement (PLU, PLUi, SCoT, SRADDET...). Dans l'élaboration de ces schémas, les frontières de la collectivité en question vont être très présentes en constituant la limite de l'enquête et du projet. L'espace qui est situé au-delà de la frontière n'est ainsi pas pris en compte dans la mise en forme du schéma, et le projet d'aménagement en question va être impacté avec des procédures d'enquête publique dissymétriques qui ne sont pas forcément reliées.

Une autre illustration est liée aux incohérences en matière de réglementation et de calendrier de procédures de chaque côté d'une frontière. Des aménagements aux frontières assez importants, comme la création d'un parc d'éoliennes, peuvent être ainsi freinés dans leur développement par les différentes modalités calendaires et réglementaires dans les enquêtes publiques de part et d'autre.

Enfin, pour aller plus loin vers la mise en œuvre de solutions, il faut considérer ces espaces qui par nature parce qu'ils sont aux frontières ne sont pas gouvernés. Certaines structures de gouvernance vont permettre ainsi de palier et de faire ce lien, à la fois entre les différents niveaux d'administrations impliquées et entre les territoires frontaliers voisins. On peut citer ici les groupements européens de coopération territoriale, qui sont une nouvelle forme juridique créée par la réglementation européenne en 2006.

Ces groupements européens de coopération territoriale, GECT, sont des instances qui regroupent et permettent d'articuler les différentes administrations, afin de faire les liens entre les enjeux de coordination stratégique et les enjeux de coopération. Ce ne sont pas des instances directement souveraines sur l'espace transfrontalier comme le seraient une collectivité ou un État, mais ce sont des instances qui vont toutefois permettre de représenter une population transfrontalière aux problématiques et aux besoins spécifiques.

Ils vont par ailleurs pouvoir, comme c'est le cas avec l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai dans le Nord, associer et réaliser des expérimentations en matière de gouvernance citoyenne. Il s'agit par exemple d'associer la population de la métropole transfrontalière aux projets et au montage d'aménagements grâce à des ateliers participatifs.

Cela ne va pas se faire par des procédures très formalisées, comme peut l'être l'enquête publique, mais ce sont des ateliers qui vont permettre de faire le lien, de faire exister cette participation du public et d'exprimer cette citoyenneté européenne, à la fois transfrontalière et interculturelle.

Je finirai par citer les enjeux spécifiques au contexte d'élaboration de la loi 3D, «Déconcentration, Décentralisation et Différenciation». En tant que réseau transfrontalier, nous cherchons à la MOT à nous positionner pour l'écriture de cette loi qui va suivre. Le principe de différenciation territoriale est un enjeu essentiel, notamment en ce qui concerne les espaces transfrontaliers avec le besoin pour ceux-ci d'adopter des réglementations spécifiques. Il est notamment question de pouvoir voir ce qui peut être fait avec les partenaires de l'autre côté de la frontière et les réglementations qui sont les leurs, notamment en ce qui concerne les schémas d'aménagement. L'une des propositions que nous pourrions faire serait de mentionner comme nouvelles personnes publiques associées, les partenaires étrangers situés de l'autre côté de la frontière, pour au moins recueillir leur avis lorsqu'un schéma d'aménagement côté français implique des dynamiques qui vont les impacter de l'autre côté de la frontière.

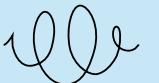
Cet éclairage très complémentaire permet de montrer qu'effectivement les problématiques de concertation ne s'arrêtent évidemment pas aux frontières, pas plus que les nuages ou les coronavirus, et qu'il faut de la concertation dans une logique interculturelle.



Caroline Vincent, Hélène Barbé, Michaël Umhey et Thibault Devillard

 Tout au long des interventions qui se sont succédées depuis ce matin, il y a eu l'expression d'une vigilance, d'une inquiétude, de points importants. Nous allons essayer d'être synthétiques. Nous avons sur ce plateau des représentants d'institutions qui sont tous, à des degrés variés, impliqués dans l'enquête publique et dans son devenir et donc l'idée est toute simple et la question aussi: Finalement vu de votre situation, qu'avez-vous envie de partager avec la CNCE et le public qui nous écoute par rapport à cet avenir incertain? Quels sont les points de vigilance qui ont déjà été rappelés et sur lesquels vous souhaitez être particulièrement attentifs? Quelle est la proposition que vous aimeriez voir retenue? C'est aussi à ça que sert un colloque de cette nature: formuler des propositions pour aller plus loin.

# L'avenir des enquêtes publiques



**Florence Denier-Pasquier**

vice-présidente de FNE

**Philippe Ledenvic**

président de l'Ae CGEDD

**Rémi Bonnefont**

avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de Greenpeace

**Marie-Pascale Deleume**

administratrice d'Eau & Rivières de Bretagne

**Corinne Lepage**

avocate, ancienne ministre de l'environnement

**Brigitte Chalopin**

présidente de la CNCE

Florence Denier-Pasquier, je vous vois opiner à mes propos et j'ai envie de vous passer le micro parce que lorsque nous avons eu un petit échange préparatoire en vue de notre rencontre, vous m'avez prévenu, vous m'avez dit «je suis très remontée et je pousserai un coup de gueule assumé», alors c'est le moment.

**FDP** Bonjour à tous, je vais le pousser avec un sourire, mais l'inquiétude est quand même très forte et je pense que, vu la journée que nous venons de passer, cette inquiétude est largement partagée. Nous sommes face à une mise en œuvre programmée de destruction d'une procédure participative qui est la plus connue du public et qui est la plus ancienne. Marie-Pascale Deleume a tout à fait montré que consultation électronique et enquête publique ne se valaient pas.

Nous sommes quand même face à l'application concrète d'un droit constitutionnel de la Charte de l'environnement – l'article 7, le principe de participation – qui lui-même est garanti par la Convention d'Aarhus et par des directives européennes.

Concernant les conditions concrètes de ce droit constitutionnel, nous avons une réticence culturelle en France à le mettre en œuvre. Nous appliquons des procédures sur le papier, mais la sincérité des décideurs pour en tirer les conséquences pour améliorer le projet, pour répondre au public, pour véritablement rentrer dans un dialogue argumenté, est fortement mise en cause.

Or ignorer le fond des procédures en respectant seulement des formalités conduit à des drames. Je suis très attristée d'en être ici, après la réforme de 2015-2016 dont Jean-Claude Hélin nous a parlé, mais dont il faut rappeler son origine: le drame de Sivens, de la mort de Rémi Fraisse, militant d'une association membre de FNE. C'est FNE qui a demandé qu'il y ait cette réforme parce que les procédures avaient été respectées sur le papier, mais en complète insincérité, comme le rapport d'inspection du ministère de l'Écologie l'a montré ensuite. C'est là où nous avons porté l'idée du continuum participatif, en disant que sur des objectifs aussi lourds que le partage de l'eau sur un territoire, il faut faire de la concertation amont.

Je ne vous cache pas – j'ai participé avec d'autres à la commission Richard, la CNCE aussi – qu'il y a eu des attaques à ce moment-là sur l'enquête publique. Les mêmes qui aujourd'hui produisent des fruits, les mêmes lobbys, les mêmes discours, c'est exactement la même chose, cela fait presque dix ans que nous devons subir ces attaques-là.

Dans cette réforme très récente sur le renforcement du dialogue environnemental, nous avons dit qu'il fallait garder l'enquête publique, il faut garder la consultation aval. Certes, il faut renforcer la consultation amont où nous sommes sur le gros tamis pour voir quels sont les objectifs, les besoins, etc., mais il faut absolument garder aussi la consultation aval, parce qu'elle est appropriée pour tous les publics et qu'il faut affiner les choses. Elles ont des rôles tout à fait différents et complémentaires.

Jamais nous n'aurions pu imaginer en être à un tel recul quelques années après: le reportage de France 2 qui vient d'être projeté a déjà plus d'un an, nous étions alors sur des lois d'expérimentation pour

2 régions. Aujourd'hui on n'attend même pas la fin de l'expérimentation pour lancer une autre vague de régressions !

C'est vraiment une très forte inquiétude par rapport à ça et nous sommes vraiment sur quelque chose de fort et au nom du mouvement FNE, c'est une colère, non pas personnelle, mais collective.

Je vous renvoie à notre communiqué de presse d'hier sur la loi ASAP, dans lequel vous trouverez 12 pages d'analyse de trois ans de régression environnementale.

Personne n'a évalué les impacts cumulés de ces régressions. À propos des expérimentations qui devaient durer trois ans et généralisées au bout d'un an, un rapport récent du Conseil d'État a pourtant souligné qu'on était en train de faire du très mauvais droit. De fait cette simplification à la chaîne rend les choses extrêmement compliquées.

Pour nous, FNE, c'est vraiment une colère parce que si on abandonne ces régulations procédurales qui supposent la régularité, on va retomber très loin en arrière : c'est 40 ans de procédures d'enquêtes publiques, d'affinage des garanties pour le public qui tombent.

La récente réforme sur la Démocratie environnementale de 2015-2016 a introduit dans le Code de l'environnement l'article L.120-1 qui précise quels sont les quatre objectifs d'une procédure participative pour appliquer l'article 7 de la Charte de l'environnement et quels sont les quatre droits précis pour le public qui en découlent.

Je vais vous citer le 1<sup>er</sup> objectif : «Améliorer la qualité de la décision et contribuer à sa légitimité démocratique». Là, clairement, comment cet objectif peut-il être rempli par une procédure d'enregistrement installations classées, qui évite toutes les consultations normales d'une procédure d'autorisation comme l'enquête publique ou le passage devant un Coderst ? FNE a contesté en justice quasiment toutes les régressions et nous gagnons trois fois sur quatre, mais hélas nous n'avons pas été entendus sur le régime d'enregistrement.

*Ce que vous nous dites là, c'est que le bras de fer sur le terrain juridique va s'intensifier, les recours vont se multiplier?*

Évidemment là on a une explosion des régressions et donc nous déployons une stratégie de défense des droits constitutionnels en tant que FNE et au nom de nos associations. Alors que nous entendons en même temps, avec la Convention citoyenne du climat, un discours du gouvernement sur «je veux davantage associer le citoyen à la décision environnementale», nous FNE, association de 900 000 adhérents, nous nous obligeons en tant qu'association agréée, à mettre en œuvre l'article 7, mais aussi l'article 2 «Chacun a le devoir de préserver

l'environnement». Nous nous obligeons à exercer notre droit constitutionnel à travers des institutions, c'est-à-dire à siéger dans des commissions, par exemple les Coderst qui sont aussi déshabillés par la loi ASAP, et à travers des procédures, comme la participation aux enquêtes publiques.

Cela fait 20 ans que je suis militante, bénévole, je pense que j'ai dû faire une centaine d'enquêtes publiques, pas toute seule évidemment, avec les associations dont je suis membre – la dernière je l'ai finie samedi midi. Sincèrement, la régression actuelle est reçue comme un mépris de notre engagement dans ces procédures participatives : «ça ne sert à rien votre investissement» est le message que nous recevons et il provoque une colère. C'est cette colère du mouvement FNE que je dois retraduire ici.

*La charge est sévère et j'aimerais entendre Philippe Ledenvic. Vous êtes le président de l'Autorité environnementale – Ae –, vous entendez à la fois la tonalité générale de toutes les expressions qui se sont succédées aujourd'hui et les inquiétudes exprimées autour de ce devenir incertain de l'enquête publique. Vous venez d'entendre la colère de la vice-présidente de FNE, vous êtes le président de l'Ae, quelle est votre réaction et votre positionnement au cœur de ce débat?*

**PL** Il va de soi que les membres de l'Ae, puisque je vais m'exprimer certes en mon nom personnel, mais aussi au nom de l'ensemble des membres de l'Ae, partagent largement tous ces constats. Je vais éviter d'être trop redondant par rapport à ce qui vient d'être dit, et je vais focaliser du coup notre analyse sur trois messages principaux. Le premier : l'incompréhension française vis-à-vis de la notion de participation du public.

C'est un vrai problème, que j'ai mieux compris lors d'un colloque au Sénat. Je n'hésite pas à utiliser le terme de «déni français» parce que la participation ne se limite pas à l'information, la concertation préalable, la consultation du public, on attend bien effectivement que le public comprenne, puis exprime ce qu'il a envie d'exprimer pour que les décisions environnementales soient bonnes. Nous avons vu depuis deux ans un certain nombre d'interprétations jurisprudentielles de plus en plus fréquentes qui tendent à considérer que la décision publique peut être réparée par le juge administratif, alors que dans certains cas le public aura été largement ignoré.

Pour nous, c'est un problème, c'est-à-dire que cela change les termes du droit, par rapport à tout ce qu'on a connu. En particulier, la jurisprudence CDG Express est étonnante, quand on voit que l'enquête publique s'est faite en 2015 sur la base du même dossier DUP de 2006 ; l'avis de l'Ae a été ainsi demandé en 2015 sur ce dossier ; à la fin,

le Conseil d'État a considéré que cela n'entachait pas la légalité de la décision et que le public avait pu quand même participer à la consultation et à la décision publique. Cette question doit être clairement soulevée dans de tels cas d'espèce.

Deuxième message. L'Ae ne va pas hésiter prochainement à parler de régression démocratique. Nous n'en constatons pas encore les premiers effets, car les dispositions législatives concernées sont plus difficiles à mettre en œuvre que prévu. Je parle ici de l'impact cumulé de la loi Énergie et du projet de loi ASAP – mon 3<sup>e</sup> message sera sur la loi ASAP.

Sur la loi Énergie, nous attendons avec intérêt l'avis du Conseil d'État sur le décret qui va séparer l'autorité environnementale de l'autorité chargée de prendre des décisions au cas par cas. Je vous rappelle que la loi Énergie a introduit un article, indépendant des autres articles de la loi dédiés à des questions énergétiques. Cet article prévoit de séparer les deux.

Dans son avis sur le projet de décret, l'Ae s'est posé cette question: si ce n'est pas défini dans le décret, il risque d'y avoir des problèmes pour de nombreuses décisions. Lors du CNTE [conseil national de la transition écologique], le mouvement associatif, le MEDEF, tout le monde autour de la table s'est dit qu'il vaudrait quand même mieux définir ce qu'on entend par conflit d'intérêt, le Sénat ayant demandé de mieux le définir. Il risque d'y avoir un nombre important de contentieux, si chaque partie prenante peut avancer sa définition du conflit d'intérêt. Chacun peut aisément comprendre tout l'enjeu de sécurité juridique qu'il y a derrière cette définition de la notion de conflit d'intérêt, y compris l'ensemble du corps préfectoral.

Dans l'éditorial du rapport annuel de l'Ae, les membres de l'Ae ont validé les termes suivants: «il est également indispensable de continuer à consulter le public et à prendre son avis en considération». Or l'Ae constate que de nombreuses dispositions adaptées ou en cours d'examen par le législateur et par l'exécutif réduiront significativement le champ de la participation du public, ce qui constitue à tout le moins une régression démocratique.

Nous sommes toujours très attentifs à ce qui se dit. On entend parfois des arguments invoquer le fait que la participation du public ne résout pas les conflits. C'est l'argument qui est opposé pour dire «à quoi ça sert tout ça?». Mais à qui la faute? Je vais vous citer un rapport que, j'imagine, tout le monde doit connaître puisque c'est celui qui a inspiré les dispositions de la loi ASAP. Dans le rapport Kasbarian, une phrase dit «Sur la question plus large de la consultation du public, la mission constate et regrette une prise en compte trop limitée de l'avis des citoyens lors du processus d'enquête publique». C'est une conviction que

j'ai entendue exprimée personnellement par le député Kasbarian. Alors, chiche!

Troisième message: jusqu'où va-t-on aller ? **On en vient à la loi ASAP.** Comme d'autres, je n'hésite pas à affirmer que plusieurs des dispositions de cette loi constituent un retour de trente ans en arrière. C'est le cas pour les enquêtes publiques, mais je n'ai pas besoin de revenir sur ce dont vous avez longuement parlé. Pour l'autorisation des travaux pour les ICPE (je m'en souviens au début de ma carrière), il y avait indépendance des procédures et c'est en 1994 qu'il a été dit: «Attention, il ne faudrait pas exécuter les autorisations sans qu'on ait la certitude effectivement que tout se passe bien». Sur la loi ASAP, pourquoi pas de réponse sur le regret exprimé par le député Kasbarian dans son rapport ?

Je vous invite aussi à prendre connaissance de l'exposé des motifs de la loi en ce qui concerne l'article 23, celui qui concerne l'autorité environnementale. Je vous invite, d'ailleurs, à lire l'intégralité de l'exposé des motifs de la loi, puisque les amendements ou ce qui figure dans la loi sont «en retrait» par rapport à ce qu'exprime l'exposé des motifs.

Dans l'exposé des motifs concernant l'article 23, donc, il est dit «Il est ainsi prévu plus clairement que l'avis de l'Ae ne revient pas sur ce qui est déjà autorisé». Cela m'a sidéré parce que, tout d'abord, ce n'est pas le rôle d'une autorité environnementale de revenir sur des autorisations. Mais surtout, elles ont tout de même le droit de dire ce qu'elles ont vocation à dire.

Quand on regarde bien l'objet de l'amendement, il est mal placé, mal rédigé, donc il est incompréhensible, mais j'anticipe qu'il y aura des amendements parlementaires pour les mettre en cohérence avec l'exposé des motifs. Cette logique revient tout bonnement à remettre en cause l'approche projet et, partant, rouvrir la question de la mise en conformité de la France avec la directive européenne, qui ne date pourtant que de 2016. Par ailleurs, en tant que citoyen, je vous laisse mesurer la portée de cette intention, vis-à-vis de l'indépendance des autorités environnementales.

Pour conclure: l'Ae a déjà rendu trois avis analysant de façon factuelle trois projets de décrets. Elle a rendu ces avis délibérés publics. L'Ae considère que c'est son devoir pour la sécurité juridique des décisions publiques d'expliquer les risques d'illégalité des décisions publiques.

*Êtes-vous entendu, quelle est la portée des avis?*

Je vais vous répondre sur les deux premières fois. Sur le décret de 2012, l'Ae avait rendu un avis rappelant que le décret sur la désignation de l'Ae compétente était contraire à un arrêt de la Cour de justice

de l'Union européenne de 2011. Le Conseil d'État a rendu un avis dans le même sens. Le gouvernement à l'époque a passé outre et le décret a été attaqué par FNE trois ans après. Il a dû être repris en 2016.

Concernant l'histoire du cas par cas, un projet de décret a été présenté en juin 2018. De nouveau, ce projet de décret allait au-delà de ce que la loi, alors en vigueur, lui permettait, et c'est ce qui fait que le gouvernement a proposé de faire voter un article de loi dans la loi Énergie; l'article a été voté au mois de novembre 2019.

Le nouvel avis de l'Ae porte sur le nouveau projet de décret; nous y soulevons la question de la définition des situations de conflits d'intérêts. Nous attendons avec intérêt ce que dira le Conseil d'État.

*À vous entendre les uns et les autres, on a bien compris qu'il y avait une explosion du contentieux, je parle sous le contrôle de Marie-Pascale Deleume qui a utilisé cette expression, et je me tourne vers vous maître Rémi Bonnefont. Vous êtes l'avocat de Greenpeace France, il y a de plus en plus dans le cadre de votre accompagnement, d'actions au plus haut niveau de la juridiction.*

**RB** Effectivement, le contentieux c'est mon pain quotidien, je traque les vices de procédures qui se nichent dans les rapports des commissaires enquêteurs. Il y a un contentieux de masse évidemment et quand les choses se passent mal en amont, ça dégénère en contentieux. Ce n'est pas une solution parce que ce qui vient au contentieux, ce sont des cas pathologiques qui doivent avoir vocation à être relativement limités.

Nous avons attaqué le décret du 24 décembre 2018 pour Greenpeace, donc le décret d'expérimentation qui est un décret scélérat qui porte sur une fausse expérimentation. Par définition, dans une expérimentation, les règles du jeu doivent être posées dès le départ, vous avez des critères, une méthodologie. Rien n'a été fait en ce sens, c'est une fausse expérimentation dont le seul but était de généraliser la suppression de l'enquête publique. Bon, là c'est un échec, je m'en réjouis, je ne savais pas qu'aucun porteur de projet ne s'était emparé de l'outil.

Au départ, le décret devait porter uniquement sur certaines installations agricoles, et le Conseil d'État a suggéré au gouvernement de l'étendre à tous les projets soumis à autorisation environnementale. Il y a peut-être eu une erreur de calibrage, puisque la DREAL du Finistère dit que cela ne s'applique pas à l'autorisation unique. Ce serait la raison pour laquelle, aujourd'hui, il n'y a aucun porteur de projet qui ne se soit emparé de ce nouvel outil.

Pour rappel, on renforce la phase amont avec une concertation sous l'égide d'un garant et en contrepartie, on allège la phase aval d'enquête publique qu'on remplace par une consultation électronique.

Je pense que c'est une erreur de calibrage parce que ce projet de décret n'est pas sorti de nulle part. Je ne suis pas non plus dans le secret des dieux, mais je pense qu'il répond à une demande de certains industriels, notamment. On a vu des préfigurations dans certains contentieux, où les porteurs de projet n'hésitaient pas à organiser eux-mêmes une concertation en amont, en organisant des réunions, entre guillemets «publiques», qui n'en avaient que le nom, qui étaient des réunions privées en réalité pour justement accélérer la phase procédurale aval et mener l'enquête publique au pas de charge sans vraie réunion publique, en enchaînant les vices de procédures pour pouvoir après devant le juge dire «certes la procédure d'enquête publique est irrégulière, mais regardez en amont nous avons organisé une concertation préalable, donc les vices de procédure qui ont été commis n'ont eu aucune incidence sur l'information de public et sur la participation du public».

*Y-a-t-il des secteurs qui sont particulièrement concernés dans ce que vous observez, secteurs industriels, secteurs économiques?*

J'ai un dossier en tête, celui d'une grande entreprise pétrolière française dont je tairai le nom, et je pense qu'ils étaient très demandeurs de ce genre de mesure parce qu'ils l'avaient déjà expérimentée eux-mêmes. Je pense que cela répond à une demande de certains porteurs de projet.

*Face à cette explosion de contentieux et de recours, est-ce qu'il n'y aurait pas un risque de thrombose généralisée, de paralysie de la prise de décision publique?*

Il aurait fallu peut-être interroger la présidente du tribunal administratif de Nancy qui était là ce matin, sur ce que ça représente en termes de contentieux, de volume de dossiers, je ne peux pas vous dire.

*Cela ne semblait pas être un frein épouvantable, mais cela risquerait peut-être de le devenir si la tendance se poursuivait comme vous le décrivez.*

Le principal risque n'est pas l'embolie des juridictions, on est certes sur un contentieux important, mais pas un contentieux de masse comme par exemple dans le droit des étrangers, mais le risque c'est effectivement une radicalisation parce que l'enquête publique est un outil irremplaçable.

Je travaille au Conseil d'État donc sur un dossier qui est déjà très nourri par la première instance et par l'appel, mais nous avons deux pièces essentielles au dossier.

La première pièce, c'est le rapport de l'enquête publique qui nous sert énormément, c'est une pièce essentielle qui nous sert à élaborer

l'argumentation que nous allons présenter au juge. Ça a des conséquences procédurales puisque ça ouvre la voie d'un référendum spécial en cas d'avis défavorable du commissaire enquêteur, et il y a une procédure particulière pour passer outre cet avis défavorable puisqu'il faut une délibération motivée.

La deuxième pièce essentielle au dossier c'est l'avis de l'Ae et je voudrais rendre hommage au travail que fait l'Ae. Quand le CGEDD rend des avis, ce n'est pas systématique malheureusement, c'est du travail très sérieux et cela nous sert évidemment au contentieux, on se sert de leur travail critique pour soutenir l'insuffisance d'étude d'impact, etc. Ce travail participe de l'acceptabilité sociale du projet, s'il n'est pas fait, les gens vont changer de mode d'action.

**MPD** Sur le terrain, cela se vit très mal. Nous sommes une association qui a toujours favorisé le dialogue environnemental et la négociation institutionnelle et la participation avec toutes les collectivités. Ce que nous voyons aujourd'hui, c'est que nous sommes remis en cause nous-mêmes parce qu'avec une réduction des moyens du dialogue environnemental, cela ne porte pas ses fruits et aujourd'hui, on voit une radicalisation sur le terrain et une violence et de toutes parts.

Ce n'est pas que nous en tant qu'ONG, la radicalisation se fait aussi de l'autre côté: pour les dossiers agricoles avec les syndicats agricoles, entre syndicats agricoles eux-mêmes aujourd'hui, on a de la violence, je parle ici par exemple de la méthanisation.

Aujourd'hui il y a de la violence intra-syndicats agricoles, de la violence ONG/syndicats agricoles, de la violence collectivités/riverains, de la violence collectivités/syndicats agricoles, ça s'exacerbe de toute part. À la dernière réunion certains en sont venu aux mains, c'est la police qui est arrivée parce qu'il y avait un groupe d'agriculteurs qui débarquait chez un autre agriculteur dont il contestait les pratiques. Il y a plusieurs dossiers, sur les pesticides, sur les enquêtes publiques, dossiers menés à marche forcée aujourd'hui. Je parlais de la méthanisation, nous avons la loi de la programmation énergétique avec des objectifs extrêmement élevés en très peu de temps qui fait que les préfets disent «quand il faut y aller il faut y aller».

Les projets ne sont ni faits ni à faire, il n'y a rien dans les dossiers, tout est faux. Nous alertons le préfet pour ne pas aller au contentieux parce que déjà que nous sommes complètement dépassés par les demandes de recours, on préfère que les préfets agissent et essayent de raisonner les porteurs de projet qui ne voient que la rapidité parce qu'eux-mêmes sont appuyés aujourd'hui pour faire du volume. Nous avons l'impression d'être dans cette démarche de vitesse. La réaction est violente.

On a parlé déjà des lois ASAP, 3D, etc., on a aussi la loi Engagement et citoyenneté qui met en cause les Conseils de développement, encore un élément de démocratie en moins.

Il y a eu des mots forts qui ont été prononcés par vous successivement: on a entendu parler de colère, de déni de démocratie, de régression. Cette inquiétude, ce constat alarmiste, Corinne Lepage, vous le partagez, vous l'amplifiez, vous lui donnez quelle symbolique?

**CL** Je l'amplifie. Et pour répondre à la question que vous posiez tout à l'heure: quelle proposition pourrait-on faire ? Stop à la destruction du droit de l'environnement ça suffit ! Voilà ma proposition: on arrête. Nous sommes en face d'une opération parfaitement organisée de destruction de ce que nous avons tous essayé de construire depuis 40 ans. Voilà ce qui se passe actuellement.

Il ne se passe pas un jour sans que, dans un domaine, il y ait une régression qui soit annoncée, certaines se voient, d'autres se voient moins, mais l'objectif est identique, c'est-à-dire que nous tournons le dos à nos objectifs communautaires et à nos obligations communautaires, nous tournons le dos à nos principes de valeur institutionnelle, nous tournons le dos à ce que souhaite l'immense majorité de nos concitoyens. D'où cette violence, parce qu'à partir du moment où vous ne pouvez plus vous exprimer dans une enquête publique, dans une concertation, dans une participation, à partir du moment où nos concitoyens sont considérés comme des imbéciles en permanence, c'est-à-dire que ce qu'ils affirment n'a strictement aucun intérêt, n'intéresse absolument personne «parce qu'ils ne savent pas» ! Les grands champions de Bercy et d'ailleurs, nombreux porteurs de projet qui sont d'un autre siècle que celui dans lequel nous sommes entrés, eux, ils savent tout. Voilà où cela nous conduit.

Je suis extrêmement inquiète. Nous avions, avec Christian Huglo, suscité il y a maintenant presque un an, c'était en juin 2019, une tribune dans Le Monde qui avait été signée par la plupart des professeurs de droit de la place, pour faire part de leur inquiétude. Nous recommandons aujourd'hui avec une pétition qui a été adressée hier à tous les députés et à tous les sénateurs sur la question de la suppression des enquêtes publiques et de manière plus générale, de la loi ASAP, parce que ce texte est un condensé d'horreurs ! Par exemple, sujet autre que celui dont nous parlons aujourd'hui, on supprime la commission qui évalue les conséquences des rejets radioactifs en Outre-mer. Coucou, les victimes d'éventuels rejets radioactifs, il n'y a plus de commission pour évaluer, donc c'est terminé, vous n'aurez jamais rien ! Vous n'aviez déjà pas grand-chose, mais maintenant vous n'aurez rien du tout ! C'était une commission scientifique, constituée simplement pour évaluer ce que les victimes

potentielles avaient pu subir ou pas. C'est un petit exemple qui vient s'ajouter à tous les autres.

Comme nos confrères, nous sommes confrontés au droit de l'environnement en permanence et je n'ai jamais vu une opération de destruction aussi volontaire, j'allais dire industrialisée du droit de l'environnement comme celle à laquelle nous assistons aujourd'hui. Ce qui rend la réaction encore plus difficile, – en 40 ans j'ai vu des gouvernements qui n'étaient pas forcément écolo, ne rêvons pas, mais au moins ils assumaient de ne pas être écolo, ils disaient «l'économie c'est très important, etc.» –, c'est que nous sommes en face d'un gouvernement qui passe son temps à dire «on est les champions de la planète en matière écologique, on est exemplaire, etc.» et qui fait exactement le contraire.

C'est d'un cynisme et d'une hypocrisie absolue qui crée volontairement la confusion parce que le grand public, qui n'est pas confronté nécessairement aux changements de règles, ne comprend pas et n'est pas sensibilisé. Il en va différemment de ceux qui sont confrontés au problème; ils ont parfaitement compris. Globalement, les opérations de bourrage de crâne sont assez efficaces.

Bourrage de crâne sous la forme «regardez comme on fait bien», ce qui fait qu'un double effort doit être réalisé pour rétablir la vérité. C'est une double peine, un double effet Kiss Cool de la destruction du droit de l'environnement: le premier coup on ment et le deuxième coup on fait réellement le contraire de ce qu'on dit. C'est extrêmement inquiétant.

Je partage beaucoup de ce qui a été dit sur une position assez conservatrice, pour ne pas dire davantage du Conseil d'État, je le dis comme je le pense. Il y a des tribunaux administratifs qui essayent de faire progresser le droit, généralement ils se font infirmer si ce n'est en appel au moins en cassation.

Nous avons aujourd'hui une double voie de secours; elles s'appellent la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des Droits de l'Homme. Seules ces juridictions permettront qu'en France, on respecte les engagements qu'on a pris, qu'on respecte la Convention européenne des Droits de l'Homme, article 2 et article 8 en particulier, mais aussi article 10 parce que ce que ma voisine disait en sous-jacent à propos du dossier «Demeter».

La cellule «Demeter», c'est une brigade de gendarmerie chargée de poursuivre les contradicteurs de l'agriculture intensive sous couvert de lutter contre la criminalité agricole, une convention signée avec la FNSEA et les jeunes agriculteurs. Les autres organisations représentatives comme la Confédération paysanne, ont été exclues. C'est un vrai problème.

Cette convention est destinée à échanger des informations, ce qui veut dire premièrement de la délation de la part du milieu agricole et l'échange d'informations régaliennes en direction du monde agricole – c'est tout à fait inadmissible –. Deuxièmement, on nous dit que c'est pour de la délinquance agricole, je regrette beaucoup la délinquance agricole a beaucoup baissé, notamment les violences – vous regardez la délinquance urbaine je ne pense pas qu'elle ait beaucoup baissé –, par conséquent consacrer des gendarmes à cette délinquance entre guillemets «agricole», sans aucune nouvelle force de gendarmerie signifie simplement qu'on va réduire encore la part de la gendarmerie dans les autres tâches qui sont les siennes.

Et tout ça pourquoi ? Pour ne pas critiquer une agriculture intensive qui utilise les pesticides dont les gens ne veulent plus, parce que c'est ça, il n'y a rien d'autre que cela derrière. On nous a inventé «l'agribashing» pour essayer de justifier une opération de répression qui n'est pas justifiable.

Je ne suis pas une excitée, je ne suis pas une révolutionnaire, j'ai appartenu à un gouvernement de centre droit que j'assume. Mais franchement, c'est révoltant. C'est insupportable. Donc moi aussi je suis en colère et je le dis.

**BC** Je ne cacherai pas que vous entendre ainsi débattre me réjouit et nous conforte dans toutes les actions que nous avons engagées depuis maintenant plusieurs années, pressentant les problématiques que vous venez d'évoquer. Parfois, nous avions l'impression d'agir seuls dans notre coin et surtout de ne pas être entendus, mais il semblerait qu'il n'en est rien au vu de la teneur de vos propos.

Le thème de notre colloque «enquête publique et démocratie de proximité», est significatif des inquiétudes qu'au niveau national, nous avons essayé de manifester auprès de nos interlocuteurs, ministères, députés, sénateurs etc. Nous sommes bien placés dans nos missions pour sentir que la proximité se délite, que les citoyens s'interrogent et ne croient plus en personne. Nous avons tenté de traduire ce sentiment dans les actions que nous avons menées, mais sans véritablement rencontrer d'oreilles attentives, y compris dans les régions qui se sont aussi beaucoup mobilisées. Vous imaginez donc facilement notre désarroi en découvrant le projet de loi ASAP, ne sachant encore une fois vers qui nous tourner pour être entendus.

Les procédés utilisés sont insidieux et le peu de considération accordé à l'expression du public devient de plus en plus évident et contestable. Aussi, je me répète, mais je vous remercie pour le soutien que vous nous apportez et accueille avec beaucoup de satisfaction la pétition annoncée par maître Huglo. Nous allons la diffuser

à nos adhérents et réfléchir au sein du bureau national pour savoir quelle suite y donner.

Nous l'avons tous compris, il est temps en effet de franchir le pas pour maintenir cette procédure de participation du public, qui certes, peut toujours évoluer et s'améliorer. La réduction du champ des enquêtes publiques se trouve plus que jamais lié aujourd'hui à celle du champ de l'évaluation environnementale et nous devons en tirer parti pour agir et montrer les conséquences désastreuses qu'entraînerait l'adoption de la loi ASAP.

Ce matin, le commissaire général au développement durable semble avoir entendu nos préoccupations et nos inquiétudes puisqu'il a terminé son propos en proposant de mettre en place un groupe de travail. Nous en avions fait la demande depuis longtemps et il conviendra de veiller à ce qu'il soit constitué dans les meilleurs délais, avant même de faire le bilan de l'expérimentation ESSOC qui va succéder à l'évaluation de l'ordonnance du 3 août 2016 .

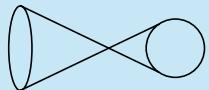
Voilà ce qu'il me paraissait important d'ajouter avant, de nouveau, de laisser la parole aux participants.

Vous êtes applaudie sur cette prise de proposition. Effectivement, on peut prendre quelques instants pour engager, sinon le débat, peut-être davantage des contributions sur la mobilisation, sur vos initiatives, vos attentes.



Philippe Ledenvic, Florence Denier-Pasquier, Rémi Bonnefont, Marie-Pascale Deleume et Corinne Lepage

# Échanges avec la salle



JEAN-ARMEL HUBAULT

Il y a 3 ou 4 mois après la sortie du rapport Kasbarian, vous avez écrit au président, et j'appartiens au bureau de ma compagnie départementale, pour nous inviter à rencontrer les préfets, leurs directeurs régionaux, DREAL, départemental et les élus.

Nous nous sommes livrés à une analyse de tous les élus du département, les sénateurs, les députés que nous pouvions rencontrer en fonction de leur participation à des commissions, chacun dans sa Chambre, ou à des groupes de travail – dans mon département c'était assez restreint –. Ce qui nous a le plus manqué, Madame la présidente c'est d'un matériel à poser sur la table.

Je pense que cette conférence vous fournira, ainsi qu'au bureau de notre Compagnie nationale, de quoi pour les modestes commissaires enquêteurs de province que nous sommes, déposer un dossier sur la table du préfet, sur la table d'un député, sur la table du sénateur Sueur, qui comme président de la commission des lois est le dernier échelon d'examen d'une loi. Or nous le connaissons dans notre ville. Merci donc de ce travail dès qu'il nous arrivera.

Avant de repasser la parole dans la salle, Christian Huglo, pouvez-vous nous donner des précisions sur cette pétition dont vous êtes à l'origine?

CHRISTIAN HUGLO

Très simplement, cette pétition a été envoyée à tous les députés, tous les sénateurs. Elle comporte un exposé des motifs, elle a été signée par les meilleurs professeurs de droit, Michel Prieur, Jean Bernard Oury, etc. Je tiens

la pétition à votre disposition, je crois que le plus simple est d'essayer de communiquer avec Corinne Lepage, vous connaissez tous son mail et à ce moment-là, on vous enverra ce texte.

Je vais quand même vous dire quelque chose qui me paraît fondamental sur le fond, sur les pistes. Le sujet ce n'est pas seulement le droit de l'environnement, c'est le droit climatique et le droit climatique est fondé sur le droit de l'environnement et le droit européen. La porte de sortie, pour moi qui consacre mon activité de production sur ce point du droit climatique, en particulier sur l'étude d'impact climatique, sur la RSE climatique, etc., ce qui va nous sauver c'est le droit comparé et le droit international à faire sur ce sujet.

Il faut montrer que nous sommes complètement à rebours et que c'est pour nos enfants de façon évidente que ce droit doit être construit. Par conséquent, nous devons considérer ça comme un épiphénomène et chercher uniquement la construction. Je vous remercie de votre attention.

Merci pour cet apport constructif.

MURIEL GAUTHIEROT

J'aimerais parler de l'existant, en écho avec tout ce qui s'est dit ce matin et dans le prolongement des interventions, nous avons l'approche environnementale de l'urbanisme. Cette approche a permis, notamment dans les documents d'urbanisme qui sont aussi des documents de planification, de traduire l'intérêt porté à l'environnement.

Nous avons dans le PADD notamment un certain nombre de points qui viennent en appui de tout ce qui s'est dit.

Concernant l'intérêt de l'enquête publique, il a été dit ce matin que nous avons à «faire avec» un certain nombre de choses importantes et que nous avons à maintenir l'incarnation du commissaire enquêteur.

Ce sont des points importants qui peuvent justement réunir tous les acteurs, aussi bien la collectivité que ses partenaires institutionnels, ou le public que nous recevons en mairie et qui s'intéresse énormément à tous les projets portés. Entendre la parole des habitants, les recevoir en mairie, c'est prendre en compte l'incarnation même de la démocratie de proximité.

RAPHAËL BRETT

C'est juste une appréhension et je voudrais savoir si elle est partagée par mes collègues juristes. Quand un contentieux «explose», la réponse des pouvoirs publics consiste à le «verrouiller», comme ça a été fait en matière d'urbanisme. Est-ce que vous pensez que cela pourrait être aussi le cas ? La Charte de l'environnement n'est pas un frein à cela, parce qu'elle ne fait pas de l'accès à la justice en la matière un droit constitutionnellement protégé.

RÉMI BONNEFONT

Vous avez parfaitement raison, l'urbanisme est un exemple très parlant. Face à la masse du contentieux, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour durcir les conditions d'intérêt pour agir notamment et créer des chasse-trappes procédurales permettant d'évacuer une large partie du contentieux. Cela pourrait se produire évidemment en matière environnementale demain, ça a déjà été le cas il y a des dispositions qui existent, il faut déposer les statuts de l'association avant l'affichage

de la demande en mairie, des choses comme ça, bien évidemment. Le Conseil d'Etat jusqu'à présent a toujours validé malheureusement ce genre de mécanisme, il a estimé qu'il n'y avait pas d'atteinte substantielle au droit au recours. Effectivement, c'est le risque.

FLORENCE DENIER-PASQUIER

Mon maître en sociologie du droit de l'environnement, Pierre Lascombes, disait «ce sont les pyramides inversées». Finalement le dossier local va changer la loi, on l'avait vu sur le cadre du référendum pour ou contre Notre-Dame-des-Landes en juin 2016, alors que nous étions en pleine réforme de la démocratie environnementale locale. Là dans le musée des horreurs de la loi ASAP, on revient sur la définition légale des zones humides à cause du dossier Center Parcs de Roybon, alors qu'il y a eu un arrêt du Conseil d'Etat Sur le sujet. Donc pour répondre à une demande de Center Parcs au fin fond de l'Isère, on va changer une loi. Voyez l'effort que le gouvernement met pour répondre favorablement à un lobby, sur un combat mené en justice par nos associations depuis des années.

..la question de l'inspecteur Maigret vaut toujours «à qui profite le crime?»

C'est plus que lisible pour nous! Il y a des porteurs de projets qui ont des entrées très grandes ouvertes, à la limite non pas ici au ministère de l'Écologie mais en direct à Matignon, où tout passe. On les connaît, on peut reprendre les textes. Nous pouvons mettre en correspondance le nom des acteurs et les décisions prises. Il y a la traçabilité, c'est net, clair, précis et systématique.

Échanges avec la salle

CORINNE LEPAGE

C'est une super idée, il faudrait le faire «Name and shame», on prend chaque disposition et on met «c'est pour qui?» et on met le nom en face. Je vous assure ce serait drôlement efficace. Je ne crois pas que cela ait été fait sur cette forme-là. Je veux bien participer. J'ai quelques idées aussi. Le «Me Too» de l'environnement!

C'est bien, on termine sur une pointe d'humour, parce que vous avez été particulièrement graves dans vos prises de position et dans vos alertes posées. Une ou deux dernières questions?

JEAN-MARC LALLOZ

J'avais peur ce matin de passer pour un dangereux provocateur, un subversif, mais finalement avec ce que j'ai entendu cet après-midi, je me sens soulagé. Je crois qu'il faut surtout ne pas rester chacun dans notre coin, parce qu'il y a une inertie absolument incroyable de la masse des citoyens et c'est quand même un obstacle majeur pour faire avancer les choses.

Madame Chalopin, vous avez raison, ok la CNCE doit agir, mais je pense qu'il faut regrouper et finalement – le nom a été prononcé et on va en reparler – qui va se retrouver isolé ? C'est le noyau dur et ce n'est même pas la FNSEA ou ses adhérents, c'est le noyau dur où il y a un lobby qui au niveau de l'environnement verrouille tout et tout est sur table.

Là on a parlé d'avenir, ce n'est pas de la science-fiction, mais je reprendrai des termes que j'ai lus dans «La panthère des neiges» prix Renaudot, de Sylvain Tesson, de la page 144: «les hommes ont asservi la nature avec passion

au 20ème siècle (...) Les humains se portaient bien, ils bâtissaient les conditions de leur enfer, s'apprétaient à franchir la barre des 10 milliards (...) 14 milliards d'habitants (...) la vie se résumait à l'assouvissement des besoins biologiques pour leur reproduction (...). Nous pourrions copuler dans des cubes de béton connectés au wifi en mangeant des insectes.» Dans un désert biologique, tout le monde est en ville, soit l'élevage industriel de l'espèce humaine au service d'on ne sait qui.

FRANCIS REDON

Jean-Marc Laloz vient de parler de l'inertie des citoyens. Je suis en Seine-Saint-Denis, je vais parler plutôt de l'inertie et de l'inaction de l'État. Dans les enquêtes publiques, on ne voit pas trop l'État, mais on voit l'État dans les mises en demeure sur des ICPE qui sont hors règlement, et des mises en demeure qui depuis plus d'un an continuent à être mises en demeure. On parlait du climat, on parlait de la santé, je pense que là nous sommes au-delà des enquêtes publiques. Quelque part, l'État a une grosse responsabilité.

FLORENCE DENIER-PASQUIER

On va finir de faire un sort au projet de loi ASAP. J'étais dans ce ministère le 1<sup>er</sup> septembre avec le président de FNE: compte tenu des alertes que nous avions à tous les niveaux et des remontées des taux d'accidentologie dans les ICPE classées Seveso, trois semaines avant l'accident de l'usine Lubrizol, nous avons dit à Mme Borne «Vous vous préparez à un nouvel AZF». Sincèrement c'est moi qui l'ai dit, ça fait très drôle quand ça arrive seulement

trois semaines après, heureusement il n'y a pas eu de morts directs. Mais le rapport Kasbarian avait été rendu public la veille ou le lendemain, je ne sais plus, en tout cas en même temps. Nous nous étions dit que la catastrophe de Lubrizol allait calmer le jeu, permettre de mieux comprendre le lien entre «on assouplit, on dérégule, on élargit les mailles du filet, etc.» et l'affaiblissement de la prévention des risques, mais non, le gouvernement a attendu six mois et ça revient.

Toutes les réformes, que ce soit déconcentration des sites classés, des procédures, espèces protégées etc. – je vous renvoie à notre communiqué de presse d'hier, 12 pages, allez voir – on ne vous écoute pas, on vous méprise, ce mépris-là nous ne l'avons jamais vu!

CORINNE LEPAGE

Je voulais rajouter un mot à propos de Lubrizol: d'une certaine manière, s'il y a eu Lubrizol, c'est parce qu'il y a eu la possibilité donnée au préfet grâce au cas par cas de ne pas faire d'évaluation environnementale, de ne pas refaire d'étude de dangers. Il y a soi-disant eu 39 visites sur le site de Lubrizol par les inspections des ICPE, alors je vous pose une question très naïve. Je voudrais qu'on nous explique – ce que je dis est dans le domaine public – comment se fait-il alors que la compagnie d'assurances de Lubrizol a, durant trois années de suite, mis l'accent sur les risques d'incendie et produit quinze jours avant la catastrophe un rapport expliquant exactement ce qui allait se passer et qui s'est passé, et que l'inspection des ICPE n'ait rien vu ?

Je veux comprendre. Je pense que nos inspecteurs sont des gens sérieux

**qui font leur boulot, donc je veux comprendre. Est-ce qu'on a envoyé des gens pour surtout ne rien voir ? Est-ce qu'au-dessus des inspecteurs des ICPE, on n'a pas voulu entendre ? Je n'en sais rien, mais je pose cette question.**

**Je pense que c'est vraiment une question très importante, parce que je partage la même inquiétude, bien sûr que nous sommes un pays qui a besoin de travailler, un pays qui a besoin d'industrialisation, mais nous ne sommes plus au 20<sup>ème</sup> siècle, ce n'est pas n'importe comment, c'est en respectant le droit de l'environnement, c'est en ayant des objectifs climatiques compatibles, c'est en arrêtant de désertifier les sols, de tuer la biodiversité et au passage de risquer de tuer les gens avec des produits dont tout le monde sait que c'est toxique et que personne ne veut arrêter pour des raisons purement économiques et industrielles. Ce n'est franchement pas possible.**

**Quelqu'un disait tout à l'heure que beaucoup de nos concitoyens étaient assez inertes, moi je vis comme vous tous en France et depuis deux ans, je n'ai pas eu l'impression que les gens aient été très inertes, ce n'est pas le sentiment que j'ai eu et ce n'est rien à côté de ce qu'on va avoir parce qu'il y a une violence qui monte qui est énorme. Elle est due à beaucoup de facteurs, mais il y a une forme d'hystérisation de la société française du fait de ce mépris dont vous parliez, madame, qui n'a jamais existé sous cette forme-là, jamais !**

Pardon de vous interrompre, mais c'est rare que dans un colloque qui se déroule en plus dans un ministère, il y ait cette liberté de ton, «trop c'est trop», c'est ce qu'on entend depuis ce matin et ce soir de manière inédite.

## MARIE-PASCALE DELEUME

**Quelque part c'est quand même une alerte. En Bretagne, nous avions alerté le préfet il y a deux ans au moment des États généraux de l'alimentation. Comme le préfet avait refusé de faire des réunions régionales, on avait dit «vous rendez-vous compte que cela va être pire de ne pas les faire, que de les faire et d'accepter que le débat s'ouvre ?».**

**Le déni du débat par tous les moyens, c'est l'explosion, c'est pire. Pour nous, ce sont plus des messages d'alerte successifs qu'on donne et on a bien l'impression que de l'autre côté, il n'y a pas d'oreilles. On a l'impression qu'on va de plus en plus vite avec le prétexte climatique. On va faire les plus grosses horreurs pour le prétexte climatique et en fait, permettre justement d'avoir toujours ces enjeux de profitabilité, etc. qui vont être masqués par des faux enjeux climatiques à un moment donné, là où au contraire il faudrait qu'il y ait le débat et le temps du débat pour faire enfin du durable, parce que tout ce qui va être fait dans la vitesse, c'est du jetable, il va falloir refaire et à un moment donné les enjeux climatiques vont nous rattraper. C'est l'histoire de La Faute-sur-Mer, c'est-à-dire que c'est deux ou trois fois plus coûteux de réparer que de prévoir.**

On arrive au terme de cette table ronde et de cette journée. On sait bien qu'on ne va pas pouvoir conclure de manière définitive, je vais inviter dans quelques instants Brigitte Chalopin à se livrer à cet exercice, mais auparavant je me retourne vers vous afin que chacun puisse exprimer une intention, une envie, au regard des enjeux qui ont été exprimés tout au long de cette journée. Chacun dans vos domaines de responsabilité et dans les secteurs où vous voix portent.

**Quelles sont les actions? Vous l'avez déjà dit plus ou moins, mais c'est peut-être l'occasion de les synthétiser et qu'on reparte avec ces intentions, dont on va pouvoir observer la mise en œuvre dans les prochaines semaines ou les prochains mois.**

**Philippe Ledenvic, je commence par vous puisque vous avez dit que vous alliez regarder de très près la loi ASAP.**

## PHILIPPE LEDENVIC

**L'envie, l'intention, la proposition, je l'ai en fait citée dans mon propos, c'est de prendre en considération sérieusement ce qui est dit lors des enquêtes publiques, y compris le cas échéant en le traduisant dans les textes d'une façon ou d'une autre. Ce n'est pas si compliqué.**

**Il se trouve que je suis devenu DREAL le 1<sup>er</sup> juillet 2009 en Rhône-Alpes et que je suis alors devenu maître d'ouvrage d'un projet routier pour lequel, suite à un avis du Conseil d'État, la DUP n'a pas été adoptée et pas signée par le ministre. Le ministère a alors donné l'instruction d'engager une nouvelle procédure en vue d'autoriser et de réaliser le projet. Un de mes premiers réflexes a été d'aller voir l'un des maires, qui était très directement concerné par le projet autoroutier. Il m'a dit: «Écoutez je vous remercie, c'est la première fois qu'il y a un directeur qui vient me voir».**

**Quand j'ai quitté mes fonctions en 2012, ce maire m'a envoyé un mail de reconnaissance pour cette démarche. Pour autant, l'autoroute a été autorisée, parce qu'objectivement c'était malgré tout la moins mauvaise solution. Mais le simple fait d'aller le rencontrer et de prendre en compte ses attentes, par exemple, de réduction de vitesse sur le tronçon qui passait chez lui, témoigne**

**de la considération à accorder au public. Qu'avais-je fait ? Simplement écouter, mais aussi se faire insulter trois soirs de suite face à 300 personnes, ça marque! Le public a dit tout le mal qu'il pensait du projet. En retour, on a essayé de passer des messages pour expliquer que c'était peut-être le moins mauvais projet.**

**C'est aussi une affaire de respect: quelles réponses de fond apporte-t-on ? Et surtout, comment se comporte-t-on vis-à-vis des gens ?**

## FLORENCE DENIER-PASQUIER

**FNE le porte depuis des années et l'a écrit après l'abandon de Notre-Dame-des-Landes. Je renvoie le public à la lecture du rapport de médiation qui conclut sur le «plus jamais ça» : il pointe toutes les procédures réalisées sur le papier, mais qui n'ont pas respecté le dialogue argumenté au fond. D'ailleurs, je dois dire que si les réserves des commissaires enquêteurs de la commission d'enquête publique de 2012 sur la loi sur l'eau avaient été observées jusqu'au bout de façon sincère, on ne serait pas arrivé à cet enlisement. On l'a écrit en soulignant qu'il faut une transition écologique du processus de décision à la hauteur des grands enjeux climat et environnement. Pour prendre un autre exemple, comme je suis spécialiste de la gestion quantitative de l'eau, les zones en tension se multiplient comme à Sivens ou Caussade: comme cela va s'amplifier avec les effets du changement climatique, il nous faut un processus démocratique solide pour partager la ressource en eau tout en respectant les milieux aquatiques.**

**C'est comment mieux appliquer le principe de prévention qui est aussi dans la Charte et la démarche ERC: «Éviter, Réduire, Compenser», pour débattre ensemble des besoins**

et de la façon d'y répondre avec le moindre impact environnemental.

On voit bien que malgré toutes nos procédures, même bien respectées, les résultats collectifs sont mauvais au niveau des données biodiversité, climat, etc. Cela montre qu'on ne sait pas bien gérer l'aspect cumul d'impacts, mais aussi l'aspect santé environnement, tout comme les impacts climatiques. Je crois que l'Autorité environnementale l'a également noté dans un rapport de l'année dernière.

Ce sont des grands enjeux majeurs et donc, c'est là où il y a vraiment une complémentarité du continuum, c'est bien dans la planification préventive et dans l'effort collectif par rapport au choix de société, au choix démocratique pour vivre dans une société pacifiée qui ne multiplie pas les conflits d'usage. Il y a en effet besoin de plus de sincérité dans les procédures mises en œuvre existantes, mais aussi un renforcement de l'articulation entre évaluation environnementale, prévention et participation du public. Là il y a encore des lieux démocratiques à inventer pour tous.

RÉMI BONNEFONT

Je limiterai mon propos à l'enquête publique. Je pense que nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins c'est-à-dire que l'avenir de l'enquête publique peut très bien être celui de sa disparition. Le décret d'expérimentation est un échec pour l'instant, mais à mon avis un autre décret va suivre et on peut imaginer qu'ils vont remettre le couvert.

Soit on va vers la disparition de l'enquête publique ce qui serait évidemment très dommageable et

ce que nous ne voulons pas, soit on perfectionne l'outil remarquable qu'est l'enquête publique. Je pense qu'il ne faut pas avoir une posture défensive, mais une posture de proposition. Comment faire venir les gens ? Il y a eu des propositions ce matin, très concrètes, les flyers, etc., ce sont de très bonnes idées.

Je pense que nous pourrions aussi nous interroger sur la portée de l'avis du commissaire enquêteur. Les gens ne viennent pas car ils ont peut-être le sentiment que cela ne sert à rien puisqu'on peut passer outre cet avis très facilement, et que les conséquences d'un avis défavorable sont très limitées. Je pense que nous pouvons nous interroger et renforcer la portée de l'avis. Je vais peut-être dire un gros mot, mais on peut se poser la question de « l'avis conforme » et on peut creuser : je pense que renforcer l'avis donnera du sens à l'enquête publique.

MARIE-PASCALE DELEUME

Mon message c'est « Courage à nous tous », parce que ce n'est que le début et j'ai bien l'impression que si on ne se relie pas pour travailler ensemble, vu les problèmes climatiques, *in fine*, c'est quand même tous les citoyens qui en pâtiront.

Pour moi c'est plutôt un message du cœur pour que les citoyens se rendent compte. Ça a été un peu le message des gens qui sont dans la conférence citoyenne pour le climat : « Nous avons beaucoup appris de choses, mais pourquoi on ne le redistribue pas aux gens ? » c'est ce qu'ont dit les 150 personnes tirées au sort. Ils ont fini par comprendre tous les enjeux, alors qu'ils n'étaient pas des experts.

C'est la bataille des cœurs. Comment amener les citoyens à comprendre et à faire comprendre aux politiques que l'environnement ce n'est pas contre la société, ce n'est pas contre l'économie, ce n'est pas contre les citoyens ? L'environnement c'est ce qui nous fait vivre, c'est ce qui fait vivre nos économies. Si on ne le comprend pas, on en pâtiendra tous.

Le mot de la fin de cette table ronde avec Corinne Lepage.

CORINNE LEPAGE

Je partage ce qui vient d'être dit, il ne faut pas se leurrer, nous sommes entrés dans un combat de rapport de forces. Il faut le prendre par les deux bouts, me semble-t-il, par la base, c'est-à-dire en essayant de convaincre – ma voisine vient de le dire – nos concitoyens, en leur montrant tout l'intérêt qu'ils ont à soutenir les institutions qui existent, les procédures qui existent, parce qu'elles sont faites pour eux – je n'aime pas le mot de « pédagogie » parce que dedans il y a « enfant » et nos citoyens ne sont pas des enfants -, mais bien expliquer ce qu'il en est, c'est une première voie.

Concernant la deuxième voie, je pense qu'il faut aller au niveau communautaire et conventionnel, c'est-à-dire Cour de Justice de l'Union européenne, Cour européenne des Droits de l'Homme, parce que là la France est bien obligée d'appliquer. C'est une autre manière de mener le combat et je pense que nous avons besoin des deux côtés, le haut et le bas.

# Clôture du colloque

**Brigitte Chalopin**

présidente de la CNCE

Conclure ne va pas être facile, sachant que par principe, nos fonctions de commissaire enquêteur nous obligent à nous montrer plutôt «réservés» lorsque nous avons à nous exprimer. La CNCE a depuis des années privilégié l'action par l'alerte plutôt que par le combat proprement dit, qui n'est pas dans notre culture.

C'est vrai que nous avons toujours préféré, et je crois que nous continuerons à le faire, à être davantage une force de propositions. Cela fait des mois que nous alertons sur le devenir de l'enquête publique et si d'autres que nous, d'autres acteurs de l'enquête publique, comme aujourd'hui, se positionnent à nos côtés, nous ne pourrons que nous en sentir renforcés. Je le redis, nous sommes des collaborateurs occasionnels du service public, ce qui nécessite de notre part bien évidemment une certaine mesure, peut-être même de la pondération, mais soyez assurés, et il faut que nos institutionnels le sachent – je crois que quelques-uns de leurs représentants sont présents aujourd'hui –, nous restons déterminés et plus que jamais «lanceurs d'alerte». Notre souci, et notre priorité, seront toujours la participation du public, l'expression et l'écoute du citoyen.

Le programme de cette journée n'a pas forcément été entièrement maîtrisé: nous avons abordé ce matin l'aspect théorique de la procédure après en avoir fait l'analyse puis le constat, avant de terminer cet après-midi, parfois de manière animée, par la réalité des faits et la situation à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui et à laquelle nous devons faire face. Par la place qui a été accordée à l'évolution de l'enquête publique, ce colloque nous permet d'entrevoir des actions peut être plus combatives, mais toujours, je le répète, dans un esprit constructif et de propositions.

Nous savons tous que notre société est en train de changer et à titre d'illustration, je pense que le ministère de la Transition écologique et solidaire qui nous accueille aujourd'hui devrait plutôt s'appeler le ministère de la «transformation» écologique. À travers les missions qui sont les nôtres, nous voyons bien que notre société se transforme et que nos concitoyens ont la volonté d'accompagner dans leur vie de tous les jours, mais également dans leur mode d'expression et d'action, cette transformation environnementale, climatique, écologique du monde qui nous entoure. «Qu'est-ce que sera demain?» C'est une question que nous nous posons tous et c'est ensemble, à tous les niveaux de décision que nous aboutirons à cette transformation. La participation du public en est une composante.

Voilà ce que je voulais vous dire, en remerciant bien évidemment tous les intervenants qui sont venus aujourd'hui d'horizons très divers, et même parfois de contrées un peu lointaines. Je crois pouvoir affirmer que les échanges ont été riches, ouverts, intéressants, parfois rassurants,

mais inquiétants aussi sous certains aspects. Rassurants parce que nous avons pu constater que nous étions soutenus dans nos actions, et que la parole que nous avons pu dispenser ces dernières années, ce n'était pas pour rien. C'est une force que nous allons devoir retenir et tirer de ce colloque. Inquiétants en revanche par les échanges que nous avons eus aujourd'hui, car tous sont unanimes pour parler de régression démocratique, de régression du droit de l'environnement. Nous devons continuer à le dénoncer et tenter d'y remédier.

Grâce au niveau d'expertise de nos intervenants de ce matin concernant les processus de participation du public, je note toutes les idées, les suggestions qui en sont ressorties et nous devons plus que jamais prendre en considération les propositions qui ont été mises en avant. Elles vont contribuer à nous aider pour la poursuite des travaux et des actions qui sont menées au sein de la CNCE, mais aussi bien évidemment au-delà de celle-ci.

Enfin, je veux remercier le public pour sa contribution, même si le temps qui vous a été imparti était un peu juste pour poser toutes les questions que vous vouliez poser, je crois que ce colloque a permis de faire le tour des problématiques et d'en mesurer les enjeux.

Ceux que je veux remercier aussi ce sont bien évidemment les organisateurs et entre autres, notre secrétaire de la CNCE qui a vraiment orchestré d'une main de maître cette manifestation d'ampleur nationale, sans oublier son animateur qui a bien maîtrisé le sujet et pris la mesure des débats. Il me permettra, j'en suis sûre, de vous faire cette confidence, à savoir que son père était commissaire enquêteur! Il a ainsi été très tôt «baigné» dans la participation du public et dans l'enquête publique.

Simplement, un grand merci à tous pour votre participation à ce premier colloque de la CNCE.

Je vous souhaite à tous, bon retour. Nous allons bien évidemment prendre la mesure de ce colloque et essayer d'en faire ressortir le meilleur. Merci à vous tous d'avoir été à nos côtés aujourd'hui.



# Présentation des intervenants



## Daniel Agacinski

Professeur agrégé de philosophie et ancien élève de l'École normale supérieure, Daniel Agacinski est arrivé à France Stratégie en 2015. Il a notamment rédigé en 2018 le rapport: «Expertise et démocratie: faire avec la défiance». Il co-pilote aujourd'hui un projet transversal consacré à la prise en compte des enjeux de soutenabilités dans les politiques publiques.

## Hélène Barbé

Étudiante en 3ème année du cursus ingénieur AgroParisTech (Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement), spécialisation Science Politique, Écologie et Stratégies. Elle effectue actuellement un stage dans le cadre du projet de recherche PEGASE qui porte sur les modalités de participation du public au processus d'évaluation environnementale

## Cécile Blatrix

Professeure de science politique à AgroParisTech, directrice de l'UFR Gestion du Vivant et Science politique et co-directrice du Centre Interdisciplinaire de Recherches en Écologie d'AgroParisTech, membre du Centre Européen de Sociologie et de Science Politique. Elle a co-écrit: «La concertation est-elle rentable ? Environnement, conflits et participation du public», édité en janvier 2019.

## Rémi Bonnefont

Avocat au barreau de Paris, collaborateur de la SCP Nicolaï-Lanouvelle-Hannotin, avocat au Conseil d'État et à la Cour

de cassation. Il intervient plus particulièrement en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement, domaines dans lesquels il écrit également des articles pour les revues spécialisées.

## Raphaël Brett

Maître de conférences en droit public à la Faculté Jean Monnet de l'Université Paris-Saclay. Il a réalisé une thèse en 2015 (primée par la Société française pour le droit de l'environnement en 2017) intitulée: «La participation du public à l'élaboration des normes environnementales». Il est spécialisé en droit constitutionnel et droit de l'environnement.

## Brigitte Chalopin

Présidente de la CNCE depuis avril 2014. Commissaire enquêteur depuis 1995, elle a présidé la Compagnie départementale des commissaires enquêteurs du Maine-et-Loire puis l'Union régionale des Pays-de-la-Loire pendant plus de 10 ans. Juriste de formation, spécialisée en droit public, Brigitte Chalopin a collaboré à d'importantes structures (UFR Paris II, CHU d'Angers, Assemblée Nationale) et mis ses compétences au service de diverses associations, en faveur de l'éducation et de la jeunesse notamment.

## Jean-Pierre Chaulet

Commissaire enquêteur depuis 2003, il a présidé la Compagnie des commissaires enquêteurs d'Île-de-France de 2012 à 2019. Vice-président de la CNCE depuis 2014, il intervient régulièrement dans les régions pour assurer la formation. Il a par ailleurs entièrement refondu le: «Guide de l'enquête

publique» en 2018 et tient la rubrique jurisprudentielle des bulletins périodiques édités par la CNCE.

## Angelo De Zotti

Ancien président du tribunal administratif Régional de la Lombardie à Milan. Auteur de différents articles publiés dans des revues de Droit administratif et professeur dans de nombreux cours, il a participé à plusieurs conférences sur des questions de Droit administratif avec une attention particulière pour les marchés (contrats) publics, les questions sur l'environnement, l'urbanisme et tous les thèmes importants de l'Union Européenne.

## Marie-Pascale Deleume

Administratrice d'Eau & Rivières de Bretagne, conseillère au CESER (Conseil économique, social et environnemental régional) Bretagne au titre de l'environnement. Vice-présidente de la FBNE (fédération Bretagne Nature Environnement), membre du directoire Agriculture de FNE (France Nature Environnement). Ingénierie agronome et DEA d'agronomie.

## Florence Denier-Pasquier

Vice-présidente de France Nature Environnement (FNE). Juriste environnement spécialisée dans le domaine de l'eau, elle est engagée dans le mouvement FNE depuis 20 ans au sein de sa fédération régionale Pays-de-Loire. Elle est une des représentant.e.s de FNE au Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) depuis 2010. Au sein de FNE, elle suit plus particulièrement la politique de l'eau et des milieux aquatiques et les enjeux de démocratie environnementale.

## Thibault Devillard

Chargé d'études et de projets européens à la Mission Opérationnelle Transfrontalière

(MOT). Formé en sociologie, en économie et au développement territorial, il a pour cœur d'intérêt les questions liées au fonctionnement des villes, à la cohésion des groupes qu'elles intègrent et à la capacité de résilience de celles-ci face aux impératifs de transformation écologique.

## Brigitte Fargevieille

Depuis janvier 2020, responsable du pôle Appui stratégique Développement durable, Direction du développement durable du Groupe EDF (de 2008 à 2020 : chef de mission à la Direction du développement durable, pôle sociétal). Garante de concertation CNPD depuis 2018. Présidente du Cercle pour l'aménagement du territoire. Trésorière de «Décider ensemble».

## Jean-Claude Hélin

Juriste, professeur émérite à l'Université de Nantes, il a consacré un ouvrage au droit des enquêtes publiques. Il est commissaire enquêteur depuis 2010 en Loire-Atlantique, membre du conseil d'orientation de la CNCE.

## Chantal Jouanno

Présidente de la CNPD (Commission Nationale du Débat Public) depuis mars 2018. Elle a été notamment Secrétaire d'Etat chargée de l'Écologie en 2009-2010, puis ministre des Sports en 2010-2011.

## Jean-Marc Lalloz

Administrateur de Mayenne Nature Environnement et coordinateur du collectif Bocage 53. Docteur vétérinaire retraité, diplômé de l'ENV de Toulouse. Après 25 ans d'exercice libéral en association dans la Mayenne, il a travaillé quinze ans pour l'industrie pharmaceutique vétérinaire à Lyon avec des responsabilités en France et au niveau de l'Union Européenne.

**Corinne Ledamoisel**

Présidente du tribunal administratif de Nancy depuis le 1<sup>er</sup> mai 2019. Elle a été secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel – Conseil d'État, de janvier 2016 à décembre 2018, après avoir été notamment vice-présidente des tribunaux administratifs de Melun et Versailles.

**Philippe Ledenvic**

Président de l'Autorité environnementale depuis 2014. Ingénieur général des mines, il a été directeur-adjoint du cabinet des ministres de l'environnement Alain Juppé, puis Jean-Louis Borloo de mai 2007 à avril 2008. Il a créé et dirigé la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Rhône-Alpes de 2009 à 2012.

**Corinne Lepage**

Avocate, Docteur en droit, est pionnière avec Christian Huglo du droit de l'environnement avec de grands procès comme l'Amoco Cadiz ou l'Erika. Elle a enseigné le droit public et droit de l'environnement pendant 30 ans notamment à l'institut d'Études politiques de Paris. En tant que femme politique, elle a occupé durant 12 ans un mandat local, puis les fonctions de ministre de l'environnement entre 1995 et 1997; elle a été eurodéputé entre 2009 et 2014 et première vice-présidente de la commission santé environnement du Parlement européen.

**Thomas Lesueur**

Commissaire général et Délégué interministériel au développement durable depuis le 30 avril 2019. Conseiller référendaire à la Cour des comptes. Après une première partie de carrière d'officier de l'armée de l'air, il est devenu magistrat de la Cour des comptes

en 2005. De 2017 à 2019, il a été directeur de cabinet adjoint du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire.

**Sylvain Rotillon**

Chef de la mission science, société, territoires au sein de la sous-direction de la recherche du ministère de la Transition écologique et solidaire. Géographe de formation, il travaille sur les formes de participation et d'association des parties prenantes aux politiques environnementales. Il a travaillé en collectivité, en services déconcentrés et a pu au cours de ces différentes expériences être maître d'ouvrage d'enquêtes publiques.

**Michaël Umhey**

Regierungspräsidium Freiburg (une de quatre autorités représentant l'État dans les régions du Land Bade-Wurtemberg). Chargé de mission pour la coopération transfrontalière – information et participation – dans le domaine de l'environnement. Responsable pour les 500 km de frontière extérieure (2 départements français et 6 cantons suisses) du Regierungsbezirk Freiburg (district) membre du groupe de travail « Environnement » de la Conférence du Rhin-supérieur. Co-auteur du « Guide de procédure des consultations transfrontalières concernant les projets, plans et programmes ayant des incidences notables sur l'environnement ».

**Martine Viart**

Commissaire enquêteur depuis 2008 dans les Côtes-d'Armor, elle a été élue présidente de la Compagnie des commissaires enquêteurs de Bretagne (cceB) en 2017. De 2001 à 2008, elle a été secrétaire des adjoints à la mairie de Saint-Brieuc, élue adjointe

en charge de l'environnement à la mairie de Plérin, et vice-présidente de syndicats d'eau (SDAEP, SMBG, SMCG). De 2008 à 2016, elle a été rédacteur territorial chargée des relations publiques à la mairie de Saint-Brieuc.

**Caroline Vincent**

Étudiante en 3<sup>e</sup> année du cursus ingénieur AgroParisTech, spécialisation Science Politique, Écologie et Stratégies. Elle effectue actuellement un stage dans le cadre du projet de recherche PEGASE qui porte sur les modalités de participation du public au processus d'évaluation environnementale.

## Événements préparatoires au colloque national du 4 mars 2020

Les rencontres des commissaires enquêteurs de la région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) sur le thème « L'enquête publique : un processus essentiel de la démocratie participative », se sont tenues le 8 novembre 2016 à Aix-en-Provence. Organisées par les Compagnies des commissaires enquêteurs des Alpes-Maritimes, de Provence Alpes et du Var, ainsi que par l'Union départementale des commissaires enquêteurs de Vaucluse, en partenariat avec la DREAL PACA et la CNCE, elles ont réuni 300 participants.

La Compagnie des commissaires enquêteurs de Bretagne a organisé le 21 mars 2017 à Pontivy un colloque de réflexion sur « La participation du public et sur les moyens de renforcer cette participation ». Outre les commissaires enquêteurs de Bretagne étaient invités des représentants d'associations de protection de l'environnement, des fonctionnaires territoriaux des service de l'Etat, collectivités. Un article dans le numéro 87 du bulletin l'Enquête Publique de la CNCE, septembre 2017, rend compte de ce colloque.

Les « Assises des Commissaires Enquêteurs d'Aquitaine » organisées à Périgueux le 14 juin 2019 par la Compagnie des commissaires enquêteurs Bordeaux Aquitaine traitaient du thème « Les apports de la dématérialisation au sein de l'enquête publique, de la Modernité à la Réalité ». Une journée de travail et d'échanges, au cours de laquelle une douzaine d'intervenants ont apporté leurs réflexions et témoignages.

Plus d'une centaine de commissaires enquêteurs des 4 Compagnies de la Région Nouvelle Aquitaine ont participé à ces travaux. Un article dans le numéro 92 du bulletin l'Enquête Publique de la CNCE, décembre 2019 rend compte de ces assises.

Les « Rencontres du Pont du Gard » ont été organisées par la Compagnie des commissaires enquêteurs du Languedoc Roussillon, les 10 et 11 octobre 2019 sur le thème de « La démocratie participative au cœur des projets de la région Occitanie ». Ces deux journées de réflexion ouvertes à tous les commissaires enquêteurs ont d'abord été conduites sous forme d'ateliers à l'origine de conclusions et propositions sur la participation du public dans les projets, l'environnement porte d'entrée pour mieux associer le public aux projets et la formation des commissaires enquêteurs.

L'ensemble des actes des Rencontres peut être consulté sur le site internet de CartoDébat : <https://cartodebat.fr/cce-lr>

## Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE)

Association de type loi 1901 organisée sous la forme d'une fédération d'associations territoriales, la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE) constitue la seule instance nationale regroupant les commissaires enquêteurs. Elle est présente sur la totalité du territoire, y compris en Guyane, à la Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion et compte plus de 3000 adhérents qui conduisent l'essentiel des enquêtes publiques.

Aux côtés des 44 Compagnies régionales et départementales qu'elle fédère, la CNCE joue un rôle primordial dans l'information et la formation des commissaires enquêteurs. Elle s'investit pour améliorer les procédures de concertation et de consultation du public et participe très activement aux travaux ou actions tendant à améliorer l'enquête publique.



Organisations territoriales de la CNCE.  
Carte extraite du « Guide de l'enquête publique »,  
CNCE, édition mars 2018

## Liste des 176 participants au colloque

Adam Jean-Pierre	Compagnie des Cc Normandie 76-27	Coletti François	Membre du Bureau Cnce, Président de la Cce Provence-Alpes
Agacinski Daniel	Chef De Projet France Stratégie	Cotty Jean-Yves	– Comité de Pilotage Du Colloque
Agnes Loïc	Ministère de la Transition Écologique et Solidaire/Cgdd	Culdaut Jean	Compagnie des Ce Île-de-France
Aimé Bernard	Compagnie des Ce Île-de-France	Da Costa Alves Dalila	Attaché au Bureau de la Cnce
Albert Jean-Yves	Président de la Cce de Vendée,	Dauphin Jacques	Compagnie des Ce Île-de-France
Alexandre Laura	Membre Du Comité de Pilotage du Colloque	Deak-Mikol Isabelle	Compagnie des Ce Île-de-France
Allaire Gérard	Ministère de la Transition Écologique et Solidaire/Dhup	Debontride Xavier	Journaliste-animateur Du Colloque
Andry Claude	Compagnie des Ce Île-de-France	Dechaumet Gérard	Compagnie des Ce Île-de-France
Annaheim Jean	Compagnie des Ce Île-de-France	Decourbe Daniel	Président de la Cce Adour-Gascogne
Artis Sandrine	Membre Du Bureau de la Cnce	Deleume Marie-Pascale	Administratrice d'Eau & Rivières de Bretagne
Augier Annie	Île-de-France Mobilités	Demarquet Alain	Compagnie Régionale des Ce Picardie
Avon Sandrine	Vice-Présidente Iddest – Consultante Spécialisée en Concertation Publique et Animation de Réseaux & Formatrice	Denier-Pasquier Florence	Vice-Présidente de France Nature Environnement
Azario Marianne	Secrétaire Administrative Cnce	Denis-Dintilhac Sylvie	Garante Cndp
Barbé Hélène	Compagnie des Ce Poitou-Charentes	Devillard Thibault	Mission Opérationnelle Transfrontalière (Mot)
Battesti Marie-Céline	Étudiante Agroparis Tech	Dlouhy-Morel Estelle	Compagnie des Ce Île-de-France
Baucaire Martine	Présidente Cce Région Corse,	Dubois Marc	Cce Provence-Alpes
Belin Françoise	Membre du Comité de Pilotage Du Colloque	Eustache Marie-Claire	Compagnie des Ce Île-de-France
Bernard Maurice	Compagnie des Ce Île-de-France	Faitout Jamel	Dreal Occitanie, chargé D'animation de la Formation des Ce
Bernard-Boussières Jacques	Compagnie des Ce de Loire-Atlantique	Fargevieille Brigitte	Direction du Développement Durable Du Groupe Edf
Besse Geneviève	Association des Ce de la Sarthe	Faysse Danielle	Membre du Ca de la Cnce, membre du Comité de Pilotage Du Colloque
Beti Jean-Paul	Compagnie des Ce Île-de-France	Fernier Sébastien	Icreo
Bezançon Séverine	Legalcom	Finidori Dimitra	Ministère de la Transition Écologique et Solidaire/Dhup
Biechler Jean-François	Compagnie des Ce Île-de-France	Fouache Gwendolyne	Driee
Binel Georges	Président de la Cce Du Maine-Et-Loire	Foucher Bruno	Compagnie des Ce Île-de-France
Blatrix Cécile	Et de la Cce des Pays-de-la-Loire	Francis Laurent	Compagnie des Ce Région Corse
Boedec Morgan	Professeur en Sciences-Politiques, Agroparis Tech	Gauthierot Murielle	Mairie de Serris
Boisgontier Jean-Luc	Journaliste Journal des Communes	Giaroli Alain	Compagnie Régionale des Ce Picardie
Bolze Xavier	Compagnie des Ce Île-de-France	Giner Catherine	Compagnie des Ce Île-de-France
Bonnefont	Compagnie des Ce Savoie Haute-Savoie	Grand D'esson Jenny	Présidente du Ta de Rouen
Bony Matthieu	Rémi Avocat	Guigues Agnès	Compagnie des Ce Isère
Bordage Gressier	Sncf Réseau	Guinot-Delery Pierre	Compagnie des Ce Normandie 14-50-62
Boudet Jean-Philippe	Virginie Direction Générale Idf Sncf Réseau	Guy Michel	Secrétaire Cnce, Président Cce Auvergne
Breton Jacques	Compagnie des Ce Bourgogne	Halligon Huguette	Compagnie des Ce Du Maine-Et-Loire
Brett Raphaëla	Président de la Cce de Franche-Comté	Harge Éric	Compagnie des Ce Lorraine
Breuillé Michel	Maître de Conférence en Droit Public, Université Paris-Saclay	Helin Jean-Claude	Membre du Conseil D'orientation de la Cnce
Brouard Régine	Compagnie des Ce Bourgogne	Helynck Sylvie	Compagnie des Ce Lorraine
Bru-Malgras Christine	Association des Ce de la Sarthe	Hemery Jean-Paul	Président de la Cce Nord Pas-de-Calais
Buffet Françoise	Patrimoine-Environnement	Hervé Jean-Yves	Cce du Maine-et-Loire – Membre Du Comité de Pilotage du Colloque
Buna Daniel	Compagnie des Ce Lorraine	Hubault Jean-Armel	Adhérent Cdce Loiret
Burlaud Claude	Compagnie des Ce Île-de-France	Huet François	Compagnie des Ce Île-de-France
Busson Daniel	Compagnie des Ce Île-de-France	Huglo Christian	Avocat
Carey Bernard	Trésorier de la Cnce	Huynh Tuong Constance	Patrimoine-Environnement
Carrier-Schumpf Natacha	Compagnie des Ce Lorraine	Jallaud Baptiste	Ministère de la Transition Écologique et Solidaire
Caru Alain	Prefecture de la Région Idf – Préfecture de Paris	Janiw Joana	Ministère de la Transition Écologique et Solidaire/Cgdd
Catot David	Président de la Cce Normandie 76-27	Jouanno Chantal	Présidente de la Cndp
Chabason Lucien	Ministère de la Transition Écologique et Solidaire/Cgdd	Joussain Guy	Compagnie des Ce Limousin-Indre
Chalopin Brigitte	Conseiller auprès de la Direction Iddri Sciences Po	Karlén Christophe	Sncf Réseau
Charneau Gérard	Présidente de la Cnce	Klutu Céline	Doctorante en Droit Public/Droit de L'environnement
Chartier Gérard	Compagnie des Ce Normandie 14-50-61	Kubien Sarah	Doctorante en Droit de L'environnement
Chaulet Jean-Pierre	Président de l'ace de la Sarthe	Lafage Gérard	Compagnie des Ce de Loire-Atlantique
Chevalier Jean	Vice-Président de la Cnce	Lalloz Jean-Marc	Administratrice de Mayenne Nature Environnement
Chopin Alain	Association des Ce de la Sarthe	Lambry Paloma	Commune de Saint-Maur-des-Fossés, chargée de Mission Études et ConcertationLanguille
	Cce Provence-Alpes, Membre du Comité de Pilotage du Colloque	Michel	Compagnie des Ce Île-de-France
		Larose Jacqueline	Compagnie des Ce Bourgogne
		Le Blanc Pressenda Gabriel	Ministère de la Transition Écologique et Solidaire/Dhup

Lecocq denise  
Lecourt Paul  
Ledamoisel Corinne  
Ledenivc Philippe  
Lepage Corinne  
Lesueur Thomas  
Machu Christian  
Madoui Laurence  
Maillard Jean-Pierre  
Marette Catherine  
Martin Sylvie  
Martin Luc  
Masson Dominique  
Massou Michel  
Maupoumé Bertrand  
Mengin Bernard  
Michel Alain  
Millard Philippe  
Montmayeul Jean-Paul  
Moret Daniel  
Morin Michel  
Muel Louis-Marie  
Nau François  
Nicol Pierre-Yves  
Nicoille Pascal  
Pacory Dominique  
Pardineille Anne-Isabelle  
Parra D'andert Alain  
Pascal Claude  
Pejoux Georgette  
Petit Christelle  
Pheulpin Sandrine  
Postel Mathias  
Puyfaucher Jean-Paul  
Raluy Philippe  
Redon Francis  
Redon Jean-Pierre  
Reynouard Roland  
Rigaux Mélanie  
Rivault Joel  
Rivieccio Georges  
Robert Danièle  
Rotbardt Alain  
Rotillon Sylvain  
Sainte Luce Marie-Hélène  
Sapin Gilles  
Sauvaget Jacques  
Sevrain Marie-Françoise  
Siegel Jean-Louis  
Sillam Bertrand  
Simone Maryline  
Simplot Nicolas  
Sotison Stéphanie  
Souyri Françoise  
Cdv Événements Publics

Présidente de la Crce Picardie  
Legalcom  
Présidente du Ta de Nancy  
Président de L'autorité Environnementale  
Avocate  
Commissaire Général Au Développement Durable (Cgdd)  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Journaliste Environnement Magazine  
Journaliste Revue Xyz  
Membre du Bureau de la Cnce  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Président de la Cce de Lorraine,  
membre du Comité de Pilotage Du Colloque  
Adhérent Cceidf et Secrétaire Général  
de la Fédération Patrimoine-Environnement  
Association des Ce de Midi-Pyrénées  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Compagnie Régionale des Ce Picardie  
Compagnie des Ce Auvergne  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Compagnie des Ce Bourgogne  
Compagnie des Ce Franche-Comté  
Président de L'union des Ce Du Vaucluse  
Compagnie des Ce Du Maine-Et-Loire  
Membre du Ca de la Cnce  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Président de Debatlab  
Compagnie des Ce Normandie 14-50-63  
Cce Languedoc-Roussillon  
Président de la Cce de la Mayenne  
Compagnie des Ce Provence-Alpes  
Membre du Bureau de la Cnce,  
membre du Comité de Pilotage du Colloque  
Secrétaire Comptable Cnce  
Journaliste moniteur des Travaux Publics  
Publilegal  
Compagnie des Ce Eure-Et-Loir  
Compagnie Régionale des Ce Picardie  
Fne Île-de-France  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Publilegal  
Candidat Commissaire Enquêteur  
Président de la Cce Languedoc-Roussillon  
Compagnie des Ce Lorraine  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Direction de la Recherche et de L'innovation (Cgdd)  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Compagnie des Ce Normandie 76-30  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Vice-Présidente de la Cnce,  
membre du Comité de Pilotage Du Colloque  
Compagnie des Ce Provence-Alpes  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Cgedd/Migt de Rennes  
Cdv Événements  
Sncf Réseau  
Compagnie des Ce Île-de-FranceTaillant Anne-Laure

Tartivel Jean  
Tessier Valentine  
Thuillart Jean-Noël  
Umhey Michaël  
Ursprung Myriam  
Vachia Catherine  
Vallee Colette  
Valy Bernard  
Viat Martine  
Vignacq Christian  
Vincent Caroline  
Wartel Alain  
Zeganadin Jean-Pierre  
Zuegel Katharina  
Président de la Cce Normandie 14-50-61  
Avocate  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Chargé de mission pour la Coopération Transfrontalière,  
Régierungspräsidium Freiburg  
Ministère de la Transition Écologique et Solidaire  
Ministère de la Transition Écologique et Solidaire/Cgdd  
Compagnie des Ce Bourgogne  
Compagnie des Ce Loire-Atlantique  
Présidente de la Compagnie des Ce de Bretagne  
Président de la Cce Bordeaux-Aquitaine  
Étudiante Agroparis Tech  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Compagnie des Ce Île-de-France  
Co-Directrice de Décider Ensemble

Imprimé en septembre 2020 par l'imprimerie Decombat  
à Aurillac (France) sur un papier Offset standard 250 g/m<sup>2</sup>  
pour les couvertures et 90 g/m<sup>2</sup> pour les pages l'intérieures.

Conception graphique: Benoît-Marin Bovis

© CNCE, 2020

## **Menaces sur la démocratie de proximité ?**

Depuis quelques années, le champ d'application de l'enquête publique se réduit inexorablement, réduisant par la même occasion le fonctionnement de cette véritable démocratie de proximité à laquelle nos concitoyens sont très fortement attachés. L'utilisation massive du numérique qui entend la remplacer tend à faire disparaître la présence du commissaire enquêteur, ce tiers indépendant qui en écoutant et échangeant avec le public, permet réellement de la faire vivre. Faut-il persister dans cette voie ou bien mettre en avant le rôle essentiel du commissaire enquêteur dans l'enquête publique ?

Dans ce contexte, la CNCE a organisé, le 4 mars 2020, un colloque national sur le thème : « Enquête publique & Démocratie de proximité », sous le haut-patronage de Madame Élisabeth Borne, ministre de la Transition écologique et solidaire.

Ce colloque a rassemblé près de 200 personnes, et la CNCE se réjouit que les différentes parties prenantes aient pu y partager leurs points de vue, qui convergent vers un but commun : défendre la démocratie participative !