

ENQUÊTES PUBLIQUES

QUAND LE CITOYEN DONNE SON AVIS

Comment apporter sa pierre citoyenne aux développements de notre cadre de vie ? En participant aux enquêtes publiques, ce qui n'est pas si facile...

L'enquête publique a pris en France un essor qui reste assez méconnu, alors qu'elle est pourtant un bon exemple de cette démocratie participative que beaucoup appellent de leurs vœux. Son principe de base est simple : lorsqu'un projet porté par une collectivité locale ou une administration est de nature, par ses répercussions et/ou son coût, à avoir des incidences directes sur les citoyens (dépenses publiques, aménagement

du cadre de vie, protection de l'environnement...), leurs avis sont sollicités.

Une enquête publique, avec des procédures très bien encadrées, est alors organisée : le public, sans aucune distinction ni discrimination, est invité à se plonger dans le dossier. Cette démarche citoyenne est en phase avec les évolutions sociétales et notamment avec la préoccupation de protéger notre cadre de vie : environ 95 % des 15 000 enquêtes publiques menées chaque année en France (DOM compris) ont une dimension environnementale. Nous sommes loin des enquêtes initiales menées dans le cadre d'une expropriation d'utilité publique afin de déterminer si le bilan coût/avantage du projet soumis au public est positif ou non pour la société.

UNE ENQUÊTE PUBLIQUE POURQUOI ?

UNE LISTE À LA PRÉVERT

Difficile de dresser la liste exhaustive de tous les domaines pour lesquels une enquête publique est nécessaire tant ils sont variés. Sont concernés :

- les grands projets d'aménagement (autoroute, schéma de cohérence territoriale, plan de prévention des risques naturels ou technologiques, projet de trame verte et bleue, parc naturel...);
- les projets d'une commune ou d'une intercommunalité (carte communale, plan local d'urbanisme, expropriation pour cause d'utilité publique, zone d'aménagement concerté, zone commerciale de grandes surfaces...);
- les développements industriels ou agricoles (porcherie, zone d'assainissement, protection des captages d'eau...);
- les installations d'énergies renouvelables (éoliennes, fermes photovoltaïques...), historiques (plan de sauvegarde et de mise en valeur de l'architecture);
- sans oublier tout ce qui a trait à la protection de l'eau, aux études d'impact d'un projet, au bruit, à la qualité de l'air, à la gestion des déchets et aux différents travaux faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, aux enquêtes parcellaires, à l'aménagement foncier rural ou aux servitudes d'utilité publique ou de lignes électriques à haute tension. Et bien d'autres...



C'est depuis la loi Bouchardeau (n° 83-630 du 12 juillet 1983), que l'enquête publique s'est imposée comme préalable à tout projet d'aménagement urbain ou rural et à toute réglementation d'urbanisme ou de notre environnement. Cette enquête a été encore renforcée par une importante réforme engagée par la loi ENE (engagement national pour l'environnement), preuve par ces deux textes que la préoccupation d'impliquer le citoyen perdure au-delà des majorités politiques du moment.

➡ D'ABORD, AVOIR CONNAISSANCE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Donner son avis ? Ce n'est pourtant pas si simple car l'enquête publique fonctionne encore sur des schémas qui auraient besoin d'être renouvelés. D'abord en matière d'information : l'existence d'une enquête publique n'est portée à la connaissance du public que par deux publications dans deux journaux locaux, habilités à publier des annonces légales. Cette information va préciser la durée de l'enquête, ainsi que les lieux et heures où il sera

possible de consulter le dossier (souvent dans une mairie ou au siège d'une intercommunalité). Il faut donc se déplacer (à des heures normalement peu compatibles avec une activité professionnelle), mais aussi faire l'effort de consulter des dossiers rébarbatifs qui ont souvent un caractère technique prononcé. C'est le cas, par exemple, pour un projet de PLU, plan local d'urbanisme, ou de zonage des risques naturels, ou d'aménagement foncier (ex-remembrement). Certes, depuis la directive européenne « Inspire » qui exige la communication gratuite des données publiques, il peut être envisagé de consulter certains dossiers sur Internet (par exemple, le schéma directeur d'aménagement d'Île-de-France sur le Grand Paris) mais ce n'est pas toujours le cas pour des données qui ne sont qu'à l'état de projets.

➡ COMMENT PARTICIPER ?

Certains dossiers d'enquête publique qui passionnent les foules sont relayés par des associations avec fracas ; ceux de la ligne TGV Lyon-Turin ou de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes près de

COMMENT FAIRE ÉVOLUER L'ENQUÊTE PUBLIQUE ?

LE POINT DE VUE DE JACQUES BRETON,

Président de la CNCE (Compagnie nationale des commissaires enquêteurs)

IP L'information du public de l'organisation d'une enquête publique dans les journaux n'est-elle pas archaïque ?

Archaïque, je ne sais pas, mais certainement désuète. Les gens sont très peu sensibles aux annonces légales, même s'ils lisent le journal de leur région ou de leur ville. En pratique, une enquête publique n'a de réelle participation que s'il existe des relais par les associations, les articles de presse et des informations par la mairie.

IP La complexité de nombreux dossiers n'est-elle pas un frein à la participation du public ?

Il est vrai que comprendre les subtilités d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan de déplacement urbain n'est pas évident. À la CNCE, nous insistons pour que le commissaire enquêteur soit un généraliste du droit et de la pratique, capable de dégrossir un dossier et d'aider les particuliers à le comprendre. Il faut donc faire l'effort de venir discuter avec

lui plutôt que de s'enfermer seul dans une salle de la mairie face à des documents complexes.

IP À quand une enquête publique dématérialisée ?

Internet, c'est évidemment l'avenir, mais c'est vraiment complexe car il y a de nombreuses contraintes. Nous avons mené une réflexion sur ce qu'il faut faire et ne pas faire et nous souhaitons qu'un cadre pratique soit fixé, mais le ministère ne semble pas vouloir avancer sur ce sujet. Il faut que la consultation par voie électronique offre les mêmes garanties que le registre papier, ce qui n'est pas évident. Un exemple : lorsque vous allez à la mairie consigner vos observations sur le registre papier, vous pouvez lire tout ce que d'autres ont écrit, ce qui nourrit votre réflexion. Mais comment assurer cette même information pour des contributions par Internet ? Il faut aussi penser aux petites communes qui ne supporteraient pas de lourdes contraintes matérielles.

- Nantes ont même nécessité la présence de la police pour que l'enquête se déroule sereinement. Il peut y avoir jusqu'à 3 000 participants. D'autres dossiers plus locaux ou encore plus techniques en réunissent péniblement une cinquantaine. Et pour cause : participer demande du temps et une réelle volonté d'étudier le dossier. En charge de diriger ces enquêtes, les commissaires enquêteurs, désignés sur une liste établie par le tribunal administratif revue chaque année, disposent d'une réelle indépendance. Ce sont souvent des retraités venus d'horizons les plus divers : géomètres-experts, gendarmes, magistrats, avec une forte proportion de cadres d'administrations centrales ou locales (anciens sous-préfets, directeurs de service, DDE...) qui ont des connaissances sur les tenants et aboutissants des politiques publiques. Il leur faut beaucoup de temps disponible, pour une rémunération assez peu gratifiante. Cette indépendance du commissaire enquêteur vis-à-vis du maître d'ouvrage (une collectivité qui veut créer une zone commerciale, un propriétaire foncier qui veut installer un champ d'éoliennes, une intercommunalité qui veut gérer le risque inondation...) est un gage d'écoute pour le citoyen. À condition, aussi, que ce dernier joue le jeu, c'est-à-dire qu'il aborde l'enquête sous l'angle de l'intérêt public. Or, souvent, tel n'est pas le cas...

☞ PRISE EN COMPTE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

« Le particulier veut défendre son bout de jardin » est la phrase qui revient régulièrement dans la bouche des commissaires enquêteurs. Le but de l'enquête publique est certes de prendre connaissance des réticences individuelles et des intérêts particuliers, mais plus encore de cerner l'intérêt public d'un projet.

Pour qu'un avis particulier soit pris en compte, mieux vaut mettre en avant l'atteinte d'éoliennes à un paysage présentant un réel caractère que de se



CONSULTATION VIA INTERNET

NE PAS CONFONDRE AVEC L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE...

La loi du 27 décembre 2012 « sur la participation du public » part d'un bon sentiment : consulter le public par voie électronique sur un projet de texte (souvent un décret ou un arrêté). En fait, le système n'a été mis au point que pour créer un système parallèle à une réelle enquête publique. Certains ministères, par exemple celui en charge de l'écologie, sont passés maîtres dans l'art d'inonder de courriels le citoyen qui a voulu participer à un sujet précis. « C'est un peu pervers : on fait semblant d'être démocrate mais on décide seul, sans appel », estime-t-on à la CNCE. Ces enquêtes administratives n'ont rien à voir avec les enquêtes publiques. À tel point que les parlementaires n'ont voté le texte que du bout des lèvres, exigeant que l'administration rende compte de l'usage fait des réponses collectées.

plaindre de les voir depuis sa fenêtre... Il faut y penser avant de consigner ses observations sur le registre que le commissaire enquêteur consulte avant de se prononcer.

C'est ensuite ce même commissaire qui va rendre un avis : favorable (l'ensemble du projet est approuvé), favorable assorti de recommandations (l'autorité compétente peut en tenir compte ou non), favorable assorti de réserves (si les modifications demandées ne sont pas apportées, l'avis devient défavorable) ou défavorable. Certes ce n'est qu'un avis, mais il est d'autant plus difficile à l'autorité, maître d'ouvrage du projet, de s'en affranchir. Vis-à-vis des citoyens mais aussi parce que les résultats de l'enquête publique sont étudiés à la lettre par les partisans ou les opposants au projet, qui régulièrement les reprennent dans les contentieux portés devant les tribunaux. Faire entendre sa voix permet ainsi d'apporter sa pierre à l'édifice d'une contestation, apport parfois non négligeable devant le juge. ●●