

COMMISSION DEMOCRATIE LOCALE COMPTE RENDU DE LA SEANCE DU 1^{er} OCTOBRE

HORAIRE : Vendredi 01/10/2021 de 10h à 12h

ELUS REFERENTS :

Éric BERDOATI, maire de Saint-Cloud (92)

Hervé CHARNALLET, maire d'Orgeval (78)

Anne GBIORCZYK, maire de Bailly-Romainvilliers (77)

SUJET :

Comment mobiliser les citoyens dans le cadre des enquêtes publiques ?

INTERVENANTS :

Jean-Pierre CHAULET, commissaire enquêteur, Vice-président de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE)

Géraldine GEOFFROY et **Géraldine BERTAUD** du Centre d'Etudes et d'expertise, sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA)

OBJECTIFS :

- ✓ Echanger sur les apports et les limites de l'enquête publique
- ✓ Réfléchir aux leviers permettant aux citoyens de mieux s'approprier ce processus de consultation

CONTEXTE :

A l'origine, l'enquête publique concernait l'expropriation pour cause d'utilité publique et la protection contre les nuisances, veillant à limiter les conséquences de l'implantation d'installations nuisibles pour le voisinage.

En 1983, avec l'adoption de la loi dite Bouchardeau, le champ des enquêtes publiques s'ouvre, dans un souci d'une meilleure information du public, à des opérations susceptibles d'affecter l'environnement. Cette loi répond à une demande de nombreuses associations, ainsi qu'au souhait des citoyens d'être davantage associés à la décision publique.

Ainsi, toute collectivité ou tout service de l'Etat réalisant des aménagements, des ouvrages ou des travaux qui peuvent porter atteinte à l'environnement, doit réaliser une enquête publique. Cette enquête a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, et de recueillir l'avis du public sur ces opérations afin de permettre à la personne publique, notamment une commune, de disposer des éléments nécessaires à son information.

Toutefois, concrètement, les dossiers soumis à l'avis du public et du commissaire enquêteur sont souvent très **techniques et difficiles à comprendre**. Ils sont **rédigés et financés par le maître d'ouvrage**, ce qui peut biaiser l'information. La population a de plus, très souvent, une

COMMISSION DEMOCRATIE LOCALE

COMPTE RENDU DE LA SEANCE DU 1^{er} OCTOBRE

méconnaissance de la procédure et elle peut avoir **le sentiment que son avis ne sera pas pris en compte**, d'autant que l'enquête publique intervient en fin de procédure, rendant difficile d'application des options et solutions différentes de celles retenues initialement par le maître d'ouvrage.

Face à ces problèmes, quelles solutions apporter pour redynamiser ce mode de participation des citoyens ?

POINTS PRINCIPAUX DES INTERVENTIONS ET DES ECHANGES :

▪ Intervention de Jean-Pierre CHAULET

Jean-Pierre CHAULET a conduit 113 enquêtes publiques auprès de 8 tribunaux administratifs, incluant 15 plans locaux d'urbanisme (PLU) dont celui de Paris. Il a publié deux guides : celui du commissaire enquêteur et celui de l'enquête publique. Lors de la commission, M. CHAULET est revenu sur **sept reproches** qui sont souvent faits **à l'enquête publique**¹ :

1. L'enquête publique est parfois qualifiée de procédure piégeuse :

Elle peut conduire des opposants au projet à se mobiliser pour le combattre.

Le maître d'ouvrage, s'il entend tirer les conséquences des observations formulées par le public, ne peut régulièrement les prendre en considération qu'à la condition qu'elles ne bouleversent pas le projet. Toutefois, vouloir prendre en compte les observations des participants ou du commissaire enquêteur ne dispense jamais le maître d'ouvrage de se poser la question de savoir si le projet n'est pas substantiellement modifié et remis en cause. **L'autorité organisatrice peut suspendre l'enquête publique**, le temps de modifier le projet sur un point substantiel. Elle peut aussi avoir recours à **l'enquête complémentaire**, qui permet aussi de modifier substantiellement un projet sans avoir besoin de refaire une nouvelle enquête. Il est toutefois regrettable que les autorités organisatrices n'utilisent pas assez ces deux procédures, souvent par méconnaissance.

2. L'enquête publique met en cause la légitimité du commissaire enquêteur :

Le commissaire enquêteur n'est pas un expert. Sa mission est d'être un « **chef d'orchestre** ». Il s'assure que les administrés ont pu s'informer, s'exprimer, puis synthétise dans son rapport les résultats de l'enquête. Il est donc normal qu'il ne connaisse pas toute la technicité d'un projet. La question de la responsabilité du commissaire suscite aussi le débat. Une défaillance de sa part expose le décideur, notamment le maire, à une annulation contentieuse du projet. Toutefois, **les risques d'erreur sont de plus en plus limités** car depuis 2017, la formation du commissaire enquêteur est obligatoire.

3. L'enquête publique n'est pas imposée par les textes supranationaux :

Pourtant, la **Convention d'Aarhus du 25 juin 1998** relative à la participation du public au processus décisionnel touchant l'environnement, prévoit, que « *chaque partie prend des dispositions pour que **la participation du public commence au début de la procédure***,

¹ Pour plus d'informations, consultez l'article « Défense et illustration de l'enquête publique » de Brigitte CHALOPIN et de Jean-Pierre CHAULET.

COMMISSION DEMOCRATIE LOCALE

COMPTE RENDU DE LA SEANCE DU 1^{er} OCTOBRE

*c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence» et que « chaque partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public **soient dûment pris en considération** ». De plus, le **droit communautaire** exige qu'à « un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des **possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement** ». Ces textes ont conduit la France à renforcer les procédures **en amont** de l'enquête publique.*

4. L'enquête publique intervient trop tardivement et dure trop longtemps :

Il est vrai que l'enquête publique intervient souvent à la suite d'un long processus de concertation en amont. Cependant les **deux procédures sont indépendantes et complémentaires**. L'enquête publique porte sur un **projet abouti**, finalisé, et l'apport du commissaire n'est pas négligeable car il permet souvent **d'améliorer le projet et de renforcer son acceptabilité**. Par exemple, le PLUi de Grand Paris Seine et Oise (GPSO) a été approuvé par 90% du conseil communautaire, alors qu'avant le passage du commissaire enquêteur et de l'enquête publique, seules 70% des communes de GPSO étaient en accord avec le PLUi. Concernant l'aspect tardif, cette critique a été prise en compte en 2010, avec la mise en place de procédures de **suspension d'enquête et d'enquête complémentaire**. De plus, la **loi portant engagement national pour l'environnement** a permis de regrouper en une seule enquête plusieurs enquêtes ayant la même finalité, permettant d'en **réduire les délais**.

5. L'enquête publique coûterait trop cher :

Le coût de l'enquête publique a en effet augmenté ces dernières années, les dossiers étant souvent confiés à des bureaux d'études aux coûts très élevés. Toutefois, il convient de distinguer le coût de revient des indemnités du commissaire enquêteur. Ce dernier perçoit en effet en moyenne 2000 euros par enquête, ce qui apparaît modeste face au reste. En effet, les **frais de publicité** sont parfois plus élevés que les coûts de la commission d'enquête. L'enquête publique pourrait voir son coût diminuer fortement sous réserve de bousculer certaines pratiques et en évaluant préalablement la réelle efficacité de celles-ci (publicité légale notamment).

6. La concertation en amont serait suffisante sans qu'il soit nécessaire de recourir à une enquête publique en aval :

En réalité, **l'enquête publique en aval est essentielle**. Elle constitue le seul moment où l'on peut apprécier les atteintes à l'environnement. La suppression de l'enquête publique ne ferait **qu'accentuer la conflictualité environnementale**. La concertation en amont et l'enquête publique forment un **tout indivisible** qu'il convient de préserver.

7. L'enquête publique pourrait être avantageusement remplacée par des procédures plus souples qui constituent autant de substituts de l'enquête publique :

Il est possible de recourir à la procédure de **mise à disposition** en matière d'urbanisme, censée remplacer l'enquête publique. Les procédures de modification simplifiée du PLU sont désormais dispensées d'enquête. Le problème principal est que cette mise à disposition **ne fait pas intervenir de tierce personne**, en l'occurrence un commissaire enquêteur, impartial. Les participants doivent donc se débrouiller seuls pour comprendre les projets poursuivis, par conséquent, cette pratique n'encourage pas la participation du public.

COMMISSION DEMOCRATIE LOCALE COMPTE RENDU DE LA SEANCE DU 1^{er} OCTOBRE

Comment mobiliser les citoyens dans le cadre de l'enquête publique ?

Aujourd'hui, il est obligatoire de publier deux annonces dans la presse lors d'une enquête publique mais cette double annonce a peu d'efficacité selon **Jean-Pierre CHAULET**, pour qui une seule annonce serait suffisante. Par ailleurs, il faudrait développer l'information locale, au-delà de l'information réglementaire, pour mobiliser la population : bulletins mensuels, site internet, boîtage, panneaux lumineux, réseaux sociaux. Le bouche à oreille est aussi intéressant. La **participation par voie électronique** est aussi un apport essentiel aux enquêtes publiques, notamment pour mobiliser les jeunes.

▪ Intervention du CEREMA

Géraldine BERTAUD et **Géraldine GEOFFROY** ont tout d'abord rappelé le cadre juridique de la participation. Les enquêtes publiques existent ainsi depuis 1807. Puis en 1983, **la loi Bouchardeau** vient démocratiser l'enquête publique et l'étend à la protection de l'environnement. En **2016**, la **concertation préalable** a été introduite. De plus, le code de l'environnement pose les objectifs de la participation du public et ses droits.

Quand concerter et sur quoi ?

La **charte de la participation du public** recommande de concerter **le plus en amont possible**, lorsque tous les choix sont encore possibles. Le **code de l'environnement** rappelle que la concertation doit permettre de débattre de **l'opportunité, des objectifs**. Il est important d'afficher les impacts positifs mais aussi négatifs d'un projet sur un territoire. Cette concertation doit permettre de **débattre de solutions alternatives**, y compris l'absence de mise en œuvre d'un projet. Le code de l'environnement ne précise pas les modalités de mise en place de la concertation préalable. Elle doit simplement durer de 15 jours à 3 mois. Le porteur du projet est très libre pour cette phase de concertation.

Apports et bénéfices de la concertation en amont

Elle permet d'informer et de faire connaître un projet, d'affiner sa connaissance, d'animer et de faire vivre le débat, de gagner en pertinence. Pour **lever d'éventuelles réticences**, il est important de **communiquer clairement** sur l'état d'avancement du projet, de veiller à toucher une **diversité de publics**, et d'instaurer une **dynamique d'échanges** autour de laquelle le maître d'ouvrage doit **expliquer la décision prise**.

Exemple de concertation autour du projet de ligne B du réseau maillé de tramway d'Angers

En 2011, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) approuve le principe d'une deuxième ligne de tramway à Angers. Entre octobre 2014 et avril 2015, le projet est soumis à une **concertation préalable**, ce qui permet de **discuter de certaines variantes du projet**. Ce projet de tram avait pour but de desservir des pôles commerciaux, d'emplois et de formations. Dans le cadre de cette concertation, Angers Loire Métropole a mobilisé plusieurs **outils** :

- **Des réunions publiques**, adaptées aux différents publics : au démarrage, les réunions ont eu pour but de présenter le projet et les variantes, puis elles sont devenues des ateliers. Des réunions thématiques ont également eu lieu, avec notamment des acteurs économiques, des collectifs etc.

COMMISSION DEMOCRATIE LOCALE

COMPTE RENDU DE LA SEANCE DU 1^{er} OCTOBRE

- **Des kiosques mobiles d'information** : dans une optique « d'aller vers », des kiosques mobiles étaient installés, dans les QPV, quartiers concernés par les extrémités de la ligne de tram, et aussi dans les zones stratégiques du centre-ville. Ils ont été utilisés dans le cadre de l'exposition itinérante, puis des ateliers de concertation. Positionnés quelques heures avant ces ateliers-réunions, ces kiosques ont permis de motiver des personnes à se rendre aux réunions. Les enfants pouvaient même être gardés durant le temps des ateliers de concertation.
- **Une exposition sur le projet et 9 ateliers** : sur une place commerçante, ouverte tous les jours pendant 15 jours, des temps d'échanges autour du projet, se sont tenus.
- **Des supports spécifiques pour les sourds et malentendants, aveugles et déficients visuels** : les plans ont été tracés en relief, les documents édités en gros caractères. Les réunions ont été traduites en langue des signes et retranscrites.
- Un **site internet** pour s'informer sur le projet et donner son avis. Une vidéo sous forme de voyage virtuel en tram a été réalisée.

Les chiffres de la concertation d'Angers

800 personnes ont participé aux réunions, 4800 se sont déplacées sur l'exposition. 500 ont formulé des avis. En plus, ces personnes ont pu relayer le projet et ont pu susciter l'envie d'habitants, de s'exprimer a posteriori, dans le cadre de l'enquête publique.

- **Temps d'échange**

La question de la légitimité des contributions peut être posée. Les personnes qui se mobilisent le plus dans les enquêtes publiques sont celles opposées au projet. Dans un climat de défiance, il arrive que des groupes proposent des contre-projets sans apporter les preuves de leur contre-expertise.

En effet, l'enquête publique mobilise plus les opposants au projet. Toutefois, les commissaires enquêteurs ont pleine conscience de cette situation. D'ailleurs, ils ne rendent que 4% d'avis défavorables, ce qui montre qu'ils préfèrent améliorer le projet plutôt que de l'annuler. Lorsque des opposants proposent un contre-projet, le commissaire doit l'examiner et demander à l'autorité organisatrice de fournir les éléments permettant d'examiner le contre-projet. Bien souvent, ce contre-projet n'est pas retenu. La jurisprudence a aussi évolué : auparavant, il était possible d'annuler une décision uniquement parce qu'il n'y avait pas eu assez d'affiches par exemple. Toutefois, depuis la jurisprudence Danthony de 2011 du Conseil d'Etat, ce qui était autrefois considéré comme des vices substantiels ne le sont plus, s'ils n'ont pas empêché la participation du public, et s'ils n'ont pas eu d'influence sur le sens de la décision prise. De plus, même si les commissaires enquêteurs ne sont pas des experts, ils doivent avoir une bonne formation sur les sujets qu'ils sont amenés à traiter, les sujets étant techniques. **Cela renforce leur légitimité.**

Il est important que l'enquête publique ne soit pas trop élitiste, notamment dans le cadre des PLUi. Les documents sont souvent complexes et longs, ce qui empêche la participation du public. Pourtant tout le monde peut avoir quelque chose à dire.

COMMISSION DEMOCRATIE LOCALE

COMPTE RENDU DE LA SEANCE DU 1^{er} OCTOBRE

On peut d'ailleurs se poser la question du nombre de communes impliquées dans un PLUi. Il est souvent plus facile de rédiger un PLUi pour un nombre plus faible de communes, qui ont parfois les mêmes objectifs.

La procédure d'enquête publique comprend déjà une phase de concertation formelle obligatoire. Que peut apporter la concertation préalable, qui elle, est non obligatoire ?

L'intérêt de la concertation préalable est une **amélioration du projet**, et une prise en compte de certaines propositions, par le maître d'ouvrage. Dans le cadre de son projet de tramway, Angers Loire Métropole a repris certains points soulevés en concertation préalable. Lors de la phase d'enquête publique, a posteriori, la collectivité a remobilisé les associations qui avaient déjà été mobilisées en phase de concertation préalable, afin de mobiliser un maximum de personnes pendant l'enquête publique. **Si la concertation préalable est bien menée, elle peut donc grandement bénéficier à l'enquête publique.** Toutefois, il serait intéressant de voir si la concertation préalable permet une mobilisation plus importante de personnes lors de l'enquête publique, et si elle permet de réduire le nombre de contentieux.

CONCLUSION :

Les élus référents remercient les intervenants et les élus participants, en indiquant que cette séance permettra à tous de réfléchir à une meilleure articulation entre concertation préalable et enquête publique. La prochaine commission aura lieu le 26 novembre et traitera de l'abstention.

LISTE DES INSCRITS² :

² Liste des inscrits au 01/10/2021 à 9h30

COMMISSION DEMOCRATIE LOCALE

COMPTE RENDU DE LA SEANCE DU 1^{er} OCTOBRE

Nom	Prénom	Commune	Fonction
BALGALIER	Marion	Paris Sud Aménagement	AMIF Partenaires - Responsable d'opérations
BELLINELLI	GUILLAUME	Roinville	Maire
BREJOUX	François	Jouy-en-Josas	Maire adjoint Transition
CAILLAUD	Clément	Viry-Châtillon	Maire adjoint
CHAINON	FELICIE	Montévrain	Conseillère municipale déléguée à la vie des Quartiers
CHALANE	Hakim	AMIF Partenaires	Consultant senior - Gestions Locales Formation Conseil aux collectivités territoriales
CZEPCZAK	RAPHAEL	Cernay-la-Ville	Maire adjoint développement durable
DA SILVA	Sonia	Saint-Vrain	Rattaché(e) à un service d'une collectivité - DGS
FOCKEDEVY	William	Rambouillet	Adjoint au Maire
LALLOUETTE	Noémie	Saint Michel sur Orge	Chargée de Mission
LAMBILLIOTTE	Floriandre	Joinville-le-Pont	Rattaché(e) à un service d'une collectivité - chef de cabinet
LEVEQUE	Vincent	Méricourt	Conseiller Municipal
MARGO	Brigitte	Charenton-le-Pont	Conseillère municipale
MARLIER	Sandrine	Coubron	Rattaché(e) à un service d'une collectivité - Secrétaire cabinet du Maire
MESA	Stéphane	Rosny-sous-Bois	Rattaché(e) à un service d'une collectivité - Chef de Cabinet
MILOSEVIC	Stefan	Montgeron	Conseiller municipal
NADJI	MICHEL	Dammartin-en-Goële	Maire adjoint associations jeunesse sports
OGER	OLYMPE	Montsoulst	Conseillère municipale
PERRIN	Adeline	Champigny sur Marne	Directrice du lien social et de la vie citoyenne
RICHARD	François	Saint Remy les Chevreuse	Elu délégué Transition Ecologique
SZERMAN	Mickael	Charenton-le-Pont	Conseiller Municipal - Président Association Engagements Franciliens
VEIL	Mathilde	Mouroux	Conseillère municipale déléguée à la Communication et la Démocratie Participative