

Présentation des travaux par Jacques Breton, président d'honneur de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs

Madame le maire adjoint, députée européenne,

Mesdames et Messieurs les Présidents,

Mesdames et Messieurs les responsables d'organisations participant à ce Congrès,

Chers Collègues et amis,

Cher François Coletti, président de la Compagnie Provence-Alpes,

Dans les précédents Congrès, je venais seul pour assumer la responsabilité de l'ouverture du Congrès, mais cette fois-ci, il y a un dédoublement de personnalités, puisque nous sommes désormais en situation de transfert de charge, de lourde charge.

J'ai auprès de moi Brigitte Chalopin : tout le monde n'étant pas là hier soir, vous ne savez peut-être pas qu'ayant décidé - je pense fort justement - de mettre un terme à 11 années de présence à la tête de notre Compagnie nationale, le flambeau a été repris, dans une élection triomphale et sans discussion, par Brigitte Chalopin. Elle a déjà beaucoup travaillé à mes côtés, elle est donc profondément imprégnée de toutes les réalités et contraintes de cette charge. Je la salue bien volontiers en votre nom et lui laisse vous dire quelques mots.

Intervention de Brigitte Chalopin, présidente de la CNCE

Mesdames Messieurs

Je suis très émue, peut-être encore plus qu'hier soir lors de la réunion du Conseil d'administration : ses membres m'ont accordé leur confiance pour prendre la présidence de la CNCE. Je les remercie encore, ainsi que tous mes collègues ici présents. Cette élection m'honore beaucoup ; je veux continuer l'histoire de la Compagnie nationale, il y a encore des pages à écrire. Jacques, notre président, en a écrit des passionnantes, des rudes aussi ! Il en a encore une à écrire, c'est pour cela que je vais être très discrète aujourd'hui, pour le laisser dans toute la lumière. Il a porté ce Congrès ; c'est le quatrième qu'il organise avec brio...

Je lui laisse la place et vous souhaite à tous de bons travaux...

Je reviendrai assurer les conclusions de ce cinquième Congrès de la CNCE.

Madame l'adjointe au maire,

Je vous remercie vivement des propos que vous avez tenus tout à l'heure à notre égard, je vous remercie également vivement de l'accueil fait au nom de la ville de Marseille. Sans en vivre de façon aussi intense que vous les plus importantes activités, nous partageons entièrement votre témoignage sur la réalité du développement de Marseille, de sa promotion et de tous les changements intervenus pour la conduire en 2013 à devenir la capitale européenne de la culture.

Vraiment, à chaque fois que nous en avons l'occasion, nous avons infiniment de plaisir à venir dans cette ville. Je vous charge d'ailleurs, si vous le voulez bien, de transmettre à votre maire qui bien sûr est très occupé, les salutations de l'ensemble des congressistes et de moi même. J'ai eu en effet l'occasion, lorsque j'étais président du Conseil Supérieur de l'Ordre des Géomètres-Experts, de le rencontrer à différentes reprises, j'ai pu apprécier la pugnacité du personnage, qui s'est encore manifestée lors des récentes élections.

Il me faut en premier lieu saluer le volontarisme et les choix pertinents de la Compagnie des Commissaires-Enquêteurs de Provence-Alpes et plus particulièrement du Comité d'organisation de ce Congrès, sous l'impulsion active et méthodique de Jean-Claude Costa, pour constater que la tentative a bien été transformée.

Un Congrès national ! Tous ceux qui se lancent dans ce genre de manifestation savent bien qu'après la déclaration de candidature et la sélection de la région élue, puis la constitution de l'équipe, le travail considérable à accomplir pendant le mandat alors confié, nécessite beaucoup d'engagement et de sacrifices. J'emploie d'ailleurs à dessein cette comparaison électorale dans une ville largement placée récemment sous les feux de l'intensité médiatique.

Ce projet, initié dès 2010 et présenté par le président régional de l'époque, Marc Guérin, qui l'a orienté pendant trois années, intervient en un temps qui constitue à nos yeux une période charnière considérable dans l'évolution des différents modes de consultation publique.

À Bordeaux, en mai 2011, lors du 4^{ème} Congrès de la CNCE, la loi « Engagement National pour l'Environnement » communément appelé « Grenelle 2 », était certes déjà votée - 12/07/2010 - mais le décret d'application devait attendre le 29/12/2011, avec des modalités de mise en œuvre applicables en juin 2012.

Nous ne disposons donc, que d'à peine deux ans de recul, pour dresser un bilan de cette réforme attendue de la loi initiale de 1983, dite de « démocratisation des enquêtes publiques et protection de l'environnement » appelée aussi « loi Bouchardeau » du nom de la ministre qui l'a défendue au Parlement.

Notre ambition aujourd'hui, en ce Congrès, tout en nous positionnant sans équivoque dans le rôle nouveau et significatif de la nouvelle enquête publique, est d'élargir la vision et l'approche d'un plus vaste univers qui traite de la participation du public. Il convient en effet, non seulement de situer l'enquête publique parmi tous les modes de consultation et de concertation mais aussi d'esquisser, d'évaluer, voire de déterminer les complémentarités ou optimisations que peut justifier une meilleure approche de la démocratie participative, au sens de l'utilité publique.

C'est pourquoi, plutôt que de faire de ce temps fort, à périodicité triennale une tribune développant essentiellement le vécu et les approches des membres de la Compagnie Nationale des Commissaires-Enquêteurs, nous avons sollicité le témoignage et l'intervention d'auteurs et analystes parmi les plus réputés actuellement dans ce domaine.

Notre journaliste, Jean-François Scherpereel, animateur-moderateur, vous les présentera lors de chacune des deux tables rondes, c'est pourquoi je ne me livre pas dans l'immédiat, à une description plus détaillée de leur notoriété et de leurs compétences.

Je voudrais simplement, en donnant le coup d'envoi de cette journée d'exposés et de débats, extraire de l'importante masse de lois, décrets et circulaires qui, durant les vingt dernières années, ont modelé les évolutions de l'aménagement du territoire, de l'écologie, du développement durable, de la protection de l'environnement, marquées par un relationnel plus ou moins chaotique avec les conventions internationales et les directives européennes, souligner l'existence de quelques textes qui jalonnent le parcours et qui semblent conserver quelque signification aujourd'hui.

Il y a notamment la loi Barnier du 2/02/1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement qui a contribué à insérer des dispositions générales au sein des articles L.110-1 et L.110-2 du Code de l'environnement. Cette loi a créé : la Commission Nationale du Débat Public, les listes d'aptitude des commissaires-enquêteurs et donné du poids notamment aux conclusions défavorables parachevant le rapport d'enquête.

Au passage, nous n'avons pas oublié que cette loi reprenait diverses dispositions contenues dans la loi n° 93-24 du 8/01/1993 concernant les paysages et les enquêtes publiques, mais abrogeait un certain article 8 bis ainsi conçu : « *Pour les opérations visées au deuxième alinéa de l'article L.11-2 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le commissaire-enquêteur ou les membres des commissions d'enquête sont désignés dès le début de l'élaboration du projet. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article* ».

Cette ambition de placer dans le Code de l'expropriation le commissaire-enquêteur dès le début du projet pour toutes les enquêtes hors déclaration d'utilité publique n'a donc, hélas, pas été mise en œuvre, faute de décret en Conseil d'État.

Un deuxième document de constante actualité est la charte de la concertation du 5 juillet 1996, élaborée sous l'égide de la ministre de l'environnement Corinne Lepage mais malheureusement jamais officiellement validée.

« *Le besoin de concertation est un phénomène de société* » : affirme-t-elle. Et d'ajouter : « *la concertation (...) doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets. Les principes et recommandations énoncés (...) ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et notamment à l'enquête publique.* »

Nous devons aussi donner l'importance qu'elle mérite à la Charte constitutionnelle de l'environnement du 1/03/2005 et notamment son article 7, sujet depuis neuf ans à exégèses et jurisprudences : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* »

Depuis ce texte, et en considération de la Convention d'Aarhus de juin 1998, l'utilité et la nécessité d'assurer la participation du public, en amont de tout projet, sont devenues incontournables.

La réécriture de l'article L.120-1 du Code de l'Environnement qui s'applique à l'ensemble des décisions publiques a conduit à définir la participation du public à partir de deux textes :

- la loi n° 2012-1460 du 27/12/2012,
- l'ordonnance n° 2013-714 du 5/08/2013,

tous deux relatifs à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'Environnement précitée.

De plus, une expérimentation a été subsidiairement organisée par le décret n° 2013-1303 du 27/12/2013 afin de tester la mise en place d'un garant de la concertation désigné par la CNDP.

Ainsi, le cadre des objectifs généraux de prise en considération réelle des observations du public semble désormais juridiquement fixé.

Le débat public, l'enquête publique, la mise à disposition du public, les autres modalités de participation du public désormais votés constituent un ensemble dont, en pratique, il faut évaluer la cohérence, la lisibilité et l'efficacité.

Sans prétendre être exhaustif, notre Congrès veut contribuer à opérer le bilan avantages-inconvénients - cher au Conseil d'État - du dispositif qui se met progressivement en place.

La Commission Nationale du Débat Public, autorité administrative indépendante, et l'enquête publique, en général elle-même rigoureuse en matière d'indépendance du commissaire-enquêteur, sont-elles des piliers significatifs dans les procédures garantissant la participation du public plus que les autres modes apparemment moins indépendants ?

L'analyse des effets, nous pouvons même dire des impacts, de la nouvelle enquête publique désormais en vigueur, est maintenant indispensable pour apprécier si elle répond aux attentes et évaluer sa pérennité. La concertation en amont, obligatoirement exposée dans le dossier d'enquête, l'utilisation des moyens électroniques, les possibilités de suspension d'enquête et de complémentarité ouvrent des espaces inédits de renforcement de l'intervention du public et des associations.

Quels sont les progrès à en attendre ?

C'est le thème de la première table ronde.

Par ailleurs, les interrogations s'accumulent sur les processus nouveaux de participation, hors débat public et enquête publique. Nous interrogeons les juristes et tous les observateurs, le législateur et l'État, sur les perspectives dégagées par les textes récents quant à une participation du public s'opérant sans médiateur, sans intermédiaire à statut totalement indépendant. Existe-t-il un devenir pour le garant de la concertation ?

Pour prendre un exemple, comment va s'opérer, dès l'avant-projet des études d'urbanisme, la nouvelle concertation prévue par la loi ALUR ?

Telles sont les interrogations de la seconde table ronde.

Lors de notre précédent Congrès de Bordeaux, le professeur Yves Jegouzo, dans une synthétique et brillante intervention, mettait l'accent sur les équivoques de la procédure de mise à disposition du public. Il suit attentivement l'évolution de l'enquête publique depuis plus de trente ans, il a aussi participé aux travaux de la Commission Coppens préparant la Charte de l'Environnement, c'est pourquoi vous le retrouverez dans nos deux débats à la tribune, parmi la riche diversité des interventions de nos éminents partenaires de ce jour.

Ce Congrès n'est pas une fin en soi. C'est une étape importante qui requiert l'attention de tous. Je vous remercie d'y porter l'intérêt que nous nous sommes efforcés d'y mettre. ■