

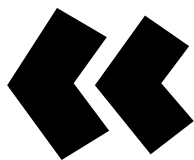


# La fausse démocratie de l'enquête publique ?

LES EXEMPLES DE NOTRE-DAME-DES-LANDES, DE SIVENS ET DU MONT-BLANC



par Pierre-Étienne Rosenstiehl  
*SAF Strasbourg*



La procédure d'enquête publique apparaît en droit français comme la forme la plus ancienne et la plus élaborée de participation des citoyens en matière d'urbanisme et d'aménagement » c'est ainsi que le commentateur du Jurisclasseur introduit la matière.<sup>1</sup>

Il s'agit, au travers de ses évolutions successives, d'une mise en œuvre ancienne du principe d'information et de participation mis en exergue par la Charte de l'environnement. Le commentateur peut cependant estimer que l'enquête publique, « aux antipodes des mécanismes de la démocratie "représentative", entretient de ce fait une relation souvent conflictuelle avec la théorie de la compétence, à raison des réticences souvent manifestées par les décideurs publics vis-à-vis de tout ce qui pourrait apparaître comme une remise en cause des attributions qui sont les leurs. »

La persistance de mouvements de contestation radicaux, malgré les réformes successives, de la loi Bouchardeau en 1983 à la Charte de l'Environnement à valeur constitutionnelle, prouvent, de Notre-Dame-des-Landes à Sivens, au Mont-Blanc et à Bure, que la décision publique de création de grands équipements reste clivante.

Tout récemment encore, sont parues les ordonnances n°2016-1058 et 2016-1060 du 3 août 2016, sur l'évaluation environnementale et la participation du public, issues de la loi Macron qui a habilité le gouvernement à légiférer sur l'environnement, dans une matière soupçonnée de faire obstacle à l'activité économique<sup>2</sup> qui, tout en simplifiant à la marge les procédures, aug-

mentent la concertation en amont en accélérant les procédures et créent un droit d'initiative.

Il n'en reste pas moins vrai qu'au-delà de la complexité et de la longueur des procédures, et de la violence des oppositions comme de la répression qui leur est opposée, reste posée la question de la confrontation de deux légitimités : celle des mobilisations citoyennes comme celle des élus, de tous bords, gérant leur territoire, qui évoluent toutes deux dans le cadre d'un État de droit.

## LES GRANDS PROJETS CONTESTÉS, CONSOMMATEURS D'ESPACES NATURELS OU GÉNÉRATEURS DE NUISANCES OU POLLUTION

Ils sont, tous, des projets de longue haleine, liés à des intérêts économiques directs ou indirects et aboutissent après de longues années de procédures administratives à ce point de non-retour où pour certains la violence semble être inéluctable, la puissance publique ayant le droit pour elle.

Ce qui doit nous interroger en tant qu'avocats militants syndicaux, c'est cette illégitimité soudaine de la décision légale prise après concertation selon les règles classiques de la démocratie représentative, fondement de notre démocratie mise à mal par le besoin de proximité et d'immédiateté, comme la fluidité de l'information numérique.

Les exigences d'information et de communication au public des caractéristiques d'un projet et sa confrontation à la critique technique (études d'impact, avis de l'Autorité environnementale, commission du débat public, etc.) comme populaire (concertation préalable<sup>3</sup>, enquêtes publiques voire « référendums » locaux prétextes<sup>4</sup>) reflètent bien l'effort de stimulation de la démocratie participative dans le domaine de la protection de l'environnement. Mais l'État de droit reste régi par la démocratie représentative... même si certains exercices de démocratie directe ont contredit les mobilisations.

## ET POURTANT CET ÉTAT DE DROIT FONCTIONNE !

Et, à la longueur des procédures judiciaires près, il permet de contester efficacement des décisions bancales.



## EXTRAIT DU JUGEMENT DU TA DE TOULOUSE

6. Considérant que la réalisation du projet de retenue d'eau dite de Sivens sur le Tescou amont, à vocation de soutien d'étiage, entraînera directement par ennoisement la destruction de 12,7 hectares de zones humides et indirectement, du fait de la création du barrage qui interrompra l'alimentation permanente de l'aquifère perché nécessaire au fonctionnement de la zone humide en aval, la perte de fonctionnalité de 5,4 hectares ; qu'il ressort notamment de l'étude d'impact que l'aménageur prévoit de compenser les impacts environnementaux du projet en créant 19,5 hectares de zones humides de bois marécageux de type aulnaies frênaies sur le bassin du Tescou ; que les ratios ou coefficients d'ajustement utilisés pour dimensionner une mesure compensatoire doivent être le résultat d'une démarche analytique visant à intégrer en premier lieu, la proportionnalité de la compensation par rapport à l'intensité des impacts, en deuxième lieu, les conditions de fonctionnement des espaces susceptibles d'être le support des mesures, les risques associés à l'incertitude relative à l'efficacité des mesures, et en troisième lieu, le décalage temporel ou spatial entre les impacts du projet et les effets des mesures ; qu'il ressort des pièces du dossier et notamment des avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) du 11 janvier 2013, du conseil national de la protection de la nature (CNPN) du 16 avril 2013 et de l'autorité environnementale du 8 août 2013 que les mesures compensatoires présentent un caractère hypothétique, ne compensent pas réellement la disparition de la seule zone humide majeure de la vallée et qu'il existe une incertitude sur la faisabilité technique de créer des zones humides sur des terrains qui n'en étaient pas auparavant et la localisation de certains sites choisis en dehors de la vallée du Tescou ; qu'il a été également relevé que l'acquisition d'une dizaine de parcelles dispersées en lieux différents affaiblit la qualité de la compensation d'une zone humide d'un seul tenant ; que l'autorité environnementale, dans son avis du 9 juillet 2012, souligne qu'« en considérant que l'autorité environnementale, dans son avis du 9 juillet 2012, souligne qu'« en considérant que les parcelles appartiennent soit à la masse d'eau du Tescou soit à celle du Tescounet et que 90 % de la compensation relève de la réhabilitation, le coefficient de compensation se situerait autour de 2 » ; que l'Etat n'apporte aucun élément permettant de connaître la méthodologie retenue pour déterminer les mesures compensatoires à la destruction des zones humides ; qu'ainsi, la mesure prévue consistant en l'acquisition de 19,5 hectares de terrains en vue de recréer des zones humides pour compenser la destruction de 12,7 hectares et la perte de fonctionnalité de 5,4 hectares de zones humides n'est pas compatible avec l'orientation C 46 du SDAGE Adour- Garonne ;

....

7. Considérant, en second lieu, qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, éventuellement les inconvénients d'ordre social et les atteintes à d'autres intérêts publics qu'elle comporte, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

...

10. Considérant qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments que les atteintes graves portées par le projet à la zone humide de la vallée du Tescou, le surdimensionnement du projet et son coût élevé, excèdent l'intérêt de l'opération et sont de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ;

Ainsi, l'arrêté des préfets du Tarn et de Tarn-et-Garonne du 2 octobre 2013, déclarant d'utilité publique les travaux relatifs à la réalisation du projet de retenue de Sivens et les mesures compensatoires qui s'y rattachent, au bénéfice de la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne a bien été annulé par le tribunal administratif de Toulouse le 30 juin 2016<sup>5</sup>.

Prenant en compte le principe de précaution la juridiction a estimé que le caractère hypothétique des mesures compensatoires prévues par l'aménageur ne permettait pas de savoir si la disparition de la seule zone humide majeure de la vallée pourra être évitée.

Mettant en œuvre la technique aujourd'hui habituelle du bilan coût-avantage, dont pourtant la dimension financière est parfois trop prégnante, ils ont également estimé que celui-ci était bien plus élevé que la moyenne des ouvrages similaires.

Le publiciste se réjouit de telles annulations qui font vivre trop rarement la jurisprudence Ville Nouvelle Est, mais – ambivalent – il ne sait plus conseiller efficacement les élus du propre du camp du militant, qui n'osent plus engager de grands projets face à la longueur des procédures administratives et aux risques, juridiques, financiers du contentieux qui peut être long.

Le militant, révolté, se désole que de telles décisions arrivent si tard après des violences inacceptables et la mort d'un manifestant.

L'avocat syndicaliste ne peut que réclamer des moyens pour rendre la justice plus rapide. ■

1 « Enquêtes Publiques », René Hostiou *JurisClasseur Environnement et Développement durable* Fasc. 2550 :

2 *La démocratie environnementale revisitée par données*, Jean-Marc Pastor, Flash Dalloz Actualités, 31 août 2016

3 « La loi du 27 février 2002 et la participation du public. – La participation ne se décrète pas », Jacqueline Morand-Deville, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 4, 4 Novembre 2002, Étude 1109 p. 130

4 Cf. notamment Michel Verpeaux « Un nouveau cadre juridique pour la consultation des électeurs à Notre-Dame-des-Landes » JCP *Administrations et Collectivités territoriales* n° 23, 13 Juin 2016, comm 2159

5 TA TOULOUSE 30 juin 2016 Collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet et autres, n° 1400853 [https://reporterre.net/IMG/pdf/decision\\_dup\\_ta\\_tlse\\_30\\_06\\_2016\\_n1400853.pdf](https://reporterre.net/IMG/pdf/decision_dup_ta_tlse_30_06_2016_n1400853.pdf)