

**LE MAIRE, LE COMMISSAIRE ENQUÊTEUR
ET LEUR "PUBLIC".**
LA PRATIQUÉ POLITIQUE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

PAR

Cécile BLATRIX

ATER à l'Université Paris XIII

L'enquête publique a ceci de commun avec les autres procédures dites de "démocratie locale" ou de "démocratie participative" (référendums locaux, comités de quartiers, conseils d'enfants, de sages...), qu'elle suppose une forme d'intervention directe de ceux qui sont habituellement des représentés. Son caractère obligatoire la distingue cependant de la plupart des autres procédures relevant de la même démarche. En effet l'enquête publique a longtemps constitué le seul moment où une consultation du public était imposée, en dehors des consultations électorales, sur des projets précis. Il s'agissait à l'origine d'une garantie accordée aux propriétaires avant l'expropriation. Puis des réformes successives, d'abord en 1976, puis en 1983 avec la loi Bouchardeau, ont donné une portée nouvelle à l'enquête, désormais associée à un objectif de protection de l'environnement¹. C'est ainsi que chaque année entre 10000 et 18000 enquêtes ont lieu en France sur des projets très divers². Cet usage fréquent, répandu et banalisé de l'enquête publique constitue de ce fait une

1. Désormais d'après l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 (dite "loi Bouchardeau") relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, l'objet de l'enquête est de "recueillir les appréciations, suggestions et contre-propositions du public (...) afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information" avant tout projet susceptible d'affecter l'environnement. La loi opère une extension notable du champ d'application de l'enquête qui touche un public dépassant les seuls propriétaires pour s'étendre aux riverains, voisins et à toute personne intéressée.

2. Routes, autoroutes, TGV, installations classées (carrières, porcheries...), documents d'urbanisme, etc.

seconde particularité, à comparer avec la rareté du recours à d'autres techniques de démocratie locale, par exemple le référendum.

Cependant la principale caractéristique de l'enquête publique semble être, précisément, de se dérouler sans public. D'après une enquête réalisée en 1988 par un organisme de protection de la nature, 6% des personnes interrogées ont réellement participé à une enquête³. Plus récemment, un commissaire enquêteur évaluait à 85% la proportion d'enquêtes faisant l'objet d'une "carence totale ou partielle de public"⁴.

Toutefois, comme l'indique bien le rapport Bouchardeau faisant le bilan de dix années d'application de la loi⁵, la réalité de l'enquête publique recouvre deux aspects distincts. Si la plupart des enquêtes semblent passer inaperçues, une minorité d'entre elles ont acquis une célébrité médiatique du fait des mobilisations importantes et des conflits qu'elles ont suscités (TGV Méditerranée, Tunnel du Somport...). Dans ces conditions, on peut se demander si ce n'est pas la présence de public, plutôt que son absence, qui constitue un dysfonctionnement de la procédure.

De fait, l'observation du fonctionnement concret de la procédure⁶ montre qu'elle est le plus souvent neutralisée du fait de la logique représentative dans laquelle elle s'insère, ce qui n'interdit pas qu'elle soit "réactivée" dans certaines circonstances ou par certains acteurs.

I - UNE PROCÉDURE NEUTRALISÉE

Pendant une période donnée, généralement d'une durée d'un mois, et après information préalable par voie d'annonces et d'affiches, le public est appelé à exprimer son point de vue en le consignnant sur le registre joint au dossier d'enquête déposé en mairie ; il peut également exprimer des observations orales lors des permanences assurées par un ou plusieurs commissaire(s)

3. Enquête Union Midi Pyrénées Nature et Environnement, voir *L'enquête publique, Bulletin de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs*, n° 11, avril 1991, p. 16.

4. Chaumet (M.), *Conduire l'enquête publique. Une démarche de commissaire enquêteur*, Paris, Les Editions Juris-Service, 1993, p. 70.

5. Bouchardeau (H.), *L'enquête publique, Rapport au ministre de l'Environnement*, Paris, décembre 1993, 30 p.

6. Cette communication s'appuie sur une recherche effectuée en 1993 et 1994, basée principalement sur l'analyse d'une enquête publique portant sur un projet autoroutier dans le Centre de la France. On s'est appuyé aussi bien sur l'observation du déroulement concret de la procédure (permanences des commissaires enquêteurs, réunions publiques, réunions de travail de la commission d'enquête...), que sur des entretiens avec l'ensemble des acteurs impliqués (commissaires enquêteurs, élus, responsables associatifs, mais aussi "simples citoyens"), ainsi que sur l'analyse du dossier d'enquête, des registres d'observations, et du rapport de la commission d'enquête. Enfin l'observation d'un certain nombre d'enquêtes en région parisienne a permis de tester la validité de certaines hypothèses.

enquêteur(s). Au terme de la procédure le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend un rapport public, contenant un avis, favorable ou défavorable au projet. Cet avis n'est pas nécessairement suivi par l'autorité compétente mais en cas de décision contraire à l'avis défavorable du commissaire enquêteur, le sursis à exécution est accordé de droit⁷.

L'examen du déroulement et du fonctionnement concrets d'une enquête publique permet de mieux comprendre comment et dans quelle mesure cette procédure est neutralisée sous l'effet de la logique représentative dans laquelle elle intervient. Commissaires enquêteurs, mais aussi "public" et élus semblent ainsi conduits à mettre en œuvre une enquête publique *a minima*.

A) Le public vu par les commissaires enquêteurs : des "individus concernés"

Le commissaire enquêteur est le personnage central de l'enquête publique puisque c'est lui qui est chargé de la conduire. L'article 4 de la loi Bouchardeau lui confère des pouvoirs étendus. Il peut visiter les lieux concernés, entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées. Il peut organiser des réunions publiques. Son rapport, rendu public, contient un avis qui même s'il n'est que consultatif, a des conséquences importantes en droit puisqu'il détermine non seulement les possibilités d'octroi du sursis à exécution des décisions prises à la suite de l'enquête, mais aussi l'autorité compétente pour prononcer la déclaration d'utilité publique (DUP).

En France, contrairement à ce qu'on trouve par exemple en Grande-Bretagne, où le *Planning Inspectorate* constitue un corps de fonctionnaires spécialisés, les commissaires enquêteurs ne sont ni des experts ni des fonctionnaires, mais sont considérés comme des collaborateurs occasionnels de l'administration. Composée en majorité d'anciens fonctionnaires issus des directions départementales de l'équipement ou de l'agriculture, la "profession" des commissaires enquêteurs (entre cinq et six mille personnes) compte également de nombreux géomètres-experts, ainsi que des architectes et urbanistes. Bien que faiblement rémunératrices, les enquêtes publiques peuvent en effet permettre à ces professions de tisser d'utiles réseaux de connaissance⁸. Cette situation

7. Article 6 du décret n°85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi Bouchardeau : "Les juridictions administratives saisies d'une demande de sursis à exécution d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête font droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation".

8. C'est ce que note Xavier Piechaczyk à travers une analyse de la population des commissaires enquêteurs en Rhône-Alpes et Franche-Comté. Voir Piechaczyk (X.), "Instruire ou construire l'intérêt général. Radiographie d'une population de commissaires enquêteurs", *Ecologie et Politique*, n° 21, automne-hiver 1997, pp. 43-60..

semble d'ailleurs peu propice à l'expression d'avis défavorables, même si les commissaires enquêteurs — quels qu'ils soient —, ne doivent pas avoir d'intérêt particulier dans l'enquête qu'ils diligentent⁹.

En pratique l'essentiel de la tâche du commissaire enquêteur face à l'éventuel "public" est de répondre aux questions posées sur le projet, et surtout d'inciter les personnes qui viennent le rencontrer à rédiger une observation. Lors de ses permanences en mairie, le commissaire-enquêteur recommande ainsi à tous ceux qu'il reçoit de rédiger une observation "en bonne et due forme" sur le registre prévu à cette effet. Cette nécessité de passer par l'écrit fait de la participation une démarche coûteuse pour certains participants peu familiarisés avec ce genre de situation. Le déroulement des permanences montre des commissaires enquêteurs attachés à l'aspect quelque peu solennel de leur tâche, que traduit déjà le seul intitulé de leur fonction. Un certain "protocole" existe, selon lequel le bruit, les comportements intempestifs, mais aussi la participation collective, sont disqualifiés. Au contraire les individus qui faisant preuve d'humilité viennent demander explications et conseils, semblent davantage correspondre au public requis.

L'absence de restriction à la participation dans les textes qui régissent l'enquête, permet en effet le développement parallèle des catégories pratiques d'appréciation des observations par les commissaires enquêteurs, selon un certain sens de la recevabilité, renvoyant à la formule ambiguë de "*personne concernée*"¹⁰. C'est ainsi que dans le cas d'un projet autoroutier, la légitimité de la rédaction d'une observation semble inversement proportionnelle à la dis-

9. La partialité des commissaires-enquêteurs issus de l'administration, peu enclins à critiquer l'action de cette dernière, et la rareté des avis défavorables, sont souvent dénoncées par les associations de protection de l'environnement. Les autres catégories de commissaires enquêteurs, notamment les "professionnels en activité", constituent une part importante de la population des commissaires, et peuvent se trouver soumises à d'autres types de contraintes. Claude Broussard, urbaniste et commissaire enquêteur, évoque ainsi la situation difficile dans laquelle se trouve un professionnel en activité chargé de conduire une enquête : "*Comment peut-il donner un avis défavorable sur un dossier, alors qu'il sait que professionnellement, il retrouvera le maître d'ouvrage ou la collectivité territoriale ? ... Comment un architecte qui a la responsabilité de son cabinet, de sa réputation et de l'emploi de ses salariés pourrait-il accepter de se heurter à un maître d'ouvrage qui peut être puissant ? Peut-il pour un avis défavorable risquer de se brouiller avec une grande SEM, voire avec tout un réseau ?*", Broussard (C.), "Professionnaliser les commissaires enquêteurs", *Etudes Foncières*, n° 58, mars 1993. Un géomètre chargé après la clôture de l'enquête par le maître d'ouvrage de travaux en relation avec l'ouvrage à construire n'est pas considéré comme ayant un intérêt à la date où il participait aux opérations d'enquête. Comme le déclarait récemment le Conseiller d'Etat Daniel Chabanol au colloque annuel de la Fédération Nationale des Géomètres Experts du 23 janvier 1998 sur le thème de "L'enquête publique", il faut pour apprécier l'intérêt à l'opération "*distinguer entre le passé et l'avenir*".

10. Lors des réunions de travail des commissaires enquêteurs en vue de rédiger leur rapport et de rendre leur avis, le caractère pour le moins à part des participants extérieurs aux communes concernés par l'enquête, apparaissait très nettement. La présidente de la commission dut ainsi rappeler à ses collègues évoquant des observations émanant des quatre coins de la France et même de l'étranger, que ces personnes avaient le droit de s'exprimer.

tance géographique qui sépare son auteur — le domicile de son auteur — du tracé prévu. C'est ce qu'indique un commissaire enquêteur, qui explicite partiellement ce code pratique d'appréciation, quand il écrit au sujet des observations que "l'absence d'adresse ou l'anonymat empêchent d'en connaître la juste valeur"¹¹. La valeur d'une observation dépend donc largement de son auteur.

Tout se passe comme si seul, le fait d'être concerné par le projet en cause, au sens d'en être réellement une "victime", pouvait justifier la participation. A l'inverse, la présence d'individus "non concernés" est rapidement suspectée et souvent disqualifiée.

La conception quelque peu restrictive que les commissaires enquêteurs sont conduits à avoir du public, est largement partagée par les élus même si les relations entre maires et commissaires enquêteurs peuvent être problématiques.

B) L'enquête vue par les maires : une tribune pour l'opposition

Aussi bien à l'égard du public que des commissaires enquêteurs, les élus paraissent avant tout attachés à préserver leurs prérogatives. Il s'agit en l'occurrence essentiellement des maires, dans la mesure où l'enquête publique a lieu dans le cadre de chaque commune concernée par un projet donné.

La décision d'organiser une enquête publique, on l'a vu, n'appartient pas aux élus. La liste des projets soumis à enquête publique est fixée par décret¹². Plus que le maire, c'est le commissaire enquêteur qui constitue le personnage central de cette procédure ; c'est lui qui est chargé de conduire l'enquête. L' élu se voit donc imposer une procédure pour laquelle il met les services de sa mairie à la disposition d'un commissaire enquêteur qu'il n'a bien entendu pas choisis¹³. Les commissaires enquêteurs relatent ainsi les relations parfois difficiles qu'ils ont avec certains maires qui vivent l'enquête et la présence du com-

11. Chaumet (M.), *Conduire l'enquête publique. Une démarche de commissaire enquêteur*, Paris, Les Editions Juris-Service, 1993, p.89.

12. Décret n° 85.453 du 23 avril 1985, modifié par le décret 93.245 du 25 février 1993.

13. Depuis, la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 a transféré la désignation des commissaires enquêteurs aux présidents des Tribunaux Administratifs au lieu des préfets afin de mieux garantir leur indépendance. Elle abandonnait en outre l'obligation de choix sur une liste, en prévoyant la possibilité des les choisir, outre sur la liste nationale ou sur les listes départementales, "parmi les personnes ayant acquis, en raison notamment de leurs fonctions, de leurs activités professionnelles ou de leur participation à la vie associative, une compétence ou des qualifications particulières soit dans le domaine technique de l'opération soumise à enquête, soit en matière d'environnement" (article 9 du décret du 23 avril 1985). La réintroduction d'une liste d'aptitude par la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 selon de nouvelles modalités d'établissement, fait toujours l'objet de débats et critiques notamment de la part de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs.

missaire comme une intrusion dans leur commune¹⁴. Ceci apparaît de manière particulièrement vive quand un commissaire enquêteur émet un avis défavorable au projet d'aménagement ou d'urbanisme d'une commune.

La volonté constante des parlementaires — qui sont autant d'élus locaux — de n'ériger les commissaires enquêteurs ni en un corps d'experts, ni en un corps de fonctionnaires, semble bien témoigner des réticences des élus devant tout risque d'empiètement sur leurs prérogatives. Ainsi en cas de désaccord avec le commissaire-enquêteur, le maire pourra dénoncer l'absence de légitimité de commissaires qui ne sont ni élus, ni experts, mais simples "honnêtes hommes".

La nécessité d'impliquer davantage les élus dans l'organisation de l'enquête et notamment en ce qui concerne l'information, a souvent été soulignée¹⁵. On sait combien l'information telle qu'elle est dispensée officiellement, à savoir les avis et annonces reprenant l'arrêté préfectoral n'est guère propre à susciter la participation ; or ces déficiences de la publicité officielle ne sont qu'exceptionnellement compensées par l'emploi d'autres moyens d'information par les élus ainsi qu'ils en ont pourtant la possibilité (bulletin municipal, courriers dans les boîtes aux lettres, communiqués de presse, réunions d'information...) ¹⁶. C'est donc essentiellement à travers la publicité officielle que la procédure se présente au public, leur apparaissant à la fois comme solennelle et purement formelle.

Par ailleurs le caractère public et écrit de la procédure, permet aux élus — surtout en milieu rural — d'exercer une forme de contrôle social sur les participants, en dénonçant parfois la participation sur le mode de la trahison.

Pour les élus en effet, l'enquête n'a pas vocation à être le moment d'un véritable débat, puisque cela reviendrait à dire qu'ils ne suffisent pas ou plus à représenter la population. L'enquête ne saurait permettre la prise en charge par les participants de problèmes dont la responsabilité incombe aux seuls

14. "Que cela soit fondé ou non, on constate une certaine inertie des collectivités locales démocratiquement élues (...) devant le commissaire enquêteur désigné par référence à l'opinion et à l'intérêt général, mais qui peut parfois être perçu en importun, en gêneur, en auxiliaire inutile", Chaumet (M.), *op. cit.*, p. 24. C'est dans cette perspective que des rencontres sont organisées par certaines sections régionales de la CNCE avec les associations de maires "pour expliciter aux élus que la fonction et le rôle de l'enquête publique et du commissaire enquêteur ne constituent pas une concurrence ou une alternative à leur pouvoir, mais un complément démocratique", voir *L'enquête publique*, n° 29, décembre 1996, "Vie des régions", p. 7.

15. Parmi les propositions figurant dans le rapport Carrère, se trouvait l'idée que les élus, et en particulier le maire, jouent un rôle beaucoup plus actif dans l'information du public pendant l'enquête. Voir Carrère (G.) (dir.), *Transports Destination 2002. Rapport d'étape du débat national sur les infrastructures de transport*, Paris, avril 1992.

16. Le recours aux bulletins municipaux reste l'exception, de même que l'utilisation des techniques modernes de communication hormis quelques cas isolés, voir Prieur (M.) (dir.), *Les enquêtes publiques : quel avenir ?* Notes et Etudes Documentaires, n° 4910, Paris, La Documentation Française, p. 82.

élus. Elle ne doit en aucun cas être le moment d'une expression d'ampleur des citoyens, puisque le seul moment légitime, à la fois nécessaire et suffisant, d'une telle expression, semble résider dans l'élection.

*"Vous savez les personnes qui travaillent, qui ont pas de problèmes, bon qui... font confiance quand même... Bon à intervalles réguliers dans les communes il y a les élections municipales, c'est fait pour renouveler les équipes, ou pour les conforter dans leur position ; moi, je pars du principe que, à cette occasion là, les gens s'expriment, et là ils s'expriment, et là c'est passionnant. Parce que les gens s'y intéressent là. Terminé ! Quand ils ont donné confiance à ces équipes, ces équipes gèrent pendant six ans la commune. Après, enfin pendant ce laps de temps, à la limite les électeurs n'ont pas trop à remettre en cause. Donc ils font généralement confiance aux élus, pour gérer les problèmes de la commune et les problèmes publics, et voilà, ça s'arrête là. Si au bout du mandat ces gens n'ont pas fait leur boulot, alors on en met d'autres"*¹⁷.

Le volume de la participation constitue une potentielle remise en cause de la représentativité des maires, et toute forme de participation qui dépasserait la défense individuelle d'intérêts spécifiques, paraît à la fois incongrue et illégitime aux yeux de ces élus.

*"Maintenant on en est à proposer des référendums d'initiative locale, là-dessus il y aurait beaucoup à dire, je n'y suis pas tellement favorable dans la mesure où je crois que c'est beaucoup de pipeau, parce que quand on élit des gens, c'est à eux de prendre leurs responsabilités, et puis au bout de six ans, il y a une sanction. Ils se représentent devant les électeurs. (...) Et puis je crois beaucoup à la majorité silencieuse, des gens qui sont bien dans une commune, qui viennent voter tous les six ans, ils ne vont pas venir aboyer tous les trois ou quatre matins"*¹⁸.

L'enquête publique a une dimension potentiellement subversive du rapport traditionnel entre représentants et représentés, qui conduit ceux-là à tenter de neutraliser la procédure, en stigmatisant certains participants dont la présence est jugée non pertinente¹⁹. Cette stigmatisation joue d'autant plus facilement que la procédure est publique²⁰. En exprimant leur rejet d'une procédure où "tout est déjà décidé", certains non-participants ne font pas autre chose que s'en remettre, en pratique, à leurs représentants. Quant à ceux qui prétendent à travers la participation à l'enquête exercer un droit de regard sur l'activité des élus, ils sont inévitablement, qu'ils le veuillent ou non, intégrés dans la logique de la compétition politique locale dans la mesure où, comme le dit bien un commissaire enquêteur, "pour un maire une opposition

17. Entretien avec le maire d'une commune de 2050 habitants, viticulteur retraité.

18. Entretien avec le maire d'une commune de 2400 habitants, pharmacien.

19. Certains participants font ainsi état de "sanctions" sous la forme de remarques, réflexions, reproches, voire menaces.

20. Chacun peut en effet lire les observations de ses concitoyens puisque le registre d'enquête est public ; ces registres sont ainsi fréquemment consultés par les maires tout au long de l'enquête.

sur sa commune est forcément politique"²¹. Le fonctionnement de la procédure révèle ainsi les mécanismes régissant les rapports entre représentants et représentés.

La conception restrictive du public que partagent pour différentes raisons commissaires enquêteurs et élus, est en outre largement intériorisée par le "public" dont la participation est ainsi rendue improbable.

C) Un public improbable

La lecture des registres d'observations est révélatrice de ce que les déposants perçoivent bien l'enquête publique comme une procédure solennelle. Cette solennité transparaît à travers les efforts qu'ils font pour "être dans les formes", imitant, plus ou moins adroitement, le vocabulaire juridique des avis officiels²². En outre, ils intériorisent parfaitement la conception restrictive du public que partagent, pour des raisons différentes, élus et commissaires enquêteurs. C'est ainsi que toutes les observations s'attachent en premier lieu à démontrer en quoi leur auteur est concerné par l'enquête²³. Il s'agit en quelque sorte de faire valoir son "titre à parler", comme si le déposant voulait arguer de la normalité et du caractère recevable de sa requête. Il en ressort clairement l'idée que toutes les opinions ne se valent pas et n'auront pas le même poids en fonction des titres qu'on est en mesure d'avancer.

Mais parallèlement, et paradoxalement, les déposants doivent s'accommoder d'une situation qui pose explicitement le problème en terme "d'intérêt public". Pour beaucoup de participants la seule façon d'affronter cette exigence est de tenter d'imposer leur propre définition de l'intérêt public, en tentant

21. Un habitant d'une commune concernée par l'enquête, dont la résidence était située à près de deux kilomètres du tracé prévu, raconte comment son opposition au projet d'autoroute parut suspecte au maire qui le soupçonna de vouloir briguer son mandat aux municipales suivantes et d'utiliser l'enquête comme une tribune dans cette perspective : *"J'ai écrit au maire en lui disant, moi j'habite ici, je suis ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, si vous avez besoin d'un coup de main pour lutter contre ça, faites-moi signe, bénévolement et tout je m'en occuperai... Maintenant le maire est persuadé que je veux prendre sa place, si je me suis occupé de l'autoroute, c'est pour me faire mousser."*

22. Comme en témoigne l'emploi de formules comme "Je soussigné..." "Fait à... le..." "J'ai l'honneur de...", etc. Les participants mettent ainsi en œuvre un certain sens de l'acceptabilité lié à leur perception de la procédure comme solennelle.

23. Les déposants se contentent d'indiquer leur adresse quand celle-ci est suffisamment explicite. Les personnes "extérieures", qui ne peuvent mettre en avant leur domiciliation près du projet ou tout au moins dans une commune concernée se justifient en ayant recours à des procédés qui leur permettent de d'établir une connexion entre eux-mêmes et l'objet de l'enquête : "Etant donné le lieu de résidence de mes parents...", "habitué et amoureux de la magnifique région de...", "Ayant l'intention d'acheter une résidence secondaire aux alentours de..."

d'inscrire leurs revendications dans une cause collective²⁴. Cette cause collective peut être aussi bien la protection de l'environnement²⁵, que la lutte contre le chômage²⁶ ou la crise économique²⁷. Il s'agit en somme de rattacher son problème personnel à une cause perçue comme valable, un thème ressenti comme mobilisateur²⁸.

On voit donc à quelles exigences contradictoires sont soumis, ou se soumettent, les participants : tout en se sentant tenus d'expliquer en quoi ils sont concernés, et donc de justifier leur participation à l'enquête, ils doivent également s'exprimer dans les catégories de l'intérêt général. En effet le public semble voué soit à être considéré comme "non pertinent" du fait de la distance géographique qui le sépare du projet, soit à être stigmatisé comme sacrifiant l'intérêt général au nom de ses intérêts particuliers. Ces impératifs contradictoires sont finalement assez dissuasifs et contribuent à restreindre la participation.

De fait, la lecture des registres montre une participation très inégalement répartie. La participation semble obéir à des mécanismes plus complexes que ne le laissent croire certaines affirmations selon lesquelles seules les personnes dont l'intérêt privé est lésé viennent s'exprimer. Non seulement les personnes les plus directement "concernées" ne prennent pas toutes part à l'enquête, ni au même degré, mais parmi les participants se trouvent également des personnes moins directement "concernées", dont la présence ne saurait s'expliquer par la seule défense d'intérêts particuliers. Une distribution des rôles s'effectue ainsi au sein des familles concernées, avec une délégation qui s'opère entre les sexes et les générations. Les femmes et les plus jeunes, sont ainsi le plus souvent écartés de l'enquête, ou plutôt s'en excluent eux-mêmes²⁹. Cette distribution des rôles semble toutefois pouvoir s'inverser sous l'effet de certains mécanismes compensatoires, comme un écart entre niveaux de diplômes. C'est

24. Le déplacement de leur problème sur un terrain plus large leur permet ainsi de l'aborder sur une forme "sublimée", en adoptant une certaine "hauteur de vue". C'est ce que Luc Boltanski nomme la "désingularisation des disputes". Voir "L'exigence de désingularisation", in *L'amour et la justice comme compétence*, Paris, Métailié, 1990, p. 280 ss.

25. "Que diront nos enfants de l'héritage que nous leur laisserons : des centaines d'hectares bétonnés, bitumés, une pollution chimique, sonore et visuelle digne de la région parisienne", extrait des registres d'enquête.

26. "Mon fils veut reprendre l'exploitation. N'est-ce pas briser la vie d'un jeune à l'heure où il y a du chômage...", extrait des registres d'enquête.

27. "Monsieur le Premier Ministre préconise des économies...", extrait des registres d'enquête.

28. Cependant ces tentatives pour "monter en généralité" font souvent l'objet de dénominations par les commissaires enquêteurs en terme de manœuvres pour défendre ses intérêts particuliers en utilisant habilement l'air du temps.

29. On observe peu d'observations émanant d'une femme en son nom propre. Le plus souvent il s'agit d'une signature apposée à côté de celle du conjoint, comme pour ce couple : "M. X, en qualité d'exploitant de la ferme de M. / Mme X, en qualité de femme d'exploitant de la ferme de M." Interrogée sur sa non-participation lors d'un entretien avec son mari, l'un d'elles dira : "oh non, j'y suis pas allée, c'est mon mari qui s'en occupe, de toute façon je pense comme lui."

la personne qui est jugée la plus autorisée au sein de la famille qui va prendre la parole au nom des siens, et le caractère apparemment "naturel" de cette désignation d'un porte-parole doit être souligné. Disposer de son temps, d'une compétence spécifique... peut ainsi favoriser la participation.

"Être concerné" ne signifie pas seulement avoir des intérêts à défendre, mais aussi, et peut-être surtout, se sentir apte à les défendre. Derrière le refus de "s'en mêler" exprimé par certains, transparait surtout le sentiment de n'être pas autorisé à le faire. C'est vraisemblablement le sens de formules maintes fois entendues telles que "ça sert à rien", "c'est déjà décidé". Toutes expriment un même sentiment de n'avoir pas prise sur les événements, qui provoque le retrait de certaines personnes. Ainsi l'absence de public à l'enquête traduit d'abord le sentiment de l'incongruité de la participation chez ceux qui préfèrent laisser le soin d'intervenir à ceux qui leur paraissent plus concernés ou plus qualifiés, notamment à leurs représentants.

Ainsi l'enquête publique est le plus souvent neutralisée par la pratique des différents acteurs qui la mettent en œuvre. Cependant dans certaines circonstances, sous l'effet de luttes pour la représentativité, elle va être en quelque sorte "réactivée".

II - UNE PROCÉDURE PROVISOIREMENT RÉACTIVÉE

Dire que la procédure est généralement neutralisée, ne signifie pas qu'elle ne peut pas être réactivée, par certains acteurs et/ou sous l'effet de circonstances particulières. Cette "réactivation" peut exceptionnellement venir des élus eux-mêmes en fonction de leurs intérêts du moment, et en particulier dans le cadre d'un rapport de force avec un acteur extérieur à la commune. Mais généralement elle est le fait d'associations prenant en charge la mobilisation.

A) Quand les maires mobilisent leurs administrés

Les maires ne vont tenter de "réactiver" l'enquête que dans les cas où elle porte sur le projet d'un acteur "extérieur" (Etat, autres collectivités territoriales, organisme privé...). L' élu pourra alors être tenté d'utiliser l'enquête publique pour mobiliser sa population derrière lui, et produire ainsi un effet de démonstration. Dans une publication à destination des maires sont ainsi présentés les moyens par lesquels une municipalité peut exprimer une opposition officielle à un projet :

"... il peut s'agir... d'une délibération officielle du conseil municipal relevant les réserves pouvant être formulées quant à l'opportunité du projet soumis à l'enquête publique et qui pourra être adressée officiellement au commissaire enquêteur. Il pourra également s'agir de l'initiative prise par le conseil municipal de procéder à des réunions publiques

d'information parallèles à celles prévues par le commissaire dans le cadre de son enquête publique. Cela afin d'attirer l'attention des populations concernées sur certaines des critiques du projet qui seraient apparues au conseil municipal ou, plus fondamentalement, sur les conditions d'expression par la population de son avis sur le projet soumis à l'enquête publique³⁰.

Cette utilisation de la procédure par les maires s'inscrit dans le cadre de la compétition politique locale, qui peut parfois les obliger à prendre position officiellement, et éventuellement à manifester une opposition, là où ils auraient préféré "laisser faire". Les maires disposent alors d'une série de techniques en fonction de la position dans laquelle ils se trouvent et du degré de mobilisation qu'ils souhaitent susciter, qui vont de la position réservée du conseil municipal dans une délibération dans le cas d'un projet extérieur qu'on souhaite voir se réaliser tout en craignant les réactions de la population, à une large information et mobilisation dans le cas d'une opposition déclarée.

Enfin certains cas extrêmes, peuvent conduire à "l'union sacrée" des élus et associations pour défendre les intérêts d'une commune. Philippe Warin mentionne ainsi le cas d'élus locaux facilitant l'intervention d'associations pour obliger les grands opérateurs à revoir leurs projet techniques³¹. Dans la même perspective, Marion Paoletti cite des cas de référendums sauvages organisés par des associations, le plus souvent contre un projet "extérieur" comme l'implantation d'une usine de déchets industriels, et bénéficiant du soutien implicite des municipalités qui mettaient à disposition des locaux pour le déroulement du vote³². L'enquête publique permet alors aux élus d'agir sans avoir à s'exposer, en retrouvant ainsi une certaine marge de manœuvre.

Mais les maires n'envisagent d'informer et de mobiliser la population qu'en situation de "crise", quand il s'agit de manifester une opposition. Or pour différentes raisons (place du maire dans la décentralisation et rapports avec l'autorité préfectorale et les autres collectivités territoriales, bénéfices financiers attendus de l'opération, sentiment d'impuissance de certains "petits maires" face à un grand projet de l'Etat³³...) il semble assez exceptionnel que les maires adoptent la position consistant à manifester publiquement une opposition³⁴. On peut penser — et certains d'entre eux l'évoquent explicite-

30. Cabanes (C.), "Le rôle du maire dans le cadre de l'enquête publique", *Le Courrier des Maires*, 24 juin 1994.

31. Warin (P.), "L'enquête publique en France : enjeux politiques et attitudes des collectivités territoriales", *Techniques, Territoires et Sociétés*, n° 43, mai 1997, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, p. 121 ss.

32. Voir la contribution de Marion Paoletti dans ce volume.

33. "Comment voulez-vous que moi, maire de E, 554 habitants, je m'oppose à un tel projet ?"

34. On peut également citer Huguette Bouchardeau qui note que "lorsqu'il s'agit d'auto-routes ou de TGV, aucun élu ne fait preuve d'esprit critique. Peu importe le tracé, les dommages causés à l'environnement, pourvu que l'infrastructure desserve leur territoire". Bouchardeau (H.), *L'enquête publique*, op. cit.

ment³⁵, que pour faire valoir leur point de vue les maires vont privilégier d'autres tactiques, en faisant jouer leur réseau de relations. Le succès de telles techniques est bien évidemment lié aux ressources dont ils disposent. De plus, même dans l'hypothèse où ils choisissent de manifester publiquement leur opposition en mobilisant la population, ils préféreront la plupart du temps à la mobilisation dans le cadre de l'enquête publique d'autres types de consultations sur lesquelles ils ont davantage la maîtrise. Les usages plus ou moins détournés qui sont souvent faits par les élus du référendum local sont ici significatifs. Si ces consultations doivent en principe être organisées sur les seules affaires de la compétence de la commune, les élus savent bien que leur annulation *a posteriori* ne les empêche pas de produire des effets politiques. Certains maires choisissent ainsi de "frapper un grand coup" en organisant parallèlement à l'enquête publique une consultation de leur population sur le projet en cause.

Le tracé du TGV Méditerranée devait emprunter le territoire de la commune de Ventabren (Bouches du Rhône). Pour marquer son opposition au projet, le conseil municipal décida d'organiser un référendum communal en consultant les électeurs sur l'avis que la commune devait donner au commissaire enquêteur dans le cadre de l'enquête publique. La consultation fut organisée le 13 décembre 1992 avec 44, 03% de participation et 96,3% des suffrages exprimés contre le tracé du TGV. Le préfet contesta la régularité de cette initiative. La consultation fut annulée par le Tribunal Administratif de Marseille le 19 mai 1995, décision confirmée par le Conseil d'Etat le 14 avril 1995³⁶.

Le recours à des procédés de démocratie locale peut donc servir à redoubler voire à contester, les résultats d'une autre procédure de démocratie locale, ici l'enquête publique. Il convient donc de penser ensemble ces différentes techniques de démocratie locale qui donnent parfois lieu à des usages concurrents, par les élus, mais plus généralement par tous les prétendants au titre de "porte-parole" de la population. Ainsi en règle générale ce sont des mouvements associatifs qui vont tenter de "réactiver" la procédure en prenant en charge la mobilisation.

B) Mobilisations associatives

L'existence d'un groupe autour duquel se structure la participation, peut permettre d'impulser une mobilisation dans le cadre de l'enquête publique. Entreprise dans le cadre d'un groupe, la participation à l'enquête publique

35. "Vis-à-vis des associations, le maire dans la commune représente l'Etat, et on peut pas se désavouer... Alors notre travail ça aurait été éventuellement de persuader l'Etat, les élus de plus haut niveau, de faire différemment, mais comme on n'y est pas arrivés, maintenant c'est pas à nous de démolir". Entretien avec le maire d'une commune de 2050 habitants, viti-culteur retraité.

36. Conseil d'Etat, 14 avril 1995, Commune de Ventabren, n° 150. 163. Voir *Le Moniteur*, 3 novembre 1995.

semble en effet facilitée. La manière dont les responsables associatifs mettent au point leur action est très significative quant à la nature des coûts qu'il faut surmonter pour participer.

Inciter à participer, c'est d'abord se faire le relais d'une information dont on a vu les carences. En prenant en charge l'information, au moyen de tracts, communiqués de presse, réunions publiques... les associations dégagent la procédure de son aspect officiel et la rendent plus accessible³⁷. De fait, les participants semblent avoir été informés de l'enquête non pas grâce aux dispositifs de publicité officiels, mais par un ami, un voisin ou plus souvent par les membres d'une association³⁸.

Certaines techniques permettent en outre de faciliter la participation en instaurant des mécanismes assez élaborés de contournement des coûts. La contrainte de l'écrit, mais aussi le coût à se mettre en avant, suffisent souvent à dissuader une personne de participer à l'enquête à moins qu'un intérêt très fort et très fortement ressenti ne l'y pousse. En prenant d'abord en charge la rédaction de l'observation par le biais d'un simple bulletin à remplir, ou d'une lettre-type à recopier, l'association peut fournir aux participants une observation prête à l'emploi, et déjà "dans les formes", qui, (en même temps qu'elle permet de dépersonnaliser leur démarche), leur prête en quelque sorte les mots et la compétence de ses dirigeants. Les membres de certaines associations vont parfois jusqu'à proposer de récolter les observations et d'effectuer eux-mêmes le déplacement en mairie à la place des signataires. L'association permet ainsi à la population de participer sans se déplacer, et c'est quasiment une enquête publique "à domicile" qui leur est ainsi offerte, pratiquement dénuée de tout son contenu symbolique et de la plupart de ses aspects dissuasifs. C'est d'ailleurs tout le paradoxe de l'enquête publique en tant que procédure de "démocratie participative", que de ne trouver un "public" que quand surviennent des mécanismes qui reconstituent des relations de représentation nouvelles, où des représentants de fait se substituent en quelque sorte — ou tentent de se substituer — aux représentants élus.

C) Une épreuve de représentativité

On assiste tout au long de l'enquête publique à des luttes pour imposer des interprétations opposées du volume de la participation à l'enquête, qui sont

37. "Si les associations ne font rien, il ne faut compter sur personne d'autre pour faire l'information. Justement nous, sur nos trois communes, on a fait du porte à porte, et ça depuis que l'association existe, on fait du porte à porte pour toucher les gens et chaque fois qu'on fait quelque chose on diffuse un tract dans les boîtes aux lettres". Entretien, secrétaire médicale, membre d'une association de riverains.

38. "Je ne me souviens plus mais je connaissais les heures (des permanences des commissaires enquêteurs). Ah oui, c'est parce qu'il y a une association, c'est pas la municipalité, c'est l'association d'A, qui avait fait passer une ou deux circulaires". Entretien, instituteur retraité.

aussi des luttes pour la représentativité. Pour les associations il s'agit en effet de faire la preuve de leur représentativité, ce qui les voue à s'affronter aux élus. Or l'idée selon laquelle "il n'y a que les opposants qui viennent s'exprimer à l'enquête publique", qui constitue un leitmotiv dans le discours de ces derniers, les autorise souvent à en déduire que le reste de la population approuve le projet en cause.

Si l'on considère l'interprétation officielle des résultats de l'enquête, à travers les conclusions du commissaire enquêteur et le sens de son avis, on constatera que dans la plupart des cas elle rejoint la signification que les élus souhaitent ainsi donner à la participation. En effet, même si un nombre important d'observations manifestant une opposition au projet est relevé, il va être rapporté à la population totale de la commune qui ne s'est pas exprimée (voire, si cela ne suffit pas, de la région ou de la France, puisque c'est "d'intérêt général" qu'il s'agit ici).

En témoignent par exemple ces quelques lignes extraites du bulletin édité par la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs :

*"... sceptique sur l'efficacité ou la loyauté des enquêtes publiques, le public est fataliste. Le Commissaire Enquêteur peut éventuellement SE SUBSTITUER AUX ABSENTS, en exprimant son AVIS PERSONNEL, son opinion intime. Les MOTIFS de nos conclusions peuvent être celles d'un public qui — pour diverses raisons — ne sait pas, ne peut pas, n'ose pas s'exprimer au cours de l'enquête. Une autre éventualité pourrait être un registre saturé des observations d'un groupe de pression organisé et prolix : l'opinion divergente d'une foule silencieuse peut trouver un porte-parole dans le Commissaire Enquêteur"*³⁹.

Cette interprétation trouve une confirmation dans une jurisprudence constante selon laquelle les observations du public ne constituent qu'un élément parmi d'autres sur lesquels doit se baser le commissaire enquêteur pour se forger une "intime conviction". A ce titre leur absence ne pose pas problème, et la "carence de public" ne le dispense pas de fournir un avis personnel et motivé, la simple référence à l'absence d'observations critiques du public ne constituant pas une motivation suffisante⁴⁰. Le commissaire enquêteur ne doit pas se borner à rendre compte des opinions exprimées. L'enquête publique n'étant ni un référendum, ni un sondage d'opinion, cet avis n'est pas nécessairement conforme à la majorité des observations qui lui ont été soumises⁴¹.

39. Chaumet (M.), "Les conclusions motivées du Commissaire Enquêteur", *L'Enquête Publique*, bulletin de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs, n° 1, p. 3.

40. TA Montpellier, 12 février 1992, Mme Ricard c/Commune de Saint Paul de Fenouillet, req. N° 8616736 - CE, 4 février 1994, M. Costes, req. N° 104916. Voir Hostiou (R.) et Hélin (J.-C.), *Droit des Enquêtes Publiques*, pp. 258 ss.

41. CE 10 juillet 1968, consorts Troussier et Sté d'achats de terrains et constructions, *Actualité Juridique - Droit Administratif*, 1969, p. 109, note Homont.

Ne témoignant que du caractère marginal de l'opposition, les participants deviennent ainsi à leur insu les porte-parole d'une majorité silencieuse favorable au projet. On retrouve en cela l'esprit d'une circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 août 1825 relative aux enquêtes de *commodo et incommodo* qui disposait que l'enquête "doit être annoncée huit jours à l'avance, à son de trompe ou de tambour et par voie d'affiches placardées au lieu principal de réunions publiques, afin que les intéressés ne puissent en ignorer et parce que cette publicité autorise à compter le silence des absents comme un vote affirmatif"⁴². L'enquête publique, on le voit, reste marquée par ses origines.

Vue sous un tel angle, l'enquête publique apparaît comme une forme de mise en scène de l'intérêt général selon une définition préétablie que les tentatives de mobilisation ne parviennent pas à remettre en cause. Cette interprétation de la participation à l'enquête permet de mieux comprendre la rareté des avis défavorables que dénoncent fréquemment les associations⁴³. Cependant cette mise en scène fait l'objet de contestations. D'autres interprétations de la participation sont proposées, aboutissant le plus souvent à remettre en cause la procédure de l'enquête publique elle-même. Pour contester l'enquête et ses résultats, certaines associations organisent alors leur propre consultation. L'organisation de la consultation du public dans le cadre d'une procédure institutionnalisée comme l'enquête publique, n'interdit en rien aux opposants de s'exprimer dans une autre arène, qu'ils auront eux-mêmes choisie.

C'est ainsi que parallèlement à l'enquête, ou après l'enquête, les associations vont organiser des manifestations ou faire circuler des pétitions, pour lesquelles le nombre constitue un enjeu décisif.

S'opposant à un projet autoroutier, une association adresse ainsi un échantillon des signatures recueillies par une pétition au ministère des Transports avec le commentaire suivant : "Ces 532 noms correspondent à un nombre déjà bien supérieur à celui des opposants au projet, décomptés par les commissaires enquêteurs lors de l'enquête d'utilité publique. (...) Ces 532 signatures ont été réunies en moins d'un mois par notre comité, et, dans leur grande majorité, parmi les habitants de cinq communes seulement (...) alors que les 498 opposants déclarés lors de l'enquête publique se répartissaient sur 39 communes. Ces premiers résultats de l'action de notre comité montrent assez, à qui n'en serait pas encore convaincu, avec quelle circonspection les pouvoirs publics devraient juger des conclusions d'une enquête officielle. Celle menée par la commission X ne reflète absolument pas l'état réel de la situation".

Certaines associations vont plus loin en n'hésitant pas, pour faire la preuve de leur représentativité, à recourir à des techniques de consultation habi-

42. Cité in *L'Enquête publique*, Bulletin de la CNCE, n° 18, 1993, p.32.

43. Selon une enquête par questionnaire réalisée par la CNCE pour le ministère de l'Environnement, seulement 11% des commissaires enquêteurs ont émis un avis défavorable au cours de leur carrière. Voir *L'Enquête Publique*, Bulletin de la CNCE, n° 20, décembre 1993, p. 40.

tuellement réservées aux seuls élus. Des référendums "sauvages" sont ainsi organisés par des associations qui apportent un soin particulier à ce que toutes les conditions soient réunies pour que la consultation puisse acquérir une valeur "démocratique".

A Paris une association a ainsi organisé son propre référendum pour s'opposer à un projet d'aménagement tout en contestant les résultats d'une enquête publique "passée inaperçue". Dans une lettre au maire d'arrondissement, le président de l'association indique les enseignements qu'il tire de cette consultation : "... les conditions d'organisation par la Ville de l'enquête d'utilité publique n'avaient permis qu'à dix-huit (18 !) personnes de donner leur avis (...) Ce chiffre incroyable, qui figure dans le rapport du commissaire enquêteur, vous a autorisé, monsieur le maire, — notamment dans une déclaration au journal régional de France 3 le 10 juillet — à dire que tous les habitants qui ne s'étaient pas opposés étaient d'accord avec le projet de la ville! Pourtant, à condition de le vouloir vraiment, il n'est pas si difficile d'organiser la consultation des gens. Ainsi, avec nos petits moyens, nous avons réussi — en plein mois de juillet! — à recueillir l'avis de plus de 500 habitants du quartier. D'une certaine manière, nous avons fait ce que la mairie aurait dû faire elle-même"⁴⁴.

La participation à l'enquête publique, ne saurait s'interpréter de manière univoque. Elle se voit en pratique prêter des significations concurrentes par les différents prétendants au titre de "porte-parole" du public, attachés à démontrer leur représentativité. En outre les usages de la procédure montrent que les résultats d'une consultation du public peuvent toujours être contestés et annulés par ceux d'une autre consultation. Ainsi l'épreuve de représentativité est toujours recommencée, et l'avis du commissaire enquêteur dans son rapport, ou la déclaration d'utilité publique elle-même ne sauraient la clore une fois pour toutes. D'où l'intérêt de mettre en relation les usages pratiques et souvent concurrents des différentes techniques dites de "démocratie participative".

44. Le référendum eut lieu pendant une semaine dans le seul quartier concerné par le projet et sur présentation d'une pièce d'identité et d'un justificatif de domicile, avec un bureau de vote itinérant comprenant une urne, un isoiloir et les plans du projet de la ville. Sur 508 suffrages exprimés, 494 s'opposent au projet. Voir Cécile Blatrix, "Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? Bilan et perspectives", in Gaxie (D.) (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 258.