

La crise de l'enquête publique, révélateur d'une démocratie locale à l'agonie face à la toute-puissance des préfets

par Barnabé Binctin

16-21 minutes

Un commissaire enquêteur isérois, Gabriel Ullmann, a osé rendre un avis défavorable sur un projet industriel local, problématique pour l'environnement. Le projet est cependant validé par le préfet. Le commissaire enquêteur est, lui, purement et simplement radié de la fonction. Entachés de conflits d'intérêts, ces faits révèlent aussi un mal plus profond : de lourdes menaces pèsent sur le devenir de l'enquête publique, critiquée pour ses lacunes mais affaiblie par des réformes récentes. Au delà, c'est le droit de l'environnement et la démocratie participative locale qui sont en péril.

C'est une histoire tout ce qu'il y a de plus symbolique. Prenez un grand projet d'aménagement, comme on en raffole tant. Ici, il s'agira du bien-nommé « Inspira » en Isère, une zone industrielle de 250 hectares le long du Rhône, destinée à accueillir plusieurs entreprises classées Seveso, donc présentant des risques d'accidents majeurs. Comme tous les projets « devant comporter une évaluation environnementale », celui-ci a fait l'objet d'une enquête publique, qui s'est déroulée du 30 avril au 13 juin 2018. 45 jours pendant lesquels les trois commissaires-enquêteurs en charge de ce dossier d'une bonne vingtaine de kilos pour près de 5000 pages ont tenu permanence, pour recevoir les avis et entendre les doutes de la population locale, organiser des réunions publiques, s'entretenir avec le maître d'ouvrage, visiter les lieux... Bref, conduire l'enquête publique.

Le 27 juillet, la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions, unanimement « *défavorables* ». En cause, des problèmes de bruit et de pollution de l'air avec 2700 camions supplémentaires s'ajoutant à une situation déjà rendue déplorable par la proximité de l'A7, d'usines chimiques et des problèmes de nappe phréatique en déficit. Sans compter les atteintes à la biodiversité pour la réserve naturelle nationale de l'île de la Platière, classée site Natura 2000, ainsi que des problèmes de risques industriels avec des usines installées à proximité des riverains, en zone inondable de surcroît. Autant de sujets sur lesquels la commission estime les mesures compensatoires insuffisantes ou repoussant les problèmes. « *Le dossier, dit-elle, [doit] être entièrement repris sur la base d'un projet mieux dimensionné, bien mieux compensé, et bien plus protecteur des tiers.* » Résultat ? Le 19 décembre 2018, le préfet accorde toutes les autorisations au projet.

Le commissaire enquêteur radié de la fonction

Ce n'est pourtant pas tant là que le bât blesse. L'enquête publique n'émet qu'un avis consultatif, et rien n'empêche l'autorité décisionnelle de s'y soustraire. « *Le maître d'ouvrage peut passer outre l'avis défavorable sans avoir à s'en justifier* », confirme Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE). C'est un grand classique : le grand contournement autoroutier de Strasbourg ou le projet de ligne ferroviaire du Sud-Ouest ont connu des avis défavorables qui n'ont pas découragé les autorités d'autoriser les travaux... Si l'histoire du projet Inspira fait aujourd'hui jaser, c'est parce que deux jours plus tard, le 21 décembre 2018, le président de la commission d'enquête, Gabriel Ullmann, se voyait notifier sa radiation des fonctions de commissaire enquêteur.

Cette procédure, la plus grave dans l'échelon disciplinaire, est extrêmement rare – la première depuis plus de cinq ans, selon la CNCE. Elle pose directement la question de l'indépendance des

commissaires, un principe cardinal inscrit dans les textes. Dans une tribune publiée par *Le Monde* le 18 février 2019, Corinne Lepage [s'étrangle](#) de cette radiation « *par une commission bidon nommée à 80 % par le préfet, au motif que [Gabriel Ullmann] avait osé donner un avis défavorable à un gros projet industriel* ». Il est reproché au commissaire sa partialité, au prétexte notamment de tribunes sur les menaces faites au droit de l'environnement et publiées par le site Actu-Environnement. Mais la structure qui a prononcé sa radiation – la commission départementale chargée d'établir la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur – est elle-même loin d'être irréprochable.

À peine nommé déjà visé

Elle représente même un modèle de conflit d'intérêts. Parmi ses neuf membres figure un représentant du département, Christian Coigné. C'est peu dire que l'homme est partie prenante du projet : en plus de sa fonction d' élu, il est aussi président d'[Isère aménagement](#), le concessionnaire du projet Inspira et filiale du groupe Elegia, dont le PDG n'est autre que Jean-Pierre Barbier, le président du conseil départemental de l'Isère. Ce dernier est aussi président du syndicat mixte Inspira, le maître d'ouvrage du projet.

Autant dire que les « chamailleries » de Gabriel Ullmann ne sont pas de leur goût. D'ailleurs, Jean-Pierre Barbier tente très vite de s'opposer à sa nomination à la tête de l'enquête publique par le juge administratif. Par un courrier du 7 mai 2018, adressé au tribunal administratif de Grenoble, il pointe la « *partialité* » de Gabriel Ullmann, dont témoignerait notamment d'anciennes responsabilités à France nature environnement. La réponse du président du tribunal administratif est une fin de non-recevoir : « *Des responsabilités passées dans une association de protection de l'environnement, manifestant d'un intérêt pour les questions d'environnement [ce] qui est, d'ailleurs, un critère de sélection des commissaires enquêteurs, ne sauraient disqualifier un commissaire enquêteur (...). Le statut des commissaires leur garantit une indépendance dans l'exercice de leur mission qui fait obstacle à ce qu'ils puissent être révoqués, une fois désignés par le président du tribunal administratif, sauf cas d'empêchement.* »

Le préfet à la fois « juge, partie, et procureur »

Las, c'était sans compter la deuxième salve. Quelques semaines plus tard, c'est au préfet de l'Isère d'entrer dans la danse. Le 1er juin, l'enquête n'étant pas encore achevée, ce dernier ouvre un dossier de radiation, avec le résultat que l'on connaît. Rien de plus facile : le préfet du département désigne six membres sur neuf de la commission, dont quatre sont ses représentants directs. Le calcul est vite fait : « *Il est patent que la majorité des représentants dans cette commission dépend plus ou moins directement du préfet. On peut critiquer cette sur-représentation. En droit, je ne nie pas que cela pose un problème d'indépendance* », lâche prudemment Jean-Pierre Chaulet, de la CNCE.

De son côté, Gabriel Ullmann résume plus directement le mélange des genres : « *Dans ce dossier de radiation, le préfet est tout à la fois juge – car il participe à la délibération contre moi –, partie, car il est l'autorité décisionnaire sur le projet puisque c'est la préfecture qui délivre les autorisations administratives, et enfin procureur – car il a instruit le dossier et demande ma radiation. In fine, cela sert la commission d'aptitude, qui est totalement dévolue à la maîtrise d'ouvrage.* »

En France, seulement 3 à 4% d'avis défavorables

Depuis, Gabriel Ullmann a déposé deux recours, un contre l'arrêté préfectoral relatif à la composition de la commission de radiation, et un contre la décision de radiation elle-même. Il semble bien que sa tête était de toute façon mise à prix : par deux fois déjà, il avait fait l'objet d'une demande de radiation, dont l'une consécutive à l'enquête publique sur le très sensible dossier du Center Parcs de Roybon, pour laquelle il avait également donné un avis défavorable. L'homme est non seulement récalcitrant, mais il est de surcroît récidiviste : commissaire-enquêteur depuis 1994, il a rendu six avis défavorables sur la soixantaine d'enquêtes qu'il a menées au total. Un ratio de 10% qui le place au-dessus de la moyenne nationale : le nombre d'avis défavorables oscillerait entre 3 et 4% sur les quelque 5000 enquêtes publiques recensées, chaque année, du côté de la CNCE...

Que le dessein d'éjecter, enfin, cet enqueteur ait finalement abouti n'a pas manqué de susciter de très vives réactions. À commencer par Michèle Rivasi, que cette histoire a fait « *sauter au plafond* » : « *Qu'il soit aussi facile de radier un commissaire-enquêteur qui dérange est une atteinte très grave à l'indépendance : si on ne réagit pas, alors on accepte tout simplement la fin de la démocratie participative !* » estime l'eurodéputée écologiste, qui n'hésite pas à parler de « *risque d'une dictature politique* ».

« La marque des régimes de non-droit : ça a l'apparence du droit, mais ça n'en est pas ! »

Gilles Martin, professeur émérite de la faculté de droit de l'université Côte d'Azur et spécialiste en droit des affaires, confirme dans des termes à peine plus feutrés : « *L'utilisation de cette apparente procédure du droit contre ses grands principes – l'indépendance et l'impartialité – est extrêmement choquante. Ce contraste entre le fond du droit que l'on fait semblant de respecter, et une juridiction purement formelle, est la marque des régimes de non-droit : ça a l'apparence du droit, mais ça n'en est pas !* »

Réunis le 6 mars dernier à la mairie du 11^e arrondissement de Paris pour une conférence de presse intitulée « *La démocratie participative en danger* », aux côtés notamment de l'avocate Corinne Lepage, ces intervenants avaient à cœur de montrer que « *l'affaire Ullmann* », telle qu'ils la qualifient, est le symptôme d'un mal plus profond : l'enquête publique se meurt. Présent également, Jean Untermaier, ancien professeur de droit et fondateur-directeur de l'Institut du droit à l'Environnement, résume la situation : « *Tant pour l'environnement que pour la démocratie participative, cette affaire a une portée qu'il ne faut pas passer sous silence. L'enquête publique a un rôle fondamental, car c'est l'un des rares moments où le citoyen peut aller dire ce qu'il pense d'un projet, en écrivant ses doléances sur un registre et en discutant avec le commissaire. C'est pour ça qu'il est un rouage essentiel. Le fait qu'on puisse le radier parce qu'on n'est pas d'accord avec ses conclusions est un recul considérable et inadmissible... Quand on constate la faible proportion d'avis défavorables, il est d'autant plus préoccupant de voir ce qu'il advient aux courageux.* »

Un contexte de régression du droit de l'environnement

L'affaire s'inscrit aussi dans un contexte plus général de régression du droit de l'environnement, à laquelle n'échappe pas l'enquête publique. Cantonnée aux procédures d'expropriation aux 19^{ème} et 20^{ème} siècle, l'outil s'était démocratisé avec la loi Bouchardeau en 1983, créant notamment les commissions aptes à sélectionner les commissaires enquêteurs. À la fin des années 1990, l'enquête publique connaît son âge d'or : on en recense 14 000 sur la seule année 1995. Depuis, la tendance s'est inversée sous l'effet des différents gouvernements, inquiets de l'influence grandissante du dispositif. « *Il y a toute une série d'atteintes qui portent sur les champs des enquêtes, de plus en plus restreints. Cette dégradation s'est accélérée il y a trois ans, avec la loi sur les JO qui permet aux nouvelles installations associées à l'événement de s'épargner toute enquête publique* », détaille Jean-Pierre Chaulet.

Une loi considérée comme « d'exception », mais qui ouvre une brèche dans laquelle s'est engouffré le législateur. Promulguée à l'été 2018, la loi Essoc (loi pour un État au service d'une société de confiance) restreint à nouveau le dispositif en mettant en place une expérimentation, lancée depuis décembre dans les régions de Bretagne et de Hauts-de-France. Pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et celles relevant de la loi sur l'eau, les enquêtes publiques sont remplacées par une simple consultation du public, par voie électronique.

« On est tout simplement en train de torpiller l'enquête publique »

Un nouveau coup de rabot qui met en rage Corinne Lepage : « *Internet ne peut pas tout remplacer, et certainement pas la nécessité d'avoir des moments de concertation physique ! Il faut bien faire comprendre que ce n'est pas accessoire : s'il n'y a plus d'enquête publique, ça veut dire que les gens pourront encore moins donner leur avis qu'aujourd'hui... Tout ceci est très emblématique d'une volonté de déconstruire toutes nos conquêtes en matière de droit de l'environnement* ». Ironie de

l'histoire, lorsque le décret d'application du permis d'expérimenter de la loi Essoc a été mis en consultation sur le site du ministère de la transition énergétique, il a recueilli une très grande majorité d'avis défavorables. Quelques jours plus tard, le décret était quand même publié.

Du côté de la CNCE, on ne se berce d'ailleurs pas d'illusions sur la suite : *« Si cette expérimentation s'avère favorable – et le gouvernement va tout faire pour qu'elle le soit ! – ce dispositif serait étendu à toute la France. Ce qui signifie une disparition massive des enquêtes publiques concernant les projets soumis à autorisation environnementale. On est tout simplement en train de torpiller l'enquête publique »*, conclut Jean-Pierre Chaulet.

Chez les commissaires, une tradition peu critique de l'administration

Pourtant, le piège serait de faire de l'enquête publique, à l'inverse, la solution miracle. Les griefs sont en effet nombreux : sans grand pouvoir contraignant, et avec un si faible taux d'avis défavorables, l'enquête se transforme bien souvent en simple chambre d'enregistrement. La faute d'abord à un processus de sélection des commissaires peu regardant sur les compétences : *« 90 % des commissaires enquêteurs sont des incompetents »*, assène Gabriel Ullmann à propos de ses anciens camarades. De fait, avec un CV et une lettre de motivation pour la forme, on ne demande guère plus aux futurs commissaires que de posséder une voiture et un ordinateur : *« Aucune connaissance particulière en matière d'environnement n'est demandé, poursuit l'ex-commissaire. Et la plupart des prétendants sont retenus pour la simple et bonne raison que cela convient bien ainsi aux maîtres d'ouvrages et aux décideurs politiques. Il y a une culture très conventionnelle, qui consiste à considérer la puissance publique comme légitime et à ne pas remettre en cause l'ordre établi. »*

Des projets aussi contestables et contestés que Notre-Dame-des-Landes ou le projet de mine de la Montagne d'or en Guyane s'en sont ainsi tirés avec des avis favorables. L'Autorité environnementale elle-même déplore, dans son bilan 2018, la médiocrité des projets et de leurs évaluations en matière environnementales. Émissions de gaz à effet de serre, niveau de bruits, protection de la biodiversité... Leur prise en compte *« restent trop souvent définies a minima »* ou *« insuffisamment ambitieuse »* [1].

« Longtemps, ils étaient plutôt choisis parmi les notables »

Malgré une tentative de rajeunissement et de féminisation ces dernières années, les commissaires enquêteurs répondent encore majoritairement à un certain profil, que détaille Jean-Pierre Chaulet : *« Longtemps, ils étaient plutôt choisis parmi les notables, des gens qui avaient fait carrière dans l'administration, et au moment de partir à la retraite, on leur disait qu'ils feraient des bons commissaires enquêteurs. »*

À 38,10 euros brut de l'heure, pour un volume total calculé à la discrétion du commissaire, c'est aussi une retraite confortable. Le coût des enquêtes publiques, 5 à 6000 euros en moyenne, supportés par le maître d'ouvrage, fait d'ailleurs partie des critiques récurrentes. L'enquête sur Inspira aurait coûté près de trois fois plus, pour six mois de travail : *« Ce n'est rien à côté de ce que peuvent représenter les études préalables réalisées par les bureaux d'études pour le maître d'ouvrage ! »* justifie Gabriel Ullmann. En attendant, il n'a toujours pas perçu les indemnités relatives à sa mission sur le projet Inspira.

« Si on enlève l'enquête publique, que va-t-il nous rester après ? »

Pour avoir ferraillé plus d'une fois avec eux sur des projets aussi différents que la ligne Lyon-Turin ou le réacteur Superphénix, le lanceur d'alerte Raymond Avriilier parle des commissaires enquêteurs comme d'une « caste ». Un point de vue que partage le conseiller départemental EELV d'Isère Benjamin Trocmé : *« Ce sont souvent les mêmes profils : des hommes blancs, ingénieurs, en fin de carrière. »* Dernier exemple des conséquences que cela peut engendrer : les relents climatosceptiques de la commission d'enquête relative à l'élargissement de l'A480, à l'ouest de Grenoble. Dans [son rapport](#), page 77, la commission écrit, noir sur blanc, à propos des 306 km2

d'autoroutes prévues : « *L'impact reste local, et n'a aucune incidence au niveau de notre pays, et encore moins de la planète* » [2]. Et remet en cause l'expertise de la communauté scientifique internationale : « *Les conclusions du Giec sont actuellement contredites par un certain nombre de scientifiques. Qui croire alors ?* » [3].

Échaudée par plusieurs expériences autour de projets nucléaires, l'eurodéputée Michèle Rivasi reconnaît la nécessité de « *modifier le recrutement et la gestion des commissaires enquêteurs, pour en faire de véritables citoyens formés, variés et indépendants* ». Mais dans le contexte actuel, il n'est pas sûr que le lent détricotage des enquêtes publiques, même très imparfaites, soit très apprécié. « *Le grand débat national ne peut être qu'un affichage sans réelle intention de changement, quand en réalité, sur le terrain, les outils de la démocratie locale du quotidien sont ainsi maltraités* », ajoute Gabriel Ullmann. « *Dans le climat actuel de profonde défiance politique, les symboles ont toute leur importance, conclut Corinne Lepage. Si on enlève l'enquête publique, que va-t-il nous rester après ?* »

Barnabé Binctin

Photo : © Jean de Peña / [Collectif à-vif\(s\)](#)