



*Espace Environnement*

# **ÉLÉMENTS DE MÉTHODE POUR LA CONCERTATION**

**DANS LE CADRE DES ENQUÊTES PUBLIQUES  
ET POUR LES COMITÉS D'ACCOMPAGNEMENT**

**MARS 2002**

## **Table des matières**

Résumé .....	3
Introduction.....	4
Recommandations sur l'usage des mots .....	5
Chapitre 1. Les acteurs « ne jouent pas le même jeu » : un jeu complexe, source de frustrations.....	7
Chapitre 2. Réaffirmer le processus de consultation du public comme « aide à la décision », maturation de projet et apprentissage collectif.....	9
Chapitre 3. Le rôle du guide enquêteur, sa déontologie, son statut.....	11
Chapitre 4. <b>Recommandations pour la réunion préalable d'information</b> .....	15
Définition et dénomination .....	15
Accords et désaccords.....	15
Conditions et méthodes de déroulement.....	15
Commentaires .....	16
Problèmes ou dilemmes .....	16
Chapitre 5. <b>Recommandations pour l'accompagnement de l'enquête publique et la séance de clôture</b> .....	19
Définition et dénomination .....	19
Accords et désaccords .....	19
Conditions et méthodes de déroulement .....	19
Commentaires .....	20
Problèmes ou dilemmes .....	20
Chapitre 6. <b>Recommandations pour la réunion de concertation</b> .....	21
Définition et dénomination .....	21
Accords et désaccords .....	21
Conditions et méthodes de déroulement .....	22
Commentaires .....	22
Chapitre 7. <b>Recommandations pour le comité d'accompagnement</b> .....	25
Définition et dénomination .....	25
Accords et désaccords .....	25
Conditions et méthodes de déroulement .....	25
Commentaires .....	26
Problèmes ou dilemmes .....	26
Chapitre 8. <b>Autres observations</b> .....	29
8.1. Les Commissions de zone, de territoire.....	29
8.2. Le rôle du bourgmestre dans la consultation du public.....	29
8.3. Les lignes du temps suivant les acteurs et les procédures .....	30
8.4. Recommandations pour instaurer une culture de la consultation du public .....	32
8.5. Les variantes selon qu'on est dans le cadre du RGPT actuel ; du Permis d'environnement ou du permis unique ; de la planification environnementale ; du CWATUP .....	33
Chapitre 9. Perspectives, cadre global pour le futur .....	35

## Résumé

Sur base de son expérience acquise en matière d'accompagnement des enquêtes publiques, de concertation et de médiation, Espace Environnement propose ici une analyse des problèmes vécus dans la consultation du public. En s'inspirant de la structure proposée par la législation en projet sur « la communication et l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, de patrimoine, d'urbanisme et d'environnement », il fait des recommandations pour l'intervention du guide enquêteur.

Ces constats et recommandations s'appuient sur une large consultation des acteurs concernés, au cours de différents séminaires.

Le constat essentiel porte sur le fait que les acteurs « ne jouent pas le même jeu ». Bien des malentendus et des frustrations viennent de ce jeu très complexe.

Il faut réaffirmer la consultation du public comme « aide à la décision », une maturation de projet et un apprentissage collectif. C'est une nouvelle culture qui doit être diffusée à ce propos, notamment par un accompagnement des acteurs.

Le guide enquêteur sera d'un apport très utile à ce sujet. Il le sera d'abord par le mandat qui lui est donné, symbolisant ce moment d'écoute dans un processus démocratique de décision.

Il le sera ensuite par son savoir-faire, son aptitude, ses techniques d'intervention.

Il aura des devoirs et des droits, qui se matérialiseront notamment dans une déontologie et un statut mais aussi dans la pratique sur le terrain.

Ce rôle est spécifique et complémentaire de la fonction des autres acteurs. La fin d'une certaine confusion entre les rôles devrait permettre une meilleure approche de la consultation du public.

La situation particulière du bourgmestre (ou du représentant communal) est examinée, le guide enquêteur ne devant pas faire écran entre l'élu et les citoyens.

Une série de recommandations sont faites pour donner une structure pertinente aux quatre moments de la consultation du public :

- ▶ la réunion d'information préalable ;
- ▶ l'accompagnement du public pendant l'enquête et la séance de clôture ;
- ▶ la réunion de concertation ;
- ▶ le comité d'accompagnement.

Ces recommandations visent à conserver une souplesse d'organisation, à ne pas tomber dans un formalisme excessif, mais aussi à donner une structure qui permette un dialogue équitable et pertinent entre acteurs.

Une réflexion sur les mots à utiliser est également proposée en introduction.

Une telle orientation vers une consultation du public plus structurée et plus ouverte s'inscrit dans la réflexion globale sur la gouvernance et l'évolution de la démocratie, face aux problèmes de légitimité rencontrés par les acteurs politiques et économiques. Ce sera à la fois un acquis important et une étape dans une expérimentation qui reste à poursuivre.

## Introduction

La Région wallonne a demandé à Espace Environnement\* une **étude sur les méthodes de concertation**, basée sur son expérience et celle d'autres acteurs. Les résultats de cette étude viendraient en aide à la mise en oeuvre des législations d'enquête publique, en cours de rénovation.

Cette étude a été menée en six phases.

1. Espace Environnement a fait un **bilan de son expérience et de ses méthodes** en la matière.
2. Un ensemble de **témoignages** ont été recueillis auprès de différents acteurs ayant vécu des expériences de concertation ou participant à des comités d'accompagnement : exploitants, entrepreneurs, élus et fonctionnaires communaux, fonctionnaires régionaux, habitants et représentants associatifs, présidents de réunions de concertation et de comités d'accompagnement.
3. Ces témoignages ont été analysés et ont permis de produire un premier **document d'introduction aux séminaires** : « *Quels objectifs et quelles méthodes pour la consultation de la population et pour la concertation en urbanisme et en environnement ?* ».
4. Des **séminaires** ont permis de rencontrer des panels d'acteurs concernés par le sujet, auprès de :
  - l'Union des Villes et Communes de Wallonie ;
  - l'Union Wallonne des Entreprises ;
  - Inter-Environnement Wallonie ;
  - l'Administration régionale ;
  - responsables de concertation.
5. Une **présentation** sommaire des lignes maîtresses de ces travaux a été exposée durant le colloque « *Nouvelles législations et bonnes pratiques de prévention et de gestion du NIMBY* », à Namur, le 12 octobre 2001.
6. Suite à cette récolte de témoignages et d'avis, une analyse plus complète a été effectuée. Elle a permis de déboucher sur des **conclusions générales et des recommandations**.

Ce sont ces conclusions et recommandations qui sont reprises dans cette brochure, dont le caractère succinct vise à une communication plus efficace.

Les travaux d'études sont disponibles sur demande.

L'équipe d'étude était composée de :

Baudouin GERMEAU, Secrétaire général.

Annick MARCHAL, éco-conseillère ;

Nadine MOLITOR, éco-conseillère ;

Gilles MEEUS, éco-conseiller & médiateur (coordinateur de l'étude)

\* Espace environnement, rue de montigny 29 - 6000 Charleroi. [www.espace-environnement.be](http://www.espace-environnement.be)

## Recommandations sur l'usage des mots

Que d'accrochages et d'incompréhension entre acteurs sur le sens des mots ! Ce n'est pas étonnant dans le contexte crucial que nous allons décrire. Il faut cependant convenir d'un certain usage des mots. C'est important et opportun au moment où une nouvelle législation est en cours d'élaboration.

Nous proposons d'utiliser les concepts suivants :

- ▶ « **consultation<sup>1</sup> du public** » : l'ensemble du processus de consultation lié à une procédure de décision de l'autorité, avec ses diverses formalités et réunions (d'information, de clôture, de concertation...);
- ▶ « **réunion (ou séance ?) d'information et de consultation préalable<sup>2</sup>** » : la séance, préalable à la demande d'autorisation, qui vise à obtenir des suggestions à un stade où la conception du projet peut être modifiée ;
- ▶ « **enquête publique<sup>3</sup>** » : la période où le dossier de demande est consultable par le public et où des observations peuvent y être faites, enregistrées au niveau communal ;
- ▶ « **séance d'audition et de clôture** » : la séance qui permet de recevoir des observations orales et qui prononce la clôture administrative de l'enquête publique ;
- ▶ « **réunion de concertation (ou conciliation ?)<sup>4</sup>** » : la réunion unique où, devant l'administration compétente et par l'entremise de délégués, sont confrontés

de manière approfondie les observations et justifications du demandeur et celles des participants à l'enquête publique ;

- ▶ « **comité d'accompagnement<sup>5</sup>** » : le comité où se réunissent régulièrement les acteurs (par l'entremise de délégués) concernés par l'activité autorisée.

En conséquence, nous évitons d'utiliser les mots de consultation ou de concertation en dehors des formulations ci-dessus :

- ▶ la consultation a toujours un sens global et vise le processus d'ensemble, elle ne désigne pas une des étapes de la procédure ;
- ▶ l'idée de concertation est évoquée par des mots tels que : dialogue, interaction, etc.

Nous pensons que la formulation de « **guide enquêteur** » n'est pas tout à fait heureuse. Elle est mal reçue par les administrations qui craignent ce « guide » extérieur. En ce sens, le guide aurait un pouvoir qu'il n'a pas dans les faits. Le mot « enquêteur » est aussi connoté négativement. Il faut néanmoins un terme fort, qui souligne le mandat éminent qui lui est donné par le parlement régional. Il faudrait aussi faire référence à la « consultation » ou à la « participation ». Ce pourrait être un « **délégué à la consultation du public<sup>6</sup>** ». Nous conservons néanmoins ici la formule de « guide enquêteur ».

1. Nous préférons cette formulation au concept de « participation » qui concerne plus globalement toute implication des citoyens dans des processus. Seule est visée ici la participation du public en aide à un processus de décision publique.

2. Il paraît important de souligner qu'un dialogue est possible et que des suggestions sont attendues.

3. Cette formule traditionnelle est pourtant confuse : tant les sondages d'opinion que les instructions judiciaires ne sont pas ce qui est visé ici ! On vise la récolte d'observations sur le dossier pour aider à la décision. L'idée de publicité du dossier et de participation citoyenne devrait être comprise, par exemple sous le vocable « enquête de participation citoyenne ».

4. On a objecté que la « concertation » suppose un consensus ou un accord qui n'est pas obligatoire, et qui ne pourrait d'ailleurs modifier le projet tel que soumis à la consultation. Ce mot est également utilisé dans la « concertation entre administrations ». On a parlé de « confrontation », mais le mot incriminé comporte deux étymologies qui évoquent la dispute autant que l'accord. Il paraît entré dans les moeurs. A défaut, on pourrait suggérer le mot de « conciliation » (comme celle qui est censée précéder tout arbitrage judiciaire) qui évoque mieux une recherche d'arrangements et d'apaisement entre des personnes. Mais c'est rarement l'objectif atteint et cette formulation pourrait également être contestée.

5. Le mot de « comité » convient bien à un dossier individuel, la « commission » ayant une portée plus globale. Le mot de « suivi » comporte une idée de surveillance que « l'accompagnement » ne possède pas.

6. On parle ainsi du « délégué aux droits de l'enfant ». La délégation est ici limitée à la « consultation du public ».



## Chapitre 1

# Les acteurs « ne jouent pas le même jeu » : un jeu COMPLEXE, source de frustrations

Dans quel cadre s'inscrit la consultation du public ?

Les demandeurs, les habitants et les décideurs ne tiennent pas le même discours :

**LES DEMANDEURS** : Communiquer pour présenter et justifier leur projet et créer des relations de bon voisinage (*surmonter le conflit*)

**LES HABITANTS** : Pouvoir faire entendre auprès du décideur leurs droits et arguments, de manière informée et compétente, pour protéger le cadre de vie (*vivre et résoudre le conflit*)

**LE DÉCIDEUR COMMUNAL** : Permettre une meilleure compréhension du projet et un dialogue raisonnable et utile entre acteurs, en parallèle à la décision (*éviter ou amoindrir le conflit*)

**LES FONCTIONNAIRES RÉGIONAUX** : Récolter les informations utiles et les problèmes à examiner spécifiquement dans le dossier (*rester en observateurs face au conflit*)

Dans quel cadre s'inscrit la consultation du public ? À quoi sert-elle ? Les demandeurs, les habitants, les décideurs et l'administration ne tiennent pas le même discours. Ils énoncent des attentes et des stratégies divergentes. Un jeu complexe s'installe ainsi, où chaque acteur est étonné de ne pas trouver les partenaires attendus. Ce qui engendre frustrations et récriminations.

En négligeant des nuances bien évidentes entre les personnes, les procédures et les thématiques ou compétences abordées, on peut ainsi synthétiser les discours.

- ▶ Les **demandeurs** insistent surtout sur la nécessité d'obtenir un dialogue, d'instaurer des relations de confiance. Le but est surtout de surmonter les conflits. Tout (étude d'incidences, enquête publique, etc.) est moyen de communication en vue d'un bon voisinage. Le bon voisinage actif, tel un comité d'accompagnement, paraît un aboutissement réussi. Globalement, leur objectif est de faciliter une décision politique qui leur soit favorable. Leur attente est celle d'une sécurité en matière de procédures et de délais, évitant toute surprise, dont les recours administratifs ou juridiques, si cela est possible.
- ▶ Les **habitants** apprécient la possibilité d'être écoutés, de pouvoir développer et faire admettre une argumentation. Ils relèvent toutes les difficultés (information, compétence, temps, dialogue qui les respecte) pour y arriver. Néanmoins, leur objectif est d'obtenir gain de cause auprès du décideur : ils n'écartent pas la possibilité de recourir aux tribunaux. Les bonnes relations avec le demandeur ne sont pas leur premier objectif. Une action des pouvoirs publics plus volontaire, compétente, cohérente, prévisionnelle est une attente forte des tiers.
- ▶ Les **autorités locales** souhaiteraient pouvoir prendre des décisions dans un climat plus serein. Elles regrettent que les entreprises ne soient pas plus ouvertes et moins

maladroites envers des démarches qui peuvent créer la confiance (information, dialogue, améliorations de la gestion environnementale locale). Elles regrettent parallèlement que les riverains soient dans une démarche d'opposition, souvent confuse et incompétente, passionnelle et rarement utile pour éclairer la décision politique. Elles estiment que le dialogue est une nécessité et doit être bien conduit (sans la charge de trop de formalités nouvelles !).

- ▶ Les **fonctionnaires régionaux** constatent que le dialogue produit des informations utiles pour focaliser leur examen du dossier : ce qui fait problème et doit être examiné spécifiquement, au-delà des critères habituels de décision. L'administration se pose en observateur du dialogue, comme moment préalable à son travail. Elle n'estime pas utile de s'impliquer dans le conflit et souligne le manque de temps ou de ressources humaines. Elle se dit ouverte aux contacts et aux dialogues informels, avant ou après son examen technique.  
On le voit : la consultation publique est un jeu complexe !

Ne voudrait-on pas secrètement faire l'impasse sur cette réalité ? Les acteurs ne sont pas avares de commentaires sur l'attitude des autres partenaires : ils en attendent manifestement d'autres comportements !

Ces attentes sont fortes et se déclinent en de nombreux aspects. Elles déterminent aussi des limites que chacun oppose à une consultation vraiment ouverte. Ne se sentant pas maître du « jeu » d'autrui, chaque acteur souhaite mettre des balises aux différents moments de la procédure. Nous y reviendrons, en relevant les « accords et désaccords ». Globalement, les balises principales sont les suivantes :

- ▶ les demandeurs sont attentifs à la sécurité juridique, ils veulent éviter les procédures judiciaires qui ont un effet dilatoire pour leurs projets, ils sont attentifs à tout allongement des délais préjudiciables à la viabilité du projet ;
- ▶ les décideurs communaux craignent l'établissement de nouvelles formalités et de nouvelles charges, sans pertinence pour une meilleure communication entre acteurs ;
- ▶ les citoyens attendent avant tout une action plus sensible des pouvoirs publics, ils craignent que la consultation du public ne soit un leurre : « *Finalement, notre action de lobbying a plus d'effet que nos arguments* » ;
- ▶ les fonctionnaires souhaitent que les démarches de consultation n'empiètent pas sur leur temps de travail, ni sur leur compétence exclusive à apprécier ou à évaluer la demande.

Au total, ce sont des frustrations et des récriminations qui sont au fond de la démarche des personnes. Ce qui alimente le conflit et fait manquer le premier objectif : un dialogue, une consultation positive entre les acteurs.

Nous recommandons dès lors de replacer la consultation du public et la concertation dans son cadre global : un processus démocratique d'autorisation d'un projet d'activité ou d'adoption d'un cadre réglementaire (plan ou programme).

C'est dans ce cadre qu'on pourra également tenir compte des difficultés inhérentes aux rôles, aux objectifs et stratégies de chacun des acteurs<sup>7</sup>.

7. Le NIMBY, quelle que soit sa pesanteur, est un « épiphénomène » et ne doit pas devenir l'objectif du processus. Il est une caricature de l'attitude des riverains, mais chaque acteur est frappé d'une caricature analogue qui sape sa légitimité.

## Chapitre 2

# Réaffirmer le processus de consultation du public comme « aide à la décision », maturation de projet et apprentissage collectif

La consultation du public intervient comme une aide à la décision et doit être perçue comme telle. La capacité de participation du public doit être accrue, tout en préservant le pouvoir exclusif du décideur démocratiquement désigné.

Ce processus est l'occasion d'une maturation du projet. L'apport des riverains comporte une compétence et un intérêt légitime, complémentaire de celui des autres acteurs.

Le processus est enfin un moment d'apprentissage collectif du fonctionnement de notre démocratie et de notre système politique et administratif, ainsi que de la légitimité des projets et opinions.

Il faut fortement structurer les moments de la procédure pour instaurer une *culture de l'aide à la décision* auprès de tous les acteurs concernés.

### UNE AIDE À LA DÉCISION

Il y a confusion sur la notion de « participation ». Tandis que les citoyens l'entendent quasiment sous la forme d'une « co-décision » (sinon sous celle d'une délégation de pouvoir par un groupe ponctuel de citoyens : « *vous devez décider comme nous pensons* »), les fonctionnaires la perçoivent habituellement comme une dénomination équivalente à la simple « consultation des ayants droit » (telle qu'elle prévaut depuis... le Code Napoléon, sinon plus). Il faut dépasser ces deux dérives.

Nous sommes partisans de garder intact et de revaloriser le rôle du décideur désigné au terme de l'élection démocratique. L'essence du régime démocratique réside en la désignation du dirigeant par une procédure d'élection, ainsi qu'en la prise de décision par une majorité au sein d'une assemblée d'élus. Le débat démocratique ne vise pas le consensus : il sert à formaliser une décision pouvant recueillir une majorité (Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, 1995). Aucune minorité populaire ne remplace la majorité des représentants. De même façon, la nouvelle Loi Communale, instaurant une consultation populaire, ne reconnaît à celle-ci qu'un rôle d'avis, la liberté de décision du Conseil restant entière.

Pour autant, la consultation des « ayants droit », telle que poursuivie par les anciennes « mesures de publicité » d'ur-

banisme, a vécu. La population, dont le degré d'instruction et d'information a largement crû depuis deux siècles, en s'accroissant dans les dernières décennies, souhaite « participer aux décisions » (une acception de l'usage du mot « participer » introduite dans les dictionnaires après 1968)<sup>8</sup>.

Un phénomène de « capacité à juger par soi-même » s'est affirmé, tandis que la confiance accordée aux « corps intermédiaires » et autres « courroies de transmission », que ce soient les partis, les syndicats... est en recul manifeste. L'identification et le leadership ne fonctionnent plus avec la même facilité que jadis. La légitimité de la décision politique s'en trouve affaiblie, ainsi que la légitimité de diverses activités de la vie économique, des équipements qu'elle suppose, etc.

Il faut souligner certains points importants :

- ▶ tout citoyen est un expert de son cadre de vie. Il effectue une lecture de cet espace, à partir de l'usage spécifique qu'il en a ;
- ▶ le degré de participation peut être analysé selon une échelle qui va de l'information/manipulation (propagande) à la délégation de pouvoir<sup>9</sup>. On a ainsi une gradation de la participation de la population dans les travaux de préparation des décisions.

C'est dans cet esprit que la pratique de la consultation en Wallonie doit être renouvelée, en s'orientant vers une participation citoyenne accrue.

8. Le droit à la participation est aujourd'hui reconnu dans les conventions internationales. On songera à la convention d'Aarhus (1998). Il est aussi énoncé dans la Déclaration de Rio (principe 10) dans l'Agenda 21 (1993) et dans diverses déclarations européennes comme le Livre blanc sur la Gouvernance (2001) ou le 6e programme d'action pour l'environnement européen (2000).

9. Cfr. Sherry ARNSTEIN, *A ladder of citizen participation*, 1969. Comme expérience la plus avancée de démocratie locale, on cite volontiers l'expérience du Budget participatif pratiqué au Brésil (Porto Alegre), au Mexique, etc. Rappelons-en le principe : les quartiers d'une ville énoncent leurs priorités en matière d'aménagement social, urbain... et élisent des délégués pour le processus. Ceux-ci vont participer aux travaux de répartitions budgétaires entre les quartiers et les priorités. Les résultats sont soumis à l'avis de la population, la décision finale relevant toujours de l'assemblée des élus démocratiques. D'autres expériences visent davantage la discussion structurée, sans effet direct sur une décision. Citons le panel de citoyens dans le Brabant wallon ainsi que les « conférences de consensus » dans divers pays d'Europe.

## UNE MATURATION DE PROJET

L'idée qu'un projet puisse être précisé, recadré, amélioré, conditionné en cours de procédure de décision publique est une évidence.

Bien sûr, l'autorité et l'administration ont des possibilités d'intervenir directement dans la maturation du projet, que ce soit par le biais de l'autorisation ou par d'autres démarches. Cela peut être une rencontre du demandeur avant la finalisation du projet et le dépôt de la demande (ce qui est souhaité par les fonctionnaires), une demande d'information complémentaire sur le projet ou sur l'étude d'incidences, une rencontre du demandeur pendant l'examen du dossier pour voir la faisabilité de conditions d'exploiter voulues par l'administration mais imposant une modification partielle du projet.

Reconnaître que la consultation du public intervient également dans cette amélioration n'est pas aussi facilement acquise.

- ▶ Pour un demandeur, la procédure d'autorisation est un moment secondaire, intervenant tout à la fin de la (longue) conception du projet, juste avant sa réalisation.
- ▶ Pour les autorités publiques, l'examen attentif du projet au regard de l'intérêt collectif leur est entièrement dévolu et l'intervention des riverains leur paraît souvent incompétente et toujours intéressée.
- ▶ Pour les tiers concernés, ce sont surtout les restrictions de l'autorisation qui doivent être discutées (refus d'autorisation ou conditions d'octroi) et appliquées, tandis qu'une coopération pour améliorer le projet pourrait apparaître comme un soutien à celui-ci, ce qui n'est pas leur premier objectif.

Pourtant nous constatons que le dialogue qui a lieu durant l'enquête publique peut être une source importante de maturation d'un projet.

Quelques exemples :

- ▶ une information précise de terrain (« *une ligne de chemin de fer vient d'être supprimée très récemment, permettant un accès pour le charroi à l'écart des habitations ...mais aussi une valorisation par le demandeur des terrains dégagés* ») ou même de technique (« *vous semblez ignorer que tous les engins de chantier ont un Klaxon de recul à deux niveaux de bruit, permettant de réduire l'impact sonore au strict nécessaire* ») ;
- ▶ une réflexion plus globale sur les problèmes du quartier (charroi, égouttage, bruit nocturne, présence d'un établissement « sensible »...) que l'autorité devrait examiner et que le projet pourrait aggraver, rendant difficile l'intégration du projet dans son environnement humain ;
- ▶ une réflexion sur les impacts les plus sensibles pour le quartier et sur lesquels le demandeur (ou l'auteur d'étude d'impact) doit porter son attention spécifique, au-delà des prescriptions normales ou d'usage. Un problème de vibrations, d'atteinte au paysage, etc., demande ainsi un examen plus attentif, *in concreto*.

On mesure ainsi la compétence et l'intérêt qui peuvent être apportés par le public et qui, derrière une démarche de réclamation, peuvent contribuer à la maturation du projet. Cet apport, qui ne peut être fait que par eux, est complémentaire aux compétences pointues du demandeur et de l'administration.

Toute la difficulté est de permettre une telle interaction positive, malgré le climat conflictuel et le sentiment aigu des différences de compétence et d'intérêt entre acteurs.

## UN APPRENTISSAGE COLLECTIF

Notre expérience nous apprend que la plupart des intervenants manquent de certaines informations, souvent indispensables. L'information sur les formalités de la procédure, mais aussi sur la pratique administrative est la moins bien maîtrisée (en dehors de l'administration compétente). Il n'est pas rare que des industriels ou des communes (et des tiers) nous interrogent à ce sujet. L'information sur les « bonnes adresses », sur les personnes à contacter et les possibilités d'échange utile, est aussi habituellement mal partagée.

Derrière ces éléments, c'est l'apprentissage de tout le système politico-administratif qui peut être fait par le biais d'une procédure de consultation du public : les administrations, leurs compétences, le rôle du décideur, les recours, les critères généraux de la décision et leur interprétation par l'usage. C'est également l'apprentissage de la démocratie : comment la confrontation d'opinions divergentes et légitimes aboutit à une décision publique.

La consultation du public est un élément de ce système : elle doit entrer dans la culture des acteurs comme un des éléments incontournables de la démocratie. La simplification et la visibilité des formalités ne peut que faciliter cet apprentissage.

Pour faciliter l'implantation de cette « *culture de l'aide à la décision* », nous proposons une forte structuration des moments de la procédure. Nous nous sommes inscrits dans le projet de législation actuellement discuté pour les enquêtes publiques et le guide enquêteur. Sans entrer dans une formalisation procédurière excessive, nous proposons une structuration portée par le guide enquêteur, avec la flexibilité que lui permettra son savoir-faire et son évaluation des circonstances.

## Chapitre 3

# Le rôle du guide enquêteur, sa déontologie, son statut

Le guide enquêteur structure le dialogue :

- ▶ par son rôle spécifique, défini par son mandat ;
- ▶ par son savoir-faire.

Le guide enquêteur ne devrait pas endosser les responsabilités d'autrui. Ses actes ne doivent pas être des formalités de portée juridique (sauf le fait réglementaire de son intervention).

Le guide enquêteur aide à la participation, facilite le dialogue et structure celui-ci.

Ceci suppose un profil, un savoir-faire, des techniques mais également des conditions de préparation et d'exercice de sa mission.

Le guide enquêteur a des devoirs qui forment une déontologie ; il a des droits et un statut.

### UN RÔLE SPÉCIFIQUE ET COMPLÉMENTAIRE

Nous pensons que le guide enquêteur structure le dialogue :

- ▶ d'abord par son mandat et son rôle spécifique. Le fait même de son intervention modifie le contexte et évite certaines confusions de rôles ;
- ▶ et ensuite, par son savoir-faire qui lui permet de gérer le dialogue en situation de conflit.

Cette personne neutre constitue un garant de l'écoute et de l'équité du débat. Elle est un recours sur lequel on peut s'appuyer pour s'assurer d'une participation équitable. Elle représente symboliquement<sup>10</sup> le moment du dialogue démocratique.

Le guide enquêteur ne doit pas empiéter sur la fonction des autres intervenants dans le processus. Ceux-ci ont d'autres rôles spécifiques :

- ▶ le demandeur est le concepteur et le porteur du projet ; le fonctionnaire régional procède à l'examen et à l'évaluation du projet ;
- ▶ l'auteur d'étude vient en aide à cette évaluation (bientôt il interviendra dans la conception) ;
- ▶ les citoyens participants représentent la collectivité de manière ciblée, partielle... (les riverains sur un plan local, des associations sur un plan plus général) ;
- ▶ le bourgmestre (ou le représentant du Collège), même quand il n'a pas la compétence de décision, représente la collectivité locale dans son ensemble ;
- ▶ l'autorité compétente est porteuse de la décision.

Ces intervenants sont dans une position malaisée pour « faciliter » le dialogue. Ils peuvent y coopérer (les exem-

ples ne manquent pas), mais leur démarche peut être sujette à caution en raison de leurs rôles spécifiques.

Il faut sortir de la confusion des rôles dont les conflits s'alimentent, quelle que soit la bonne volonté des personnes. Le guide enquêteur a donc un rôle complémentaire et, réciproquement, il ne doit pas empiéter sur les rôles d'autrui : il ne doit participer ni à la conception, ni à l'évaluation, ni à la décision. D'ailleurs, son rôle s'exerce exclusivement pendant les phases de consultation du public.

### LA FONCTION : PLUTÔT UN FACILITATEUR ET UN CONSEILLER QU'UN GARANT

Le guide enquêteur ne devrait pas **endosser les responsabilités d'autrui** :

- ▶ le demandeur est responsable du dossier de demande et de la démarche d'information sur le projet ;
- ▶ la commune est responsable des formalités d'enquête et en est donc seule garante ;
- ▶ l'autorité compétente est garante (avec l'administration) de l'examen des observations des réclamants et d'une motivation des décisions.

Les actes du guide enquêteur ne doivent pas être des **formalités de portée juridique** (sauf le fait réglementaire de son intervention). Ainsi, nous proposons qu'il ne soit pas garant des formalités d'affichage... Par contre, comme on le verra plus loin lors du détail des moments de la procédure, nous proposons qu'il puisse élaborer des synthèses (d'un dossier, d'une législation ou d'une réunion) sans portée juridique : seul le contenu du dossier, de la loi ou du procès-verbal exhaustif faisant foi.

10 De manière comparable, dans plusieurs pays, le président du Conseil Communal est une personne distincte du Bourgmestre.

Le guide enquêteur a pour **fonction** :

- ▶ d'aider à la participation au dialogue ;
- ▶ de faciliter le dialogue ;
- ▶ de structurer le dialogue.

Notre expérience montre l'importance de l'accompagnement des acteurs pour les préparer à participer aux réunions. Les citoyens attendent des informations qui ne viennent pas du demandeur. Il faut les rendre facilement accessibles et compréhensibles. Mais les demandeurs, les fonctionnaires régionaux et les communes doivent également se préparer et se former à ce type de participation.

Nous recommandons de permettre au guide enquêteur de **conseiller les acteurs** pour que l'échange d'informations et le dialogue se passent dans de bonnes conditions, afin de renforcer l'apprentissage collectif du processus démocratique. Notre expérience montre que ces conseils ont une portée importante.

**Nous recommandons que le guide enquêteur se rende disponible (à la demande) pour la préparation de chaque acteur à la participation : demandeur, autorité communale ou régionale et citoyens.**

Si une obligation de neutralité absolue devait être imposée au guide enquêteur (remarquons que l'autorité arbitrant la décision a pourtant ce type de contacts), **une autre structure devrait se voir confier cette mission de conseil** aux acteurs. Ce rôle d'accompagnement des acteurs pourrait en partie être assuré par la Société des guides enquêteurs (pour des aspects liés à la mission), mais il est en majeure partie assuré par des relais dans des structures existantes et proches du citoyen : Maisons de l'Urbanisme. Ces accompagnants peuvent donner des conseils davantage stratégiques, assurer la confiance et l'assertivité des acteurs. Nous ne pensons pas que le guide enquêteur doive s'interdire tout contact avec les acteurs : comme il n'a pas de pouvoir d'arbitrage, sa neutralité est moins cruciale. Il doit cependant se tenir à l'écart de toute discussion stratégique, sous peine d'être soupçonné de collusion.

Pour exercer sa fonction, le guide enquêteur doit **connaître les procédures** et doit pouvoir en expliquer les modalités et les enjeux. Il doit **connaître le dossier** en vue d'une écoute active : il doit se préparer en prenant connaissance du dossier et des autres documents de la consultation, en visitant éventuellement le site du projet. Le but est de saisir immédiatement la portée des informations échangées entre acteurs. Cela ne vise pas une compétence (technique ou juridique) exhaustive : il doit aussi pouvoir compter sur l'expertise des acteurs ou d'autres personnes ressources.

Les conditions de déroulement de sa mission doivent renforcer son rôle symbolique et structurant. Nous les évoquons en fin de ce chapitre.

## UN PROFIL ET UN SAVOIR-FAIRE

Pour son **profil et son savoir-faire**, nous recommandons plusieurs éléments:

- ▶ savoir informer et conseiller les acteurs pour une meilleure participation ;
- ▶ avoir une capacité à vulgariser les thématiques et la procédure ;
- ▶ pouvoir obtenir un consensus sur les règles du dialogue et les faire (globalement) respecter ;
- ▶ savoir intervenir bien à propos pour l'équité du débat, le respect des personnes ;
- ▶ saisir dans les interventions ce qui relève du conflit de relations et ce qui relève des problèmes liés au projet, et les traiter séparément ;
- ▶ savoir faire émerger des propositions consensuelles quand c'est possible, mais aussi prendre acte de toutes les idées pertinentes en tant qu'aide à la future décision.

Ce sont donc, à la fois, une aptitude personnelle, une formation adaptée et une compétence générale ou « transversale » qui seront attendues du guide enquêteur.

Des **techniques** de conduite de réunion et d'interprétation de la parole interviennent ici, dont notamment la distinction entre ce qui relève de :

- ▶ la plainte, les attentes, « le symptôme » ;
- ▶ le constat, « le diagnostic » ;
- ▶ les suggestions de solution, « le remède ».

Dans ces trois formes de discours, la compétence et l'intérêt des divers acteurs ont une importance variable.

De même, une capacité à faire un transfert vulgarisateur entre le discours technique des ingénieurs et le discours « perceptif » ou « vécu » des tiers est nécessaire. Ce transfert est réciproque : il est parfois utile de réinterpréter une remarque d'un riverain dans un langage qui fait référence à la norme technique ou juridique applicable.

## LA DÉONTOLOGIE ET LE STATUT DU GUIDE ENQUÊTEUR

Le guide enquêteur occupe symboliquement une position neutre.

En ce sens, la déontologie du guide enquêteur doit s'exercer surtout dans l'exercice pratique de sa mission : capacité d'écoute, recherche d'équité dans le droit à la parole, respect de chaque acteur, absence d'évaluation personnelle affichée, etc.

La neutralité du guide enquêteur doit se manifester dès lors par deux éléments : un statut et une charte déontologique<sup>11</sup>.

Le statut se manifeste notamment dans le mandat émanant du parlement régional et dans la liberté d'intervention qui en découle (limitée au cadre de la consultation du public).

11. Nous nous inspirons ici de : René Bourny, « Guide du Commissaire-enquêteur ou 'du bon usage de l'enquête publique' », édition 2001, Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs.

La charte déontologique représente un engagement du guide enquêteur devant la direction de l'institution qui l'emploie ou devant ses pairs (selon une instance déontologique à créer).

Au-delà de la charte, le guide enquêteur doit inspirer confiance. Les contraintes déontologiques doivent y contribuer et constituer un garde-fou contre les dérives. Elles ne doivent pas devenir des formalités excessivement tatillonnes. La maîtrise du savoir-faire et des techniques de la fonction intervient tout autant dans la confiance à instaurer, et témoigne de l'engagement concret du guide enquêteur à s'en tenir à une neutralité bienveillante envers tous. C'est notamment dans les contacts, à la demande des acteurs, que cette neutralité bienveillante devra s'exercer *in concreto*, mais aussi dans la conduite des réunions.

Le guide enquêteur doit être **indépendant des parties**. Dans l'exercice de sa mission, il doit apparaître clairement sans lien de subordination avec aucun des acteurs (autorité locale ou régionale, administrations, demandeur, tiers intéressés). Ainsi, il ne devrait pas être le représentant d'un intérêt dans aucune commission d'avis régionale (CRAT, CWEDD) ou locale (CCAT). De même, il ne devrait pas avoir postulé ou exercé une charge politique durant quelques années avant l'exercice de sa fonction.

Le guide enquêteur doit être **non intéressé** au projet. En ce sens, il ne doit pas avoir un lien direct ou personnel avec le lieu du projet (par son domicile ou par le domicile d'un parent très proche) ou avec des personnes fortement impliquées dans le projet.

Il ne devrait pas avoir de **lien sectoriel** trop direct avec le domaine visé par le projet. Le critère est ici qu'il puisse s'empêcher d'avoir une évaluation spontanément « intéressée » au projet ou « orientée » par le thème et ainsi rester dans une certaine neutralité qu'on pourrait caractériser comme une « naïveté » ou « fraîcheur » face au dossier.

Dans le cas contraire, s'il ne peut mener la consultation en toute liberté et indépendance d'esprit, il doit refuser la responsabilité d'une telle consultation et se désister au profit d'un collègue.

Le guide enquêteur exerce une **mission de service public**. Il s'engage à respecter les lois et à servir l'intérêt général, y compris dans le domaine de la protection de l'environnement. Il s'engage à respecter les règles de l'honneur et de la moralité et à avoir une attitude honnête et correcte. Il s'engage à respecter un « devoir de réserve ».

Le guide enquêteur a des **droits**. Il devrait pouvoir décider souverainement de la structuration thématique et de la maîtrise du temps des réunions et des conditions pratiques de fonctionnement. Il aide les participants à formuler ou synthétiser leurs opinions, que ce soit en posant des questions ou en proposant des reformulations. Il peut donner aux acteurs (commune, demandeur, tiers, administrations) tous les conseils qu'il estime opportuns pour le caractère fructueux de la consultation du public. Il peut établir une synthèse indicative des informations et

suggestions échangées dans des dossiers ou dans des réunions, pour autant qu'un document *in extenso* ait la pleine validité juridique.

En général, les acteurs concernés devraient être tenus de lui faciliter sa mission. Par exemple, le guide enquêteur reçoit le dossier de demande et/ou tout autre document relatif au projet sur lequel porte la consultation du public ; il obtient de la commune les conditions de travail adaptées à sa mission, que ce soit pour la réception du public ou la conduite des réunions et notamment pour le maintien de l'ordre ; il peut entendre toute personne dont il juge l'audition utile ou répondre à toute demande en ce sens ; il peut prendre connaissance de tout document déposé par le public et relatif à la consultation.

Le guide enquêteur devrait pouvoir émettre toute recommandation générale qu'il souhaite voir reprendre dans un rapport annuel de la société des guides enquêteurs (nous reproduisons ici pour les guides enquêteurs la liberté de commentaire général, habituellement reconnue aux ombudsmen).

En général, il est couvert dans sa responsabilité par l'état, durant l'exercice de sa mission.

## Chapitre 4

# Recommandations pour la réunion préalable d'information

Cette « séance d'information et de consultation préalable » doit intervenir au stade de conception du projet, quand des modifications sont encore possibles, avec analyse des impacts.

Une structure précise est proposée pour cette réunion.

### DÉFINITION ET DÉNOMINATION

Rappelons-en la définition proposée (selon l'avant-projet de décret sur les enquêtes publiques).

« La réunion d'information préalable a pour objet :

- ▶ de permettre au demandeur privé ou à l'autorité publique de présenter son projet ;
- ▶ de mettre en évidence des points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences, si une telle étude est réalisée ;
- ▶ de présenter des alternatives techniques pouvant raisonnablement être envisagées par le demandeur ou par l'autorité et afin qu'il en soit tenu compte dans la réalisation de l'étude d'incidences, si une telle étude est réalisée ».

Nous pensons qu'il serait préférable d'ajouter le mot de « consultation » dans la dénomination : par exemple sous la forme « réunion d'information/consultation préalable ». Ceci permettrait une perception plus rapide et plus claire de l'objectif et des enjeux de la réunion.

Cette réunion, déjà prévue par le Permis d'environnement, devrait être un élément important pour modifier la culture de la consultation : l'écoute des citoyens intervient à un moment utile, elle enrichit la réflexion du demandeur et de son consultant et elle établit des contacts précoces entre partenaires.

### ACCORDS ET DÉSACCORDS

Un certain nombre de points d'accord et de désaccord (voir tableaux en annexe) ont été mis en évidence par des séminaires, organisés dans les différents milieux concernés (voir compte rendu en annexe). Synthétiquement, on peut mettre en évidence les points suivants.

#### Les aspects favorables

- ▶ C'est l'occasion d'une prise de contact entre les acteurs concernés. Le processus est rendu visible et humanisé. Des liens et échanges sont rendus possibles.
- ▶ Il est possible de désamorcer les rumeurs et même d'éviter dans certains cas le conflit.
- ▶ Il y a échange d'informations et de points de vue, ce qui est toujours un apport utile.

- ▶ Une ouverture est faite vers la possibilité d'un dialogue plus direct et continué entre acteurs.

#### Les limites

- ▶ La sécurité juridique est une attente forte des demandeurs (publics ou privés). Il ne faudrait pas que des formalités soient source de recours procéduriers.
- ▶ Faut-il accepter une limitation de l'information, que ce soit du fait de contraintes de concurrence commerciale ou du fait de la non finalisation du projet ? Qui peut apprécier ces contraintes ? Il semble qu'une information suffisamment représentative du projet soit attendue du demandeur.
- ▶ Faut-il une limitation des sujets pouvant être abordés en réunion ? Il est malaisé de définir a priori ceux qui sont ou ne sont pas pertinents. Le volet économique ne peut être dissocié de l'environnemental. Il a son rôle dans la décision.
- ▶ Il faut une volonté d'apprentissage (recevoir une information) de la part de tous les acteurs.
- ▶ Il s'agit d'une charge de temps et de travail pour les administrations locales (organisation) et régionales (participation) qu'il faut limiter au maximum.

#### Autres remarques

- ▶ Définir les enjeux de la réunion.
- ▶ Importance de la structuration et de la conduite de réunion.
- ▶ Amélioration de la capacité des entreprises à informer.

### CONDITIONS ET MÉTHODES DE DÉROULEMENT

Nous voulons mettre en évidence certains points de méthode.

#### 1. L'annonce

Elle devrait comporter :

- le titre du projet et une brève explicitation de l'activité (ou du plan ou programme de l'autorité) (cfr. commentaire 1) ;
- le titre des procédures concernées (cfr. comm. 2 et 3) ;
- le but et l'ordre du jour de la réunion ;
- l'adresse de contact des relais d'information.
- outre les affiches, un toute-boîte serait le bienvenu.

## 2. La préparation

*Le guide enquêteur est disponible sur demande pour les acteurs qui souhaitent une information ou un conseil.*

## 3. La structure de réunion

1. *Présentation des acteurs et de l'enjeu de la réunion (15')*
2. *Premières questions d'information des riverains (15') (démarche d'inclusion, éventuellement émotion conflictuelle).*
3. *Présentation du projet (20').*
4. *Présentation de la procédure (10').*
5. *Tour(s) de questions/observations, et réponses éventuelles (1h30').*
6. *Synthèse, évocation des phases suivantes (avec interventions éventuelles du représentant communal et de l'auteur d'étude d'incidences).*

## 4. Les informations et documents

*L'information technique à donner est laissée à l'appréciation du demandeur. Il peut fournir un document de support.*

*Une esquisse de l'activité, de sa capacité nominale, de ses impacts et de leur gestion, de manière succincte mais illustratrice, avant évaluation plus complète, est recommandée.*

*L'information sur la procédure est donnée par le fonctionnaire compétent ou le guide enquêteur. Il fournit un document de support.*

## 5. La gestion du temps

*Réunion de 18h à 20h30 : un temps court de présentations et un temps important de débat.*

## 6. La gestion de l'interaction

*Sont attendus des arguments, des opinions, des questions et des propositions.*

*Les questions et les prises de position sont en tous cas actées, à souligner par le guide enquêteur. On peut (doit) répondre aux questions dont la réponse est disponible et reporter les autres.*

## 7. Le procès-verbal

*Il a une valeur juridique. Il doit donc être établi exhaustivement. Toutes les questions doivent faire l'objet d'un examen (de pertinence) par le demandeur, avec l'auteur de l'étude d'incidences éventuelle.*

## 8. Le délai de réflexion

*Nous recommandons de donner un délai de cinq ou sept jours pour que des documents écrits puissent être officiellement joints en annexe au P.V.*

## COMMENTAIRES

**Remarque 1 :** Quand doit intervenir la séance d'information ?

- Il est très courant qu'une longue élaboration soit nécessaire dans le chef du demandeur, bien avant la finalisation du projet. On pourra donc toujours estimer que l'information ne parvient pas suffisamment en amont et qu'il y a un stade en deçà duquel il n'est pas possible ou utile de dialoguer. Il est nécessaire de pouvoir exposer une esquisse de projet, dont les impacts

environnementaux et urbanistiques peuvent être aperçus. Mais il faut que les éléments puissent être remis en cause et que des éléments nouveaux puissent être intégrés dans la réflexion de l'auteur d'étude d'incidences. On peut alors dire que la réunion d'information doit intervenir à un moment où la conception et l'analyse d'impact ne sont pas achevées.

- Le cas des plans et programmes est plus complexe. Là aussi, les projets ont souvent un long passé avant de parvenir sur la place publique. De plus, une décision publique intervient pour lancer la conception d'un plan. Cette conception, confiée généralement à un auteur d'étude, est souvent conçue en deux phases : celle de l'inventaire (ou audit) et celle des options. A quel moment se trouve-t-on « avant le dossier de demande » ? Globalement, nous proposons que la réunion d'information préalable intervienne entre ces deux phases d'inventaire et d'options. Eventuellement, un énoncé indicatif d'options envisagées serait utile. Par contre, la réunion ne peut précéder immédiatement l'adoption provisoire : les alternatives et suggestions ne pourraient être prises en compte et la réunion d'information ferait double emploi avec l'enquête publique. Les pouvoirs publics ne devraient pas pouvoir ici tirer argument du « secret commercial ».

**Remarque 2 :** Combien de séances d'information pour les plans et programmes ?

- Si le plan ou le programme est de compétence communale, ou de portée locale, il est normal qu'une seule réunion soit tenue par commune.
- Si le plan est de portée régionale, une séance d'information par arrondissement est sûrement nécessaire.

**Remarque 3 :** Les consultations d'urbanisme.

- Certains projets de grande ampleur mais ne nécessitant pas de dérogation d'urbanisme (par exemple : les constructions groupées, les villages de vacances) devraient aussi faire l'objet de ce processus.

## PROBLÈMES/DILEMMES

Deux éléments posent problème.

- Quelle est la valeur juridique de l'information procurée par le demandeur ? Il doit pouvoir faire évoluer son dossier, suivant les observations et l'étude d'incidences. Mais les autres acteurs et l'auteur d'étude doivent avoir reçu une information suffisamment représentative de l'activité et de son impact. Doit-elle être écrite (sous une forme équivalente à une notice d'évaluation préalable) ?
- Quelle est la valeur juridique du procès-verbal et, de toute la réunion ? Faut-il plutôt établir une synthèse ? Par qui ? Quel doit être le retour pertinent de cette réunion, et comment peut-il être consulté efficacement ? Nous proposons qu'un procès-verbal exhaustif soit toujours établi et ait valeur juridique. Il pourrait être établi par l'autorité ayant la charge de l'or-

ganisation de l'enquête publique. Le guide enquêteur pourrait établir une synthèse des débats, avec valeur indicative. Car, dans bien des cas, le procès-verbal a une longueur qui le rend presque illisible ; le but est de donner aux acteurs une information aisément consultable. C'est d'autant plus important pour une réunion ouverte au grand public, comme la réunion d'information/consultation préalable.



## Chapitre 5

# Recommandations pour l'accompagnement de l'enquête publique et la séance de clôture

Cette phase de la consultation a peu focalisé l'attention des acteurs. Nous suggérons la réalisation de synthèses explicatives, l'établissement d'un registre d'observations. Nous proposons, surtout en cas d'absence de réunion de concertation, qu'une interaction entre les personnes éventuellement présentes (citoyens, mais aussi demandeur ou représentant communal) soit permise, mais après la clôture symbolique de l'enquête. Le guide enquêteur pourrait en faire état de manière synthétique dans son rapport.

### DÉFINITION ET DÉNOMINATION

*L'avant projet de décret sur l'enquête publique n'en propose pas de définition.*

Nous estimons que la formulation « enquête publique » est, malgré son caractère traditionnel (également en France), empreinte de jargon. Nous l'avons néanmoins conservée pour la période de mise à disposition du dossier de demande.

### ACCORDS ET DÉSAccORDS

Cette phase a le moins focalisé les acteurs lors des séminaires. La réunion de clôture est d'abord une réception des observations orales et une déclaration de fin de l'enquête publique.

Aspects favorables	Limites	Autres remarques
Permet les observations orales		Point de repère administratif de fin de l'enquête publique.
Permet de connaître le nombre de remarques	Les observations doivent être transmises à l'entreprise qui pourra ainsi éclairer l'autorité	Souvent, personne ne consulte le dossier.

### CONDITIONS ET MÉTHODES DE DÉROULEMENT

#### a. L'accompagnement de l'enquête publique

*(Remarque : les suggestions devraient être adaptées également aux enquêtes où le guide enquêteur n'intervient pas, dans la mesure où l'administration communale peut s'y conformer)*

##### i. La préparation

*Le Guide enquêteur doit pouvoir consulter au préalable le dossier tel qu'il sera soumis à l'enquête publique (dossier de demande et documents administratifs déjà établis pour ce dossier).*

##### 2. La synthèse introductive au dossier

*Il réalise un document d'introduction au dossier, qui présente :*

- une présentation des enquêtes publiques en général et des droits du citoyen ;*
- une présentation simple de la procédure réglementaire applicable au dossier et des principales formalités, avec la mention des dates exactes pour ce dossier ;*
- l'inventaire des documents présents au dossier, avec une brève explication sur leur fonction.*

*Des copies de ce document sont disponibles à toute personne qui en fait la demande.*

##### 3. Les permanences

*Le guide enquêteur doit assurer au moins deux demi-journées de présence (trois si l'enquête dure plus de 15 jours) durant les heures normales d'ouverture, celles-ci étant annoncées sur l'affichage. Il doit aussi être disponible sur rendez-vous en soirée ou le samedi matin.*

##### 4. Les informations

*Le guide enquêteur donne toutes les informations qu'il juge utiles pour une bonne compréhension du projet (sans émettre d'avis d'évaluation sur celui-ci).*

##### 5. Le registre d'observations

*Le guide enquêteur reçoit les observations écrites. Il enregistre sur une liste le nom et l'adresse des participants et la nature du (des) document(s) reçu(s) (cfr. commentaire 1).*

##### 6. Les observations orales

*Le guide enquêteur rédige, sous la dictée ou en proposant une reformulation, les observations qui lui sont faites oralement. Il y mentionne obligatoirement les nom et adresse du participant, lequel signe le document pour approbation. Il reporte au registre d'observations les données indicatives pour chaque observation orale.*

#### b. La séance de clôture

##### i. Les observations orales

*Le guide enquêteur reçoit d'abord les observations orales individuelles dans les mêmes conditions que précédemment.*

## 2. La clôture

*Le guide enquêteur déclare alors officiellement la clôture de l'enquête publique.*

## 3. Les commentaires

*Le guide enquêteur écoute ensuite les commentaires des personnes (demandeurs, tiers participants, personnel communal, élus), éventuellement sous forme de débat, sur le projet et les observations connues et en rédige librement une courte synthèse (cfr. commentaire 2).*

## 4. Le rapport

*Le guide enquêteur établit le P.V. et le rapport de clôture, qu'il remet à l'administration communale (cfr. commentaire 3).*

## COMMENTAIRES

**Remarque 1 :** Le registre des observations.

- Il faut remarquer que la vue d'ensemble des remarques est jusqu'à présent non visible des acteurs. Elle n'apparaît que dans les rapports d'environnement (c'est à dire, et uniquement dans le cas d'étude d'incidences, comme synthèse de toutes les consultations). On prévoit dans le futur de donner l'accès de ces données au demandeur. L'idée de l'établissement d'un registre permet de répondre à une première attente de visibilité : mon observation a-t-elle bien été réceptionnée ? D'autres personnes ont-elles émis des observations ? Ce registre est joint au dossier durant l'enquête publique et peut être consulté. Il donne une indication quantitative.

**Remarque 2 :** Le bref dialogue après clôture.

- L'idée est de ne pas interdire une déclaration ou un débat (qui ont parfois lieu actuellement) pouvant se révéler utile, surtout en l'absence de réunion de concertation. Nous proposons que cette brève interaction (sans garantie sur le caractère représentatif et divers des participants) intervienne après la clôture et n'ait pas de portée juridique : seule une brève synthèse est établie par le guide enquêteur, à toute fin utile.

**Remarque 3 :** Il n'y a en principe pas de délai supplémentaire (« de réflexion »).

- On ne peut néanmoins exclure que des observations valablement émises, ne parviennent tardivement (grève d'un service public, transmission tardive d'un courrier dans les administrations étendues sur plusieurs sites).

## PROBLÈMES/DILEMMES

**Dilemme 1 :** sur le caractère public des observations.

Les observations peuvent-elles être rendues publiques ? Deux contraintes sont réglementaires : les observations ne sont pas anonymes et sont évoquées dans les motivations de la décision (ou du dossier administratif). Cependant, il n'apparaît pas certain ou judicieux que l'Administration puisse, sans limite, octroyer à quiconque le droit de connaître les démarches de chaque citoyen individuel.

Elles sont évidemment accessibles aux pouvoirs publics concernés : au Collège échevinal concerné, à l'autorité et à l'administration compétentes.

Faut-il garantir l'accès des observations en tous cas au demandeur ? Faut-il l'étendre à tous les participants à l'enquête publique, à tous les élus du Conseil Communal, aux Commissions consultatives communales ou régionales ? Faut-il obtenir l'assentiment exprès de l'auteur de l'observation ou considérer au contraire que son observation est publique, sauf décision expresse de sa part d'en restreindre l'accès aux seuls pouvoirs publics concernés ?

Une autre possibilité est de laisser l'appréciation aux pouvoirs publics concernés : libre à eux d'en informer les instances qu'ils jugent utiles, ou de se donner un devoir de réserve.

Il nous semblerait équitable de donner le même accès au demandeur et à tous les participants à l'enquête publique et d'imposer à tous deux un « devoir de réserve ».

**Dilemme 2 :** faut-il établir une synthèse des observations ?

D'un côté, une telle synthèse paraît souhaitable. Elle permet de pondérer et d'objectiver les observations individuelles tout en donnant un tableau d'ensemble dont tous peuvent prendre connaissance. Cette synthèse peut cependant soulever un problème à deux niveaux. D'abord, les observations émises durant l'enquête publique ont un effet juridique : leur portée doit être examinée, et on doit y trouver réponse, ne fût-ce que de manière générale, dans la décision ou à tout le moins dans le dossier administratif. La synthèse ne peut donc en aucun cas avoir une portée juridique et remplacer juridiquement les documents exhaustifs (observations écrites ou P.V. des réunions publiques) émanant des tiers. La synthèse ne manquera pourtant pas d'avoir une portée politique, si sa lecture se substitue à la consultation des documents exhaustifs. On a ainsi vu la contestation de certaines synthèses établies par l'administration compétente, soit qu'elles soient le seul rapport de réunion (en l'absence de P.V. exhaustif) ; soit qu'elles soient considérées comme non équitables (déséquilibrées par rapport à d'autres consultations dans le rapport d'incidences).

On pourrait suggérer ainsi que la synthèse :

- soit établie par l'administration compétente, le plus directement chargée de les examiner ;
- fasse état des observations selon un plan standardisé et schématique (comparable à la notice d'évaluation préalable : y a-t-il des observations relative à : la situation juridique du site, à l'air, à l'eau et à la gestion des déchets, et au charroi ?
- mette en relation chaque remarque globale du schéma avec une ou plusieurs des données d'identité listées dans le registre des observations.

## Chapitre 6

# Recommandations pour la réunion de concertation

Ce moment de la procédure est abordé par les acteurs avec le plus d'appréhension. Il nous paraît pourtant utile et nécessaire. Il constitue un apprentissage collectif autant qu'une aide à la décision. Le délai prévu pour son organisation (3 jours après la clôture) est problématique. Nous suggérons d'y présenter une synthèse des observations de l'enquête publique. Nous suggérons une structuration forte, par l'établissement d'un ordre du jour et la gestion stricte du temps. Nous suggérons, outre l'établissement d'un P.V. exhaustif, la production d'une synthèse des acquis de la réunion de concertation.

### DÉFINITION ET DÉNOMINATION

Rappelons-en la définition proposée (selon l'avant projet de décret sur les enquêtes publiques) :

« La réunion de concertation a pour objet de permettre aux personnes qui ont déposé des réclamations ou observations durant l'enquête publique, en ce compris lors de la séance de clôture, de préciser la portée de leur réclamation ou observations et d'en discuter le bien fondé avec le demandeur, les administrations concernées et l'autorité compétente. »

Bien qu'elle soit contestée, nous proposons de conserver la notion de « concertation » pour cette réunion. L'étymologie donnée en réfère à la fois à l'accord (*concerto*) et à la confrontation (*concertatio*). Elle ne doit pas se confondre avec la concertation administrative (qui cherche à accorder avis et actions entre administrations ou niveaux de pouvoir).

(A défaut, on pourrait penser à la réunion de « conciliation » : mais cette formulation pourrait également être contestée...).

### ACCORDS ET DÉSAccORDS

Ce moment de la procédure paraît celui qui est abordé avec le plus d'appréhension par les acteurs. Le nom paraît inadéquat... à tous les milieux. Les demandeurs n'en souhaitent pas l'existence. Peu d'éléments vraiment favorables sont mis en avant. Chacun en souligne des limites et il y a plusieurs accords sur des restrictions. Ce n'est pas étonnant pour un dialogue tellement chargé d'enjeux.

Cette réunion nous paraît pourtant une nécessité. La confrontation des opinions permet de mieux éclairer les informations collectées (par l'étude d'incidences, par l'enquête), d'objectiver la portée des argumentations, de mesurer les éléments que la décision doit intégrer. Elle constitue un apprentissage autant qu'une aide à la décision.

Aspects favorables	Limites	Autres remarques
Échange ultime d'infos et idées pour alimenter la décision. Faire valoir et confronter des points de vue.	Il n'y a pas de concertation possible à ce moment, ce n'est pas un lieu de négociation, de consensus ou de décision.	Doit suivre rapidement l'enquête publique. Demande un certain délai de préparation.
Les éléments de consensus peuvent être mis en évidence.	Les rôles doivent être clairs, le décideur clairement identifié, avec sa liberté de décision.	Une synthèse de l'enquête publique est utile.
Éclaire les fonctionnaires.	Les riverains ne sont pas représentatifs.	L'auteur d'étude d'incidences doit occuper une place séparée, représentative de l'analyse neutre.
Le huis - clos est indispensable (sauf exception), évitant le « show ». Pas de présence de la presse.	Des accords éventuels ne peuvent modifier profondément le projet (sauf en remettant à l'enquête).	Il faut limiter à un temps efficace de réunion.
Ce peut être l'amorce d'un comité d'accompagnement si la confiance est présente.	N'aborder que les questions d'environnement / toute plainte doit être entendue.	Le président doit être neutre, informé. Il doit gérer les règles et l'ambiance.
Le terme est inadéquat.	Ce n'est pas un lieu d'information sur le dossier et l'étude d'incidences (trop peu consultés).	L'autorité doit décider selon l'intérêt général et sur une expertise cohérente et compétente de l'administration.
	Les riverains sont dévalorisés par des argumentations techniques ou morales méprisantes.	

## CONDITIONS ET MÉTHODES DE DÉROULEMENT

Nous voulons mettre en évidence certains points de méthode.

### 1. La période et l'annonce

*Un délai suffisant doit être prévu après l'enquête publique, pour la préparation des acteurs à cette réunion, ou pour son éventuelle annulation (cfr. commentaire 1) .*

### 2. Le choix des participants (cfr. commentaire 2)

*Nous estimons que les groupes sont autonomes dans les choix de leurs délégués. Dans le cas où un groupe (de tiers, principalement) est en surnombre, il faut d'abord permettre aux postulants de rechercher un accord entre eux. Si le désaccord persiste, le bourgmestre (dans le cas des tiers) devrait imposer une désignation après avoir consulté le guide enquêteur (cfr. commentaire 3).*

### 3. Le déroulement

- 1. Présentation des acteurs et du but de la réunion (15').*
- 2. Présentation synthétique des résultats de l'enquête publique et de l'avis éventuel d'autres instances (10').*
- 3. Liste sommaire des thèmes faisant problème et proposition d'ordre du jour selon celle-ci (10') (cfr. commentaire 4).*
- 4. Enregistrement de points supplémentaires à discuter et approbation d'un ordre du jour et d'un partage adéquat du temps selon ces points (15').*
- 5. Discussion, point par point (+/- 2h. maximum).*
- 6. Synthèse, conclusion.*

### 4. La gestion de l'interaction

*Le guide enquêteur veillera à faire acter les arguments des uns et des autres, à reformuler les arguments en questions à débattre éventuellement et à assurer une gestion équitable du temps de parole de chacun.*

### 5. La gestion du temps

*Réunion de 18h (18h15) à 21h (21 h30) : une heure de présentations diverses, deux heures de débat (cfr. commentaire 5).*

### 6. Le procès-verbal

*Le guide enquêteur fait établir un P.V. exhaustif (cfr. commentaire 6).*

## COMMENTAIRES

**Remarque 1 :** Le délai de trois jours indiqué dans la proposition de décret sur les enquêtes publiques paraît insuffisant. Il oblige la commune à publier quotidiennement une liste des réclamants, alors qu'elle peut encore être modifiée à la séance de clôture. Pour l'organisateur communal, il faut confirmer non seulement la disponibilité de la salle, mais aussi celle du mobilier et de sa disposition, du matériel d'enregistrement, etc. Délégués du demandeur et des tiers doivent se préparer. Les tiers doivent au préalable constituer une délégation et répartir les responsabilités d'expression, éventuellement avec des experts invités. Le demandeur doit faire face aux observa-

tions de l'enquête et préparer des réponses, qui peuvent nécessiter des recherches techniques.

Par rapport à toutes ces tâches, le délai de trois jours paraît trop limité. Un délai d'une quinzaine de jours paraît un minimum. L'annulation éventuelle de la réunion interviendrait aussi dans un délai trop bref, organisateurs et participants étant déjà trop engagés dans les préparatifs, en pure perte.

Les contraintes d'organisation sont multipliées s'il s'agit d'un projet de plan ou programme de nature régionale. On ne sait qui organise la concertation au niveau de l'arrondissement. Le nombre d'intervenants est multiplié (voir ci-après). Le délai d'organisation est d'autant plus crucial. De plus, les contraintes de temps ne sont pas les mêmes que pour les projets individuels (délai de rigueur). Certaines instances communales doivent pouvoir prendre des avis (CCAT...) et des décisions (avis du Conseil Communal ou mandat de délégués) avant de participer à la réunion de concertation : le délai de 30 jours paraît ici un minimum.

**Remarque 2 :** Pour les plans et programmes de niveau régional, il est prévu une réunion de concertation par arrondissement. Cette manière de faire pour un grand territoire peut être problématique, tant pour les (nombreuses) autorités locales que pour les tiers. Nous suggérons dès lors de prévoir, selon l'expérience vécue pour le Plan des C.E.T., pour chaque commune concernée, une délégation de représentants de l'autorité et une délégation de tiers. Chaque délégation pourrait être limitée à 7, voire à 5 personnes, afin de ne pas dépasser un nombre acceptable de participants. Certaines instances intercommunales pourraient être utilement présentes.

**Remarque 3 :** En général, pour accentuer la structuration, nous recommandons le principe de la délégation de groupe (dépassement de la représentation individuelle), et le principe du huis clos). Le huis clos doit être la règle : la présence (même silencieuse) d'un public important et/ou des médias est néfaste au dialogue et à la recherche collective de solutions, elle renforce les positions de départ, peut induire des comportements théâtraux ou des difficultés à prendre la parole et réduit la capacité à s'inscrire dans un consensus.

En cas de surnombre confirmé de délégués d'un groupe, il faut être attentif à la représentation équilibrée de perceptions géographiquement distinctes, et de positions divergentes ; mais aussi à la possibilité de se faire appuyer par des experts. Enfin, le guide enquêteur devrait examiner la possibilité de déroger à la règle du huis clos, pour que les personnes ayant postulé pour une participation et s'y étant préparées, puissent vivre la séance (en observateurs silencieux et inactifs). Il faut qu'il fasse acter l'accord unanime des représentants à la réunion pour une telle dérogation.

**Remarque 4 :** La production d'une proposition d'ordre du jour par le guide enquêteur est un élément d'équilibre et

de visibilité. Son envoi au préalable aux participants pourrait améliorer leur préparation de la réunion et leur gestion du temps. Il contribuerait à une nouvelle culture de la concertation. Il est néanmoins lié à la possibilité d'une synthèse suffisante des résultats de l'enquête publique et des avis d'instances consultées, ce qui requiert un délai matériel et un temps de rédaction.

**Remarque 5 :** Nous proposons qu'une durée limitée aide aussi à la structuration du débat. Il s'agit d'exposer des points de vue, de rechercher des consensus éventuels. Le guide enquêteur doit ici disposer d'une certaine souplesse d'appréciation, en fonction du nombre de points à débattre et du nombre d'intervenant par points ou du caractère fructueux d'une recherche collective de solution. Une limite ultime doit néanmoins être déterminée, que le guide enquêteur pourra poser entre 21 h. minimum et 23 h. maximum.

Cette limitation du temps est un élément nouveau que les acteurs doivent intégrer dans leur mode de préparation.

**Remarque 6 :** Nous renvoyons à ce que nous avons dit de la synthèse au point précédent. La réunion de concertation peut comporter des observations supplémentaires qui doivent être répercutées du fait de leur effet juridique. Seul un P.V. exhaustif peut le faire. La réunion de concertation a surtout comme rôle la confrontation ultime des informations et des arguments. Elle peut apporter à l'administration compétente des éclairages nouveaux sur le dossier de demande ou sur les observations. Une synthèse de ces points, en tant qu'acquis de la réunion, pourrait être établie par l'administration compétente. Elle devrait avoir le même statut (pas de portée juridique) et le même objectif (donner une visibilité objective à l'essentiel) que la synthèse de clôture.

## Chapitre 7

# Recommandations pour le comité d'accompagnement

Le comité d'accompagnement est vu favorablement, même si des limites sont évoquées par certains. Le Comité d'accompagnement est un lieu d'échanges d'information : il n'a pas de pouvoir. Pour garantir son caractère public mais aussi sa flexibilité, nous suggérons de prévoir une réunion officielle à l'installation et ensuite annuellement, les autres réunions étant informelles et volontaires.

### DÉFINITION ET DÉNOMINATION (CONSULTATION PRÉALABLE)

Rappelons-en la définition proposée (selon l'avant-projet de décret sur les enquêtes publiques) :

« Le comité d'accompagnement est un organe de dialogue entre le responsable d'un projet, les autorités publiques et la population. Les informations échangées et le dialogue sont relatifs à ce projet ».

Nous recommandons de préciser que le Comité d'accompagnement n'a pas de pouvoir de décision. Il a pour but de permettre l'échange d'informations, d'assurer de bonnes relations entre acteurs et de soutenir la coopération volontaire. Chaque acteur conserve son rôle, sa responsabilité et sa liberté d'action.

Nous proposons de conserver la notion d'accompagnement. Étymologiquement, celle-ci ne comporte pas d'idée de domination, au contraire de celle de « suivi ». Si le vocable doit être changé, il faudrait s'orienter vers une dénomination : « Comité consultatif de voisinage et d'environnement ». « Comité » : pour son aspect plus individualisé ; « consultatif » : pour rappeler son rôle d'aide à la décision ; « de voisinage » : pour la notion de bon voisinage (ou mauvais), soit d'intégration au territoire local ; « et d'environnement » : pour ne pas limiter la discussion à des aspects purement privés et locaux.

### ACCORDS ET DÉSACCORDS

Le comité d'accompagnement est considéré favorablement. Mais des limites sont pourtant évoquées par certains. En général, on insiste sur le fait qu'il s'agit d'établir des relations volontaires de coopération. Les aspects d'obligation doivent donc être réduits autant que possible. La présence de l'administration régionale est discutée (voir tableau ci-dessous).

### CONDITIONS ET MÉTHODES DE DÉROULEMENT

Il est important de faire la distinction entre le travail consultatif du comité et l'exercice de contrôle administratif. Ce dernier ne doit pas se limiter à la périodicité des réunions du comité. S'il apparaît qu'une intervention administrative est nécessaire vis-à-vis de l'autorisation (D.P.A.) ou sur le site d'activité (D.P.E.), celle-ci doit être menée en temps opportun...

Nous nous inspirons ici principalement des propositions d'Inter-Environnement Wallonie (« Relations Entreprises-riverains, un comité d'accompagnement, pourquoi, comment ? » dépliant réalisé en août 2000), tout en tenant compte des éléments recueillis dans la présente étude.

#### 1. La périodicité

Nous proposons de prévoir une réunion officielle d'installation et une réunion officielle annuelle (cfr.

Aspects favorables	Limites	Autres remarques
Positif et fructueux si volonté de dialogue.	Ni obligatoire ou imposé, ni systématique, ni formalisé.	Contacts et relations positives s'établissent progressivement.
Est le seul lieu pour résoudre des points de vécu des riverains.	Attention à la dérive : surveillance, police ; ou récupération politique.	un ROI est important.
Est très utile en cas de projet évolutif (terril...).	Absence de la R.W. / présence de la D.P.E.	La qualité des délégués est problématique.
Peut déboucher sur des négociations, des accords.	La présence de l'autorité (RW, Commune) limite le dialogue ouvert.	Il y a d'autres formes de communication.
Lieu de dialogue, n'empiétant pas sur la décision publique.		

commentaire 1 et 2). Les autres réunions seront des réunions intermédiaires volontaires.

## 2. les participants

*Les différents acteurs sont à considérer de manière large. Suivant le dossier, telle administration peut être utile. Le nombre de délégués pour chaque acteur est défini au préalable. Le comité peut faire appel à l'intervention d'experts ou admettre des délégués ponctuels (cfr. commentaire 3 et 4).*

## 3. La réunion d'installation

*Le guide enquêteur définit le rôle du comité et celui des participants. Il propose un règlement d'ordre intérieur et le fait (modifier et) approuver. Il fait établir les moyens de contacts entre les participants. Il rappelle les principales motivations pour la création du comité. Il organise un premier échange d'informations et définit un ordre du jour (provisoire) et une date pour la prochaine réunion officielle annuelle. Il établit un compte rendu.*

## 4. La réunion intermédiaire volontaire

*Les parties individuelles (délégués du détenteur du permis et délégués des tiers, par commun accord) ou le guide enquêteur (librement, après demande d'une des parties) peuvent décider d'une réunion intermédiaire volontaire. Le guide enquêteur participe à celle-ci sur demande d'une des parties au moins. S'il participe, il préside la réunion. Dans les autres cas, le président est choisi de commun accord, ainsi qu'une personne chargée de proposer un compte rendu. Les partenaires publics, représentant la commune, l'autorité compétente et l'administration compétente peuvent s'abstenir de participer. Chaque participant peut informer les partenaires absents de la teneur de la réunion et leur transmettre le compte rendu.*

## 5. La réunion officielle annuelle

*La réunion officielle annuelle est consacrée notamment, outre l'examen de problèmes soulevés par les parties (et annoncés préalablement au guide enquêteur), aux éléments suivants : les activités, le suivi administratif et la résolution des événements de l'année écoulée ; et le programme de l'année suivante sur ces trois points. Les modifications d'activité et d'autorisation seront évoqués. (cfr. commentaire 5)*

## COMMENTAIRES

**Remarque 1 :** À partir de la réunion annuelle, une annulation de la réunion et un report à deux ans peuvent être établis à l'unanimité des participants. Dans ce cas, une date doit être fixée lors de cette prise de décision. De plus, un rappel de la date de réunion suivante doit être fait trois mois avant son déroulement afin d'éviter tout oubli.

**Remarque 2 :** Le canevas proposé doit être adapté aux situations. Par exemple, s'il s'agit d'accompagner un chantier de construction important, il faut adopter une périodicité utile à sa durée. Si l'autorisation est un cadre

prévoyant des conceptions et réceptions partielles, un accompagnement officiel plus intense peut être décidé.

**Remarque 3 :** Le choix des délégués.

Le nombre de ceux-ci doit être restreint et défini au préalable. Chaque délégation doit être stable. Ceci doit aider à structurer des relations de bon voisinage entre l'entreprise et le quartier. On peut prévoir une composition plus précise (les experts extérieurs ne peuvent excéder 33 % de la délégation ; il faut un délégué pour chacun des quartiers ; etc.). Il paraît opportun de laisser aux riverains la liberté de choix de leurs délégués (et non de faire désigner par l'autorité communale).

**Remarque 4 :** Les experts et délégués ponctuels.

Il faut que le comité puisse s'élargir à certains participants à titre ponctuel : tel expert d'un domaine spécifique, tel responsable ou témoin d'un problème ponctuel.

**Remarque 5 :** La gestion environnementale.

Les déclarations et rapports annuels prévus par les Systèmes de Gestion environnementale (EMAS, ISO) pourraient être présentés en réunion annuelle. Ils ne doivent pourtant pas devenir l'essentiel de la réunion. Celle-ci porte avant tout sur les problèmes de voisinage et le suivi de l'autorisation.

## PROBLÈMES/DILEMMES

- La liberté des partenaires et l'esprit de coopération. Quels sont les droits et obligations des partenaires du comité ? L'instauration du comité ne restreint aucunement la liberté d'action des acteurs : le demandeur est libre de concevoir une modification ou une extension de ses activités, en se conformant à la législation habituelle, les tiers sont libres d'introduire des plaintes ou des recours, l'autorité garde ses compétences d'autorisation et de contrôle. Et tous peuvent faire les communications publiques qu'ils souhaitent. Le comité a néanmoins pour but d'instaurer un esprit de coopération et des relations positives entre les acteurs. On peut ainsi souhaiter que ceux-ci évoquent en comité (ou entre les réunions) et soumettent à la discussion leurs intentions. Ils peuvent convenir de certaines manières de faire à ce sujet.
- La communication du comité vers l'extérieur est un point important. Il y a d'une part la communication vers les organismes concernés : des services communaux, des administrations régionales doivent être informés de l'effort de bon voisinage et d'environnement instauré par le comité. L'entreprise est responsable de la communication vers les travailleurs de l'entreprise, les fournisseurs et clients, etc. (stakeholders). Les délégués des riverains doivent assurer l'échange d'information avec le quartier. Les autres partenaires du comité peuvent aider à cette communication vers le quartier et vers les stakeholders. Mais l'expérience montre que ceci est rarement possible en cas de relations de voisinage plus

conflictuelles : la population ne s'attend pas à un esprit de coopération.

- ▶ L'esprit d'équité et la représentativité. Il faut être attentif à ce que les délégués représentent effectivement les intérêts et les soucis de l'ensemble du quartier et non pas seulement les leurs. Il faut faire attention à ne pas octroyer des avantages excessifs à ces délégués, tout en reconnaissant le rôle bénévole qu'ils jouent. En général, les interventions octroyées par l'entreprise à titre amiable doivent se faire sur une base objective et en équité.

## Chapitre 8

# Autres observations

Les Comités d'accompagnement peuvent utilement se transformer en comité de zone industrielle (ou de territoire communal).

Le bourgmestre a un rôle à jouer en lien avec la présidence par le guide enquêteur.

On peut resituer la phase de conception et la phase de consultation selon une ligne du temps. La remontée « le plus en amont possible » est limitée, mais une interaction entre partenaires apporte un changement intéressant. Il faut aussi veiller au « feed-back » vers les partenaires.

Une culture de la consultation du public sera instaurée par des actions de communication, mais aussi par un accompagnement des acteurs, peu mis en évidence jusqu'ici.

Il faut être attentif aux variantes suivant le domaine réglementaire concerné.

### 8.1. Les Commissions de zone, de territoire

#### PRÉSENTATION

Trois expériences sont en cours en Wallonie : Seneffe, Tertre, Seraing.

Il faut une participation volontaire de plusieurs entreprises. D'autres refusent de participer ou participent en observateurs.

Les thèmes de la sécurité et de l'environnement y sont prépondérants.

La D.P.A. (Charleroi, Mons, Liège) y est impliquée, ainsi que plusieurs communes.

#### ÉVALUATION

L'appréciation est positive. Une approche commune de certaines questions de sécurité ou d'environnement pour des entreprises d'un type particulier (Seveso, déchets, chimie...) justifient cette structure particulière.

Les entreprises y informent de leurs projets souvent fort en amont, ne soulevant que rarement des oppositions. Le climat est plus serein car le problème envisagé dans la globalité. Il y a émulation entre industriels.

C'est aussi dans l'intérêt des riverains : une approche globale est possible, plusieurs niveaux autorisés de bruit peuvent amener un bruit excessif (concept de bulle).

C'est un gain de temps pour les fonctionnaires (au détriment d'une approche individuelle plus développée).

#### COMPARAISON

De même, à Lille (France), une Commission locale réunit plusieurs « C.L.I.S. » Commissions Locales d'Information ou de Surveillance pour une approche globale plus fructueuse.

Les « C.L.I.S. » (imposées pour les entreprises de gestion de déchets spéciaux et pour les sites nucléaires, et laissées à la discrétion des préfets pour les sites gérant d'autres déchets), ont une fonction « d'information du public sur l'activité, en ce qui concerne l'environnement et la santé humaine ».

### 8.2. Le rôle du bourgmestre dans la consultation du public

Qui doit présider les réunions d'information, de concertation et les comités d'accompagnement. Beaucoup d'acteurs sont enclins à donner ce rôle aux bourgmestres. La proximité avec le citoyen est le principal argument. D'autres rétorquent que la qualité et la compétence de la personne qui préside les réunions sont essentielles, et que le bourgmestre ne les possède pas toujours. On relève aussi dans certains cas une confusion des rôles qui amène le bourgmestre à orienter la réunion dans un sens inadéquat.

Nous sommes partisans d'octroyer l'animation des réunions à une personne qui est mandatée pour cela, le guide enquêteur. Son mandat et son savoir-faire permettront de structurer autrement ces séances où il faut gérer les conflits, organiser les débats, coordonner les actions d'instances très différentes.

#### QUEL EST LE RÔLE DU BOURGMESTRE (OU DE SON REPRÉSENTANT, ÉCHEVIN OU AUTRE) DANS LES RÉUNIONS PUBLIQUES ?

En tant qu'organisateur de la réunion, ce rôle comporte plusieurs aspects :

- présidence globale de la réunion publique : la commune est chargée d'organiser la procédure de consultation du public et les réunions qu'elle comporte ; elle fournit les locaux et l'infrastructure, elle procède à l'annonce. En ce sens, le bourgmestre est responsable de la réunion : il

est normal qu'il puisse faire l'accueil de la réunion et assurer ainsi un contact préliminaire avec ses administrés (ou autres citoyens participants) ;

- maintien de l'ordre public : le bourgmestre est nettement responsable du maintien de l'ordre, non seulement à titre général, mais plus concrètement pour une réunion dont la commune assure l'organisation. A ce titre, le bourgmestre doit pouvoir intervenir et prendre la parole pour contrôler l'ambiance de la réunion et pouvoir faire intervenir les forces de police si nécessaire ;
- représentation de la commune : il est habituel que les responsables communaux soient interpellés au moment où un projet ayant un impact sur la population est publiquement discuté. Ces interpellations sont redoublées quand un élu est présent en réunion. Le responsable communal doit pouvoir apporter des réponses aux citoyens, en fonction du rôle de la commune (pouvoir d'avis ou pouvoir de décision sur le projet).

### **CE RÔLE COMPORTE NÉANMOINS CERTAINES DIFFICULTÉS.**

Ces difficultés sont liées à d'autres rôles portés par la commune. Cette confusion ne doit pas entraver une bonne participation du public. Quels sont ces autres rôles éventuels ?

- Dans certains cas, la commune sera impliquée en tant que demandeur du projet : ce sera le cas dans les projets de plan ou de réglementation communale (P.C.A., Schéma de structure, Règlement Communal) ou encore en cas de demande de permis d'urbanisme ou d'environnement pour un projet public (aménagement d'un espace public ou d'un bien communal, activité d'industrie ou de service public) : il faut que cette responsabilité de demandeur ou d'auteur de projet soit bien comprise par les citoyens et ne se confonde pas avec la responsabilité d'organisateur de la consultation publique et avec la responsabilité d'émettre un avis ou de prendre la décision.
- Dans tous les cas, la commune a la responsabilité d'émettre un avis (sur un projet de portée régionale ou quand le pouvoir de décision est réservé à l'autorité régionale). Ceci ne doit pas restreindre la possibilité pour les citoyens d'émettre des suggestions, des alternatives ou des réclamations sur les projets. Il est important que celles-ci puissent être prises en compte dans l'avis ou la décision à émettre par la commune.

Le bourgmestre (ou le représentant communal) doit donc clairement distinguer les différents rôles d'organisateur de la consultation, de demandeur (éventuel) et de décideur (ou d'avis) après déroulement de la consultation.

Il est légitime qu'il s'exprime durant la consultation pour représenter les intérêts qui sont ceux de la commune et de la Collectivité locale (dans son ensemble) en réponse aux interpellations et aux opinions intéressées lancées par les citoyens participant à la consultation du public.

### **LA COORDINATION ENTRE LE BOURGMESTRE ET LE GUIDE ENQUÊTEUR EST NÉCESSAIRE**

Le guide enquêteur, comme président du débat, ne doit pas faire écran au bourgmestre dans sa relation avec ses concitoyens ; et réciproquement, le bourgmestre ne doit pas interférer avec la responsabilité du guide enquêteur de conduire la réunion et les débats.

Nous recommandons les éléments suivants

- Le guide enquêteur a la responsabilité de l'animation de la réunion ; il préside le débat, le structure et gère les prises de parole. Il tient compte des suggestions du bourgmestre à ce sujet.
- Il est utile que le bourgmestre, à l'invitation du guide enquêteur, prenne la parole en début de réunion pour le mot d'accueil et délègue ensuite toute la gestion de la réunion au guide enquêteur.
- Le guide enquêteur fait lui-même la part des interpellations des citoyens qui ne concernent pas le thème de la discussion et qui devraient être écartées ; il donne la parole au bourgmestre pour répondre aux interpellations des citoyens selon les nécessités, ou pour exposer la position représentative des intérêts de la commune.
- En cas de trouble de l'ordre public, le bourgmestre prend les décisions qui conviennent ; il prend l'avis du guide enquêteur et répond à ses suggestions, si la situation le permet.

### **8.3. Les lignes du temps suivant les acteurs et les procédures**

On affirme généralement que la consultation du public devrait intervenir « le plus en amont possible » de la procédure ou de la conception du projet. Des séminaires, il apparaît que tout projet comporte une longue phase de conception et de maturation avant la constitution d'un dossier de demande. Il faut insister sur le fait que les points de départ des lignes du temps soient très divers suivant les acteurs et les projets.

- Les promoteurs industriels ont évoqué des phases de conception qui peuvent même être entamées hors des frontières (siège central étranger), qui tiennent compte de l'évolution du marché des produits, du marché des capitaux, de législations nationales, du choix technologique, etc. Cette conception doit par ailleurs bénéficier d'un certain secret vis-à-vis de la concurrence. En ce sens, la consultation du public (et toute la procédure d'autorisation) apparaît comme une ultime formalité avant la mise en oeuvre du projet ;
- Les projets publics demandent aussi une longue maturation : la constitution d'un P.C.A. peut prendre des années ; la réalisation du Plan des C.E.T ou de tel projet autoroutier ont été précédés de recherches qui s'étalent sur plus d'une décennie !

Il est donc illusoire de prévoir que les citoyens puissent accompagner le porteur d'un projet au cours de toute sa conception.

D'un autre côté, au moment de l'enquête publique, il n'est pas possible de modifier le projet, sinon de manière accessoire : sans quoi, la procédure doit être recommencée. Et les promoteurs supportent mal une contestation de ce qui leur paraît un projet totalement finalisé.

La participation du public semble donc toujours trop tardive.

Enfin, l'Administration a insisté sur le fait que la consultation du public est terminée quand le travail d'examen du projet commence. Il y a une légère différence entre les administrations à ce sujet.

- La D.P.A. examine avant tout les possibilités de maîtriser l'impact du projet vis-à-vis du voisinage et établit les conditions particulières à ce sujet, qu'elle propose à l'autorité de décision ;

- La D.G.A.T.L. examine plutôt l'opportunité du projet en fonction de critères d'aménagement du territoire et souhaite prendre une décision souveraine (« *l'aménagement du territoire ne se négocie pas* ») qui contraint les autorités de décision.

Il faut que la consultation du public soit revue en lui permettant d'avoir un meilleur poids sur la conception de projet et sur la préparation des décisions :

- une première interaction entre acteurs devrait avoir lieu à un moment où des suggestions extérieures peuvent être prises en compte, et c'est le rôle de la réunion d'information/consultation préalable ; c'est aussi le rôle de la prise de contact (traditionnelle pour les gros projets) entre les demandeurs et l'administration compétente ou l'autorité concernée ; pour les plans et programmes publics, ce serait au moment où des options sont envisagées, après l'établissement de l'audit ;

Schémas d'intervention des acteurs selon le temps

**TABLEAU 1. SCHÉMA ACTUEL**

période de conception du demandeur	période de traitement du dossier			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- réflexions préliminaires et maturation de l'avant-projet ;</li> <li>- recherche de marché, de produit, de technologie, de financement, de site pour le projet (inventaire et options du plan) ;</li> <li>- finalisation du dossier et « adoption provisoire ».</li> </ul>	étude d'incidences	enquête publique	examen administratif	décision politique
	(parfois : consultation préalable)	parfois : réunion d'information, réunion de concertation		
<i>action du demandeur</i>		<i>action des citoyens</i>	<i>action administrative</i>	<i>Action des élus</i>

On voit que l'intervention des partenaires est tardive et ne comporte pas d'interaction (sauf la confrontation ultime des arguments en cas de réunion de concertation), ni de feed-back.

**TABLEAU 2. SCHÉMA SOUHAITÉ**

période de conception du demandeur			période de traitement du dossier		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- réflexions préliminaires et maturation de l'avant-projet ;</li> <li>- recherche de marché, de produit, de technologie, de financement, de site pour le projet (inventaire et pré-options du plan).</li> </ul>	étude d'incidences	finalisation du dossier	enquête publique	examen administratif	décision politique
	réunion d'information et consultation préalables	options et adoption provisoires	réunion de clôture, parfois réunion de concertation		
<i>action du demandeur</i>	<i>période d'interaction pour la conception</i>	<i>2e action du demandeur</i>	<i>2e action des citoyens, et confrontation ultime</i>	<i>2e action administrative</i>	<i>Action des élus</i>
		quel retour aux partenaires ?	le demandeur peut recevoir les observations	quel retour aux partenaires ?	quel retour aux partenaires ?

On le voit, une période d'amont reste inaccessible, mais une interaction est possible durant la conception du projet. Il faut assurer le feed-back aux partenaires qui ont appris à se connaître.

- l'administration et l'autorité devraient considérer les participants à la consultation du public comme des partenaires, au même titre que le demandeur. Ils devraient leur faire connaître l'évolution du dossier et les documents produits à ce propos, y compris la décision.

On peut illustrer ceci par les schémas qui précèdent : (tableau 1 et 2 de la page 29)

## 8.4. Recommandations pour Instaurer une culture de la consultation du public

Il nous paraît important de penser à une meilleure visibilité des moments de la consultation du public, tels que définis par la nouvelle législation en préparation.

Les éléments pour créer une culture de la consultation sont « la communication » et « l'accompagnement ».

### LA COMMUNICATION

Il faut d'abord viser ici une première sensibilisation du grand public.

- **Nous recommandons de définir un style d'annonce par affiches et autres documents qui soit symboliquement expressive par son titre, sa couleur, etc.**

Nous pensons qu'il faut utiliser l'événement de la rénovation de l'enquête publique pour imposer des « repères distinctifs » pour celle-ci.

Tous les éléments relatifs à la consultation du public (affiches, documents, lettres) doivent présenter un style commun (logo, couleur, titre, lettrages...).

Le titre générique de « Consultation du public » paraît facilement compréhensible et interpellateur. Les noms des réunions ne doivent pas être mis en avant.

Les activités de la société des guides enquêteurs devraient également se présenter sous ce style.

- **Nous recommandons de prévoir une campagne de communication dans les médias à ce sujet.**

Cette campagne devrait reprendre les « repères distinctifs » et diffuser des messages simples et utiles pour la bonne compréhension :

*Il faut s'y faire : le « commodo-incommodo » s'appelle désormais la « consultation du public ».*

*Le guide enquêteur vous aide à participer à la consultation du public.*

*Participer à la consultation du public, c'est aider l'autorité démocratique dans sa prise de décision.*

*Participer à la consultation du public, c'est aussi coopérer à la conception des projets publics et privés.*

*Etc.*

Ces messages pourraient accompagner aussi les documents d'enquête publique.

### L'ACCOMPAGNEMENT

Les acteurs nécessitent manifestement un accompagnement préparatoire au processus de consultation du public (cette remarque se justifie plus particulièrement pour la population). Selon l'adage, « le spectacle est meilleur quand les acteurs sont bons ».

Il faut aussi se dégager d'une démarche de communication unilatérale, souvent stérile, et se préparer à un dialogue et à un « jeu d'acteurs » : il ne suffit pas d'avoir informé « à suffisance », « pour convaincre », mais de pouvoir échanger « à mots compris ».

Synthétisons les remarques faites précédemment (chapters 1 à 3) :

- les demandeurs privilégient la démarche de conception et de justification du projet, au détriment d'une démarche d'intégration du projet dans son environnement social et humain ; ils sont très dépourvus face à un dialogue conflictuel, ne fût-ce qu'en capacité d'écoute... ;
- les citoyens fondent leur démarche d'opposition sur un sentiment de faiblesse et d'exclusion (premier aliment du NIMBY) ; ils sont perplexes devant les informations diverses qu'ils reçoivent officiellement ou par ailleurs, et devant les informations dont ils ne peuvent avoir la maîtrise : pas d'accès, pas de compréhension, etc. Ils se ferment au raisonnement, quelle que soit la compétence qu'ils ont réunie (ou non) ;
- les administrations et les élus souhaitent « calmer le jeu » et réduire la charge des formalités au minimum (sauf pour les projets dont ils sont porteurs).

En apportant aux acteurs un surcroît de moyens pour participer au dialogue, on facilite une démarche plus assertive, plus responsable, et moins agressive. On permet aux acteurs de mieux comprendre, de mieux questionner, de parler vrai : sans tout connaître du sujet, il s'agit de maîtriser les compétences essentielles pour bien participer.

Le guide enquêteur ne pourra assumer cette tâche d'accompagnement des acteurs que partiellement.

- Il peut et doit être en contact avec les acteurs pour expliquer le déroulement des réunions et répondre à des suggestions sur celui-ci ; il doit obtenir de la commune les conditions adaptées pour une bonne réunion (salle, disposition, moyens audio...) ; il doit conseiller les acteurs dans les démarches propices à un bon dialogue (sans cet investissement, il ne serait qu'un acteur de plus).
- Il ne peut s'investir dans des raisonnements de « réflexion stratégique » sans être soupçonné de collusion. Il ne peut donc répondre à toutes les attentes des acteurs.
- Il ne peut assurer l'apport d'information sur tous les sujets annexes au dossier (toutes législations, documentation technique sur le sujet, documents de comparaison) et les outils de sensibilisation généraux ou plus spécifiques à un dossier.

L'expérience du « Panel des citoyens » qui, dans le Brabant Wallon, a permis après une courte formation et une réflexion en urbanisme à de citoyens non préparés (tels que le sont les personnes confrontées à une enquête publique) plaide aussi pour l'utilité d'une démarche de préparation des acteurs impliqués plus directement dans un processus de décision publique, sans négliger aussi la formation et la sensibilisation du grand public (et, par là, des petits demandeurs).

On pensera aussi à la formation des acteurs-clés : élus et administrations. Bien souvent, une compétence est à acquérir dans l'urgence pour s'adapter à un projet, à une législation peu pratiquée.

Notre réflexion nous amène à esquisser les contours d'un autre intervenant, au voisinage du guide enquêteur, qui serait chargé d'un accompagnement en termes d'information et de sensibilisation.

Pour une part, ce rôle doit être complémentaire de l'intervention du guide enquêteur et venir en appui de celui-ci. Il faut donc une bonne coordination entre eux. Les acteurs doivent reconnaître l'intervenant d'accompagnement comme lié à la procédure où ils sont impliqués.

Pour une autre part, ce rôle est proche d'une sensibilisation générale aux réglementations, aux problèmes d'urbanisme et d'environnement, qui s'appuierait sur des outils (fiches) et des démarches (conférences, formations) de sensibilisation<sup>12</sup>.

Cette problématique est encore expérimentale. Il reste à la Société des guides enquêteurs et aux autres structures impliquées dans ce sujet à poursuivre la réflexion en ce sens. Il faudrait d'ailleurs évoquer aussi l'accompagnement « en aval » : préciser une information mal comprise durant la réunion, pour expliquer les critères de décision administrative, et surtout pour une communication sur la décision (explication des motivations, explication de telle prescription d'urbanisme ou de telle condition d'exploitation).

## **8.5. Les variantes selon qu'on est dans le cadre du RGPT actuel (avec étude d'incidences), du Permis d'environnement ou du permis unique, de la planification environnementale, ou du CWATUP**

Les éléments de méthode que nous avons proposés sont conçus dans le cadre de l'avant-projet de décret sur les enquêtes publiques.

Il faut néanmoins tenir compte du fait que les législations en cours ou bientôt applicables introduisent des contraintes différentes. Ces différentes situations font varier légèrement la manière dont la consultation du public et le dialogue entre acteurs peut être instauré. Nous proposons donc ici des recommandations qui visent principalement à finaliser l'avant-projet de décret. Mais des éléments de méthode que nous avons présentés dans le rapport peuvent s'appliquer partiellement, mutatis mutandis, dans les autres législations.

► Ainsi, la plupart des législations sur les plans et programmes d'urbanisme prévoient des réunions publiques d'information en cours d'enquête publique, et ne prévoient pas de réunion de clôture, ni de réunion de concertation.

La modification proposée est importante. Une réunion d'information préalable sera certainement utile pour intervenir dans la conception des plans et programmes. Un accompagnement explicatif important sera néanmoins indispensable pour comprendre les enjeux du plan à un stade où il est à peine esquissé.

Mais ne peut-on envisager des réunions d'information sur le plan adopté provisoirement ? Ne faut-il pas conserver des possibilités de « formes supplémentaires de publicité et de consultation » selon le dernier alinéa de l'article 4 du CWATUP ?

Enfin, il faut imaginer les formes des réunions de concertation d'arrondissement, où plusieurs communes seraient représentées : la pratique du plan des C.E.T. s'est révélée fonctionnelle dans de telles circonstances (14 représentants par commune, soit sept de l'Autorité et sept des citoyens ayant émis des observations).

► Pour les projets individuels d'urbanisme, il faut compter avec les très nombreuses enquêtes publiques relatives aux projets dérogatoires. La séance de clôture sera une formalité nouvelle. Pour certains projets de

12. ESPACE ENVIRONNEMENT accomplit depuis longtemps une démarche « d'accompagnement des acteurs ». D'abord centré sur les habitants, il s'est ouvert aux autres acteurs et a acquis une neutralité d'organisme à vocation publique. Il a produit des outils d'information (fiches d'urbanisme et d'environnement, guide « Vos droits et devoirs en urbanisme et environnement ») et ouvert une permanence d'information téléphonique. Ces démarches s'inscrivent dans le concept de « Maison de l'Urbanisme », dont les missions sont en cours de définition réglementaire. Du même socle d'expériences, s'est développée une activité de facilitateur du dialogue et de la concertation (médiateur). Dans les expériences récentes ou encore en cours, l'intérêt de cette double approche (accompagnement et médiateur) par deux personnes distinctes mais en coordination est de plus en plus à mettre en évidence.

grande ampleur (grands permis de lotir ; constructions groupées, villages de vacances et parcs résidentiels, certains permis de camping), on pourrait prévoir certaines formalités d'information préalable et de concertation : on suppose que ceci se fera par le biais des critères d'application d'une étude d'incidences.

- Dans la planification environnementale, la nouvelle législation apportera plusieurs modifications heureuses. Pour la révision des plans existants, nous recommandons que la réunion d'information préalable porte notamment sur l'évaluation du plan (audit) et sur une esquisse de futur plan (options envisagées). Pour les plans sectoriels à créer, il faudrait aussi être attentif à convoquer la réunion préalable à un stade où la conception peut encore évoluer. Deux recommandations précédentes peuvent être ici répétées : conserver les possibilités d'information supplémentaire, et prévoir la concertation d'arrondissement avec la présence de plusieurs communes. Il en va de même pour la création des parcs naturels. Enfin, on remarquera que les Plans communaux de la nature et les contrats de rivière ne sont pas repris dans l'avant-projet de décret. Mais on peut se demander si un acteur tiers doit intervenir là où un « comité d'étude », réunissant les forces impliquées localement dans le projet et visant au consensus, a constitué le projet. On pourrait aussi faire un parallèle entre le comité d'accompagnement (réservé actuellement aux projets) et les comités de gestion des parcs, etc.
- Dans le RGPT actuel, seuls les projets soumis à étude d'incidences requièrent parfois une réunion préalable d'information (pour les projets publics) et parfois une réunion de concertation (si plus de 25 réclamants se sont exprimés). La variation sera faible, puisque la classe « B » comprend surtout les projets soumis à étude d'incidences, mais aussi les mines, les terrils (déjà soumis si plus de 25 hectares), les zones de prévention et de surveillance. Pour les terrils, on remarquera qu'ils ne sont pas intégrés dans le permis d'environnement (sauf en cas d'application d'une étude d'incidences ?) : on peut se demander quand la réunion préalable doit intervenir. Pour les zones de protection et surtout celles de surveillance, il pourrait y avoir plusieurs communes impliquées. On peut se demander si ces zones, qui sont de compétence gouvernementale, ne pourraient pas être considérées comme des projets de catégorie « A ».
- Dans le Permis d'environnement, la réunion préalable d'information devient la règle et intervient avant le dépôt de la demande, tandis que la réunion de concertation est supprimée. La restauration de la réunion de concertation nous paraît indispensable, malgré les limites que nous avons mises en évidence (« ultime confrontation »). Si le permis d'environnement est mis en application, on peut craindre que la réunion d'information préalable soit considérée souvent comme

réunion « d'ultime confrontation » et soit difficilement maîtrisable (présence d'un grand public).

- En cas de permis unique, d'autres contraintes d'urbanisme interviendront, trop complexes pour être analysées ici

## Chapitre 9

# Perspectives, cadre global pour le futur

Nos interlocuteurs ont évoqué, dans le récit de diverses expériences utiles, bien d'autres manières de faire pour permettre le bon dialogue, au-delà des moments de la procédure. D'autres ont évoqué des besoins clairement ressentis pour l'information, l'expertise, la vulgarisation.

Citons entre autres, brièvement :

- ▶ les démarches volontaires de contact et de dialogue en amont de toute procédure,
- ▶ les comités (volontaires) de « sécurité et environnement » des zones industrielles,
- ▶ un suivi actif (rapide, visible, interactif) des plaintes par l'entreprise et par l'administration locale ou régionale,
- ▶ une information technique indépendante sur les technologies moins connues,
- ▶ la diffusion répétée des moyens et personnes de contact.

Il est donc évident que l'expérimentation va se poursuivre, au-delà du cadre proposé autour de la démarche des guides enquêteurs. Le cadre ici esquissé, dans le fil de l'avant-projet de décret proposé pour les enquêtes publiques, n'est pas la potion magique ou la recette miracle : il doit s'inscrire dans un contexte plus large, avec des expérimentations et des évolutions à poursuivre.

Dans bien des pays, des expériences nouvelles sont aussi menées dans le domaine de la participation et de la médiation. Néanmoins, chaque collectivité a une certaine culture politique qui percole dans un style de décision, dans un style administratif et dans l'attitude des citoyens. On ne peut faire d'application mécanique d'une région à l'autre.

Dans cet esprit, on doit être attentif à la capacité des acteurs à constituer des solutions « bricolées », non totalement prévues par une rationalité ou une norme. Le « bricolage » (au sens sociologique, évoqué notamment par Marc MORMONT<sup>13</sup>) appelle à l'appréciation positive des démarches novatrices et flexibles. Bien sûr, un cadre législatif et des normes constituent des repères indispensables pour l'action. Mais que valent des normes dont l'application n'est pas respectée, ni même contrôlée ? Dans certains cas, les acteurs sont capables de définir une amélioration du cadre de vie plus adaptée, et mieux investie (poursuivie et appréciée) par eux. Sans doute est-il important d'y associer les élus et l'administration, porteurs de la norme et de l'intérêt collectif qu'elle concrétise. Il s'agit de coopérer pour un bon voisinage, plutôt que d'en rester au « respect des normes » (prétendu par les uns et revendiqué par les autres). Le guide enquêteur trouvera ici une mission encore plus riche de contenu et d'initiative, en vue de ces solutions flexibles et pertinentes. Par sa neutralité, il facilit-

tera la création d'un groupe d'acteurs motivés par la perception d'un problème qu'ils veulent résoudre en commun.

Globalement, c'est un chantier de renforcement d'une démocratie plus vivante qui est ici en question. Le phénomène NIMBY, la perte de légitimité de l'activité politique ou économique trouvent leur origine dans une modification importante du fonctionnement social. Le rapport à la collectivité, le rapport à la norme, la dynamique sociale sont en évolution profonde. Une culture de la discussion collective émerge comme un accompagnement nécessaire de ce moment d'évolution, mais aussi comme un élément essentiel d'un autre rapport social souhaité.

C'est donc la démocratie dans son ensemble qui se trouve « remise sur le métier ». Le poids grandissant de l'Union Européenne est aussi une source de révision des processus démocratiques de décision. Sous le vocable de « Gouvernance », le problème fait l'objet d'une réflexion dans le monde entier.

La Région wallonne n'est pas en reste et peut se targuer d'avancées certaines en la matière. On cite couramment les Contrats de rivière, mais il y en a d'autres.

LE NIMBY serait-il là pour dévoiler le besoin d'un surcroît de participation sociale et de vie démocratique ? La consultation du public en urbanisme et en environnement pourrait ainsi devenir emblématique d'un processus nouveau, plus ouvert, plus participatif, de décision politique. La rénovation des pratiques de consultation du public est partie prenante d'un vaste chantier, et devra évoluer avec lui.

13. Notamment au Colloque de la DGRNE sur la " gestion du Nimby ", ce 12 octobre 2001. On vise ici bien évidemment le travail des comités d'accompagnement des entreprises, mais aussi les nouvelles relations et pratiques instaurées par l'accord entre entreprise et riverains de la Centrale d'Amerscoeur : en matière de bruit, il vaut mieux mettre l'accent sur les bruits émergents et gênants, que sur le bruit de fond plus agréable provenant des refroidisseurs !

UNE RÉALISATION D'ESPACE ENVIRONNEMENT  
AVEC L'APPUI DU MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE, DIRECTION GÉNÉRALE  
DES RESSOURCES NATURELLES ET DE L'ENVIRONNEMENT