

Environnement : concertation, expertise privée, expertise transversale. Par M. Vague
 EXPERTS, n°103, 2012, août
 ST, F, 00, 01

MOTS CLÉS

Antenne relais de téléphonie mobile / Communication / Concertation environnementale / Culture du risque / Environnement / Expertise privée / Expertise transversale / Friche industrielle / Information / Médiation / Négociation / Radiofréquence / Sols pollués

Environnement : concertation, expertise privée, expertise transversale

Maurice Vague

MVCS Conseil - consultant en environnement
 Expert près la Cour d'appel de Versailles (pollution - sols & déchets)
 <vague.maurice@orange.fr> - <http://mvcsconseil.monsite-orange.fr>



Résumé

La concertation environnementale, outil de démocratie participative, facilite et apaise la prise de décision. Elle fait appel à des expertises privées transversales. Si le projet va en contentieux, alors les rapports d'expertises faciliteront la tâche de l'expert judiciaire comme celle des magistrats.

Summary

Environmental dialogue, a tool of democratic participation, facilitates and appeases decision making. It calls on private transversal appraisals. If the project goes into dispute, the appraisal reports facilitate the legal expert's task and also that of the magistrates.

1. LA CONCERTATION ENVIRONNEMENTALE

La concertation environnementale concerne les projets qui touchent au territoire et ont une incidence sur l'environnement. Sont concernés les domaines de l'aménagement, l'urbanisme, l'habitat, les infrastructures, les transports et la prévention des risques. Elle permet à l'autorité compétente comme au maître d'ouvrage d'avoir un échange avec le public qui facilite l'acceptation d'un projet. Elle peut donner également une indication des modifications et aménagements à mettre en œuvre pour rendre le projet acceptable par le public. Elle se traduit par un processus de dialogue entre l'ensemble des parties prenantes¹ sur un projet local pour aboutir à une décision éclairée sur les différents enjeux. Elle ne se résume pas à une simple information, car elle peut permettre de faire évoluer le projet. L'autorité en charge de celui-ci engage un dialogue avec les personnes concernées, mais elle reste libre de sa décision. Les parties prenantes sont libres ensuite de faire des recours si elles le souhaitent. Ses enjeux concernent la responsabilité citoyenne, l'économie globale et l'intérêt général.

La concertation environnementale s'intègre dans la chaîne des outils de démocratie participative. Elle se situe en aval de l'information des parties prenantes et du public, large et ouverte, et de la communication reliant celles-ci au public ciblé. Elle se situe en amont de la médiation, mise en place pour rendre possible l'arbitrage du décideur lorsque le dialogue s'est noué, et la négociation qui a pour objectif d'aboutir à un accord et est du domaine de la codécision. La concertation environnementale trouve ses fondamentaux dans la Charte de la concertation en matière

d'environnement mise en place le 5 juillet 1996 par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement.

La Charte fixe neuf objectifs pour aboutir à une concertation réussie dans les domaines de l'urbanisme, l'aménagement du territoire, les équipements collectifs et l'environnement :

- La concertation doit se faire en amont du projet.
- Elle doit être aussi large que possible.
- Elle est mise en œuvre par les pouvoirs publics².



- Elle exige la transparence.
- Elle favorise la participation.
- Elle s'organise autour de temps forts³.
- Elle nécessite souvent la présence d'un garant.
- Elle est financée par le maître d'ouvrage.
- Elle fait l'objet de bilans⁴.

La concertation environnementale trouve également ses fondamentaux dans la Convention d'Aarhus⁸ signée le 25 juin 1998 par 39 états. Pilier de la démocratie participative, le convention définit l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel, et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle vise à améliorer l'information délivrée par les autorités publiques vis-à-vis des principales données environnementales ; à favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple sous la forme d'enquêtes publiques) ; à étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information. Cette convention s'est traduite par plusieurs directives : la 2003/4/CE, qui stipule notamment que toute collectivité doit donner la totalité de l'information qu'elle détient en matière d'environnement à toute personne qui la lui demande ; les directives instituant une obligation d'organiser un débat public sur les projets d'aménagement ayant une incidence sur l'environnement, et sur les plans et programmes concernant l'environnement. Les principes de cette convention ont été repris dans l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004. Ils ont également été repris dans les lois Grenelle 1 & 2, particulièrement pour ce qui concerne la réforme de l'enquête publique.

La concertation environnementale a pour objectifs d'aider l'autorité publique à décider, d'apporter l'information, de renforcer la compréhension, et de permettre que la réalisation se fasse dans la sérénité, en connaissance des enjeux et du droit au respect de chacun. Elle peut se faire avec un public relativement vaste (réunions publiques ou débats publics, conférences de citoyens), avec un public plus restreint et ciblé (réunions de proximité, visites de site, permanences des élus, expositions, ateliers citoyens, commissions de concertation communale), ou sous forme de contacts interpersonnels (enquêtes publiques). Un processus de concertation environnementale (complet, transparent, contradictoire) nécessite l'éclairage technique des experts.

La concertation environnementale est un outil de démocratie participative qui permet de faciliter et d'apaiser la prise de décision.

2. EXPERTISE ET CONCERTATION ENVIRONNEMENTALES

En matière de concertation environnementale, il y a une demande pour baser la décision sur des faits scientifiques et techniques. Cette demande se traduit par une demande d'expertise (la mobilisation d'un savoir spécialisé autour d'une situation problématique). La complexité du rôle des experts dans le processus de concertation environnementale peut être résumée en 5 points⁵ :

- L'expertise est fortement mobilisée (les parties prenantes sont demandeuses).
- L'expertise fait l'objet de débats et de conflits, sa neutralité peut être mise en cause.
- Associer les acteurs locaux au cadrage et à la production de l'expertise peut contribuer à la réhabiliter.
- L'expertise technique peut être complétée par l'expertise d'usage des riverains.
- La discussion autour de l'expertise peut servir le processus de concertation.

Une attention particulière doit être apportée par l'expert à la rédaction du rapport. Celui-ci doit être compréhensible par les parties prenantes, et notamment le public pour lequel ces sujets sont particulièrement sensibles car ils touchent à la santé et au patrimoine. Au-delà de ses compétences techniques, l'expert privé doit également démontrer des compétences en matière de communication. Si malgré la concertation le projet va en contentieux, alors les rapports d'expertises privées faciliteront la tâche de l'expert judiciaire comme celle des magistrats.

3. L'EXPERTISE ENVIRONNEMENTALE, UNE EXPERTISE TRANSVERSALE

Dans l'introduction du programme de la journée-débat organisée en novembre 2011 par la CNEJE⁶ sur le thème « expertise environnementale, une expertise transversale »⁷, Jean Louis Sévêque, Président de la CNEJE, explique la transversalité de l'expertise en environnement. « *L'environnement n'est pas constitué de secteurs cloisonnés, eau, sols, déchets, bruit, air... Qu'il suffirait de gérer séparément pour que globalement tout aille mieux et que l'on apporte ainsi une réponse simple aux demandes des justiciables. Tous les paramètres s'interpé-*

nètrent et l'objet de l'expertise environnementale, au-delà de la réponse à un questionnement du juge, est justement d'enrichir la décision de justice dans tous les domaines autres que celui dont on veut / doit s'occuper plus particulièrement à un moment donné, et de croiser l'ensemble des données émanant de chaque secteur de chaque partenaire. L'expertise environnementale est une approche transversale : elle s'inscrit dans une démarche globale, mais nécessite de prendre en considération les enjeux sociaux, économiques et environnementaux des sujets traités, et de les débattre dans un cadre de justice participative au sens de procès, « chose » des parties. L'expertise environnementale est systémique c'est-à-dire que tous ses enjeux sont liés, chaque décision relative à un enjeu a des répercussions sur les autres : le sujet doit donc être traité dans son entièreté ».

Ces remarques sur la transversalité de l'expertise judiciaire s'appliquent également à l'expertise privée quand elle intervient dans le processus de concertation environnementale.

4. EXPERTISE ENVIRONNEMENTALE ET IMPOSSIBILITÉ DE DÉMONTRER UN « NON-EFFET ».

Pour l'expert, il est souvent impossible de démontrer un « non-effet ». Si un effet existe, le découvrir est une question de moyen à consacrer à sa recherche et de temps pour en établir sa démonstration. Si un effet n'existe pas, établir la démonstration scientifique de cette inexistence est souvent impossible (par exemple l'inexistence des phénomènes surnaturels n'est pas démontrable). Cette difficulté de démontrer un « non-effet » rend la tâche de l'expert, notamment en matière de communication, très délicate.

5. EXPERTISE ENVIRONNEMENTALE, GESTION ET RECYCLAGE DE SITES POLLUÉS

La reconquête et la réutilisation des anciennes friches industrielles sont une nécessité pour assurer une urbanisation nécessaire, dans le cadre d'un développement durable qui impose de préserver les terrains naturels et de maîtriser l'étalement urbain. En matière de gestion de sites pollués, de recyclage de friches industrielles, et notamment de mises en place de servitudes de restriction d'usage qui assurent une réutilisation du terrain avec un usage limité permettant au projet de reconversion d'être soutenable économiquement ; la concertation permet de faciliter l'adhésion du public, et l'expertise de l'informer sur les points techniques et de l'éclairer.

Les experts sont institutionnels (Ineris⁸, BRGM⁹, Ademe¹⁰) ou privés. Au-delà des domaines traditionnels (eau, sols, déchets, air, bruit) et compte tenu de l'interaction des milieux, l'expertise fait appel à de nombreuses disciplines : purement scientifiques (cheminement des pollutions, chimie, géotechnique, biologie, médecine), relevant de sciences dites non exactes (pédagogie et communication, notamment en matière de culture du risque), ou encore liées à des calculs de probabilités (pertinence de la politique de gestion SSP¹¹, pertinence des études, efficacité de l'ingénierie, analyse des risques santé).

Les pollutions de sols et d'eaux peuvent être perçues par le public (les risques liés aux produits chimiques sont globalement connus), mais la notion de risque acceptable est mal comprise par les riverains et difficile à expliquer par l'expert. La sensibilité du public pour cette problématique est forte, car on touche d'une part à la santé des personnes avec des risques majoritairement moyens et long terme difficiles à appréhender, et d'autre part à la valeur de leur patrimoine.

6. EXPERTISE ENVIRONNEMENTALE ET IMPLANTATION D'ANTENNES RELAIS DE TÉLÉPHONIE MOBILE

L'implantation des antennes est une nécessité pour assurer la couverture du territoire en téléphonie mobile et en services associés de plus en plus demandeurs de densité en ondes radiofréquences. Le public, demandeur de téléphonie, s'inquiète par ailleurs des effets liés à l'implantation d'une antenne relais à proximité de son habitat. Des processus de concertation sont mis en place pour permettre des implantations d'antennes relais de façon apaisée et prévenir les conflits ; l'éclairage technique des experts est alors nécessaire. Les problématiques concernent l'exposition aux ondes électromagnétiques radiofréquences, les effets sanitaires (biologiques et épidémiologiques), les valeurs limites d'émission et d'exposition acceptables. Les experts sont institutionnels : nationaux (ANFR¹², Anses¹³, Fondation santé radiofréquence, Ineris¹⁴, CSTB¹⁵, Arcep¹⁶, Afut¹⁷), internationaux (ICNIRP¹⁸, OMS¹⁹), ou privés.

L'expertise fait appel à de nombreuses disciplines : purement scientifiques sur les effets

Le rôle des experts dans le processus de concertation environnemental est complexe : les parties prenantes sont demandeuses d'expertise, mais celle-ci fait l'objet de débats et de conflits.

sanitaires liés à l'exposition aux champs (médecine, biologie, biophysique, métrologie des champs électromagnétiques, épidémiologie), utilisant des sciences dites non exactes (pédagogie et communication sur la culture du risque, approche sociologique et enjeux de société) ou liées à des calculs de probabilités (questions d'exposition aux champs, analyse des risques santé). Les problématiques des ondes électromagnétiques

radiofréquences sont difficilement perçues par le public car elles ne sont vues qu'au travers de leurs « conséquences perçues » (maux de têtes qui ne sont d'ailleurs pas forcément liés aux ondes mesurées). La notion de risque acceptable est encore plus difficile à expliquer que dans le cas des sols pollués. Elle est notamment compliquée par le fait de l'hypersensibilité de certaines personnes aux



© IRESCO

ondes électromagnétiques. La tâche d'explication de l'expert est alors très délicate. Le public est particulièrement sensible à cet aspect du problème, qui concerne non seulement la santé (risques essentiellement moyen et long termes difficiles à appréhender), mais aussi la valeur du patrimoine, liée également à l'aspect paysager des antennes.

7. CONCLUSION

La concertation environnementale est un outil de démocratie participative qui permet de faciliter et d'apaiser la prise de décision. Elle permet à l'autorité compétente comme au maître d'ouvrage d'avoir un échange avec le public qui facilite l'acceptation d'un projet. Elle peut donner également une indication des modifications et aménagements à mettre en œuvre pour rendre le projet acceptable par le public. Elle fait appel à des expertises privées dans

des disciplines transversales pour faciliter la compréhension des enjeux par les parties prenantes. Elle permet de prévenir les recours ou de faciliter leur instruction.

Le rôle des experts dans le processus de concertation environnemental est complexe : les parties prenantes sont demandeuses d'expertise, mais celle-ci fait l'objet de débats et de conflits, et sa neutralité peut être mise en cause. L'expertise technique peut trouver avantage à être complétée par l'expertise d'usage des riverains et des acteurs locaux, la discussion autour de l'expertise peut servir le processus de concertation.

L'expert privé indépendant devra apporter un soin particulier à la rédaction de son rapport. Celui-ci devra être compréhensible par les parties prenantes, et notamment le public pour lequel ces sujets sont particulièrement sensibles car ils touchent à la santé et au patrimoine, et que par ailleurs la « culture du risque » est mal appréhendée par le public. Au-delà de ses compétences techniques, l'expert doit également démontrer des compétences en matière de communication. Si malgré la concertation le projet va en contentieux, alors les rapports d'expertises faciliteront la tâche de l'expert judiciaire comme celle des magistrats. ■

NOTES

- Partie prenante : toute personne ayant un intérêt ou une « valeur » dans la décision : porteur de projet (public ou privé), habitants et riverains, associations locales, associations thématiques nationales, représentants d'intérêts économiques, services de l'état, collectivités locales, groupes d'usagers temporaires (touristes).
- Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité publique compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de concertation.
- Examen de l'opportunité du projet, définition du projet, réalisation.
- Rapports intermédiaires et bilan définitif.
- Voir guide ADEME « La concertation en environnement ».
- Convention qui précise notamment que toute personne a le droit dans les conditions et limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Pilier de la démocratie participative, ce texte essentiel contribue à créer la confiance du citoyen envers ses institutions, et plus largement, leur fonctionnement démocratique. Compagnie Nationale des Experts de Justice en Environnement. <www.cneje.org>
- Journée-débat au cours de laquelle un exposé a été fait par l'auteur sur le sujet de cet article.
- Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques.
- Bureau de Recherches Géologiques et Minières.
- Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie.
- Sites et Sols Pollués.
- Agence Nationale des Fréquences.
- Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail.
- Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques.
- Centre Scientifique et Technique du Bâtiment.
- Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes.
- Association Française des Utilisateurs de Télécommunication.
- International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection.
- Organisation Mondiale de la Santé.