

Contribution de la CNCE sur le projet de décret portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement (Loi ASAP)

La Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE) précise en préambule que cette contribution vient compléter toutes celles qui ont été déposées dans le cadre de cette consultation et qui ont permis à bon nombre de commissaires enquêteurs, de citoyens, voire d'élus locaux, de témoigner de leurs expériences respectives au plus près du terrain et partagées avec l'ensemble des acteurs de l'enquête publique.

La CNCE rappelle que la loi ASAP a été très largement accueillie, certains y voyant un nécessaire assouplissement des procédures environnementales, d'autres - comme la CNCE - estimant qu'elle en constitue un dangereux appauvrissement et une profonde atteinte à la démocratie environnementale.

La CNCE note également qu'indépendamment des légitimes et fortes oppositions qui se sont exprimées lors des débats préalables à son adoption, d'ailleurs purement et simplement « balayées » par un passage en force du gouvernement, le ministère de la Transition écologique soumet à la consultation du public, du vendredi 12 février au jeudi 4 mars 2021, le projet de décret d'application de la loi ASAP.

Dans un premier temps, la CNCE s'interroge sur la temporalité et la durée de cette concertation. Pourquoi l'avoir organisée en pleine période de congés scolaires et sur une durée réduite de 24 jours consécutifs ? Qu'y avait-il de si urgent ? Et faut-il y voir encore une forme de passage « en catimini » de plus en plus privilégiée ? **La CNCE attend donc une justification du calendrier retenu.**

Mais surtout le projet de décret soumis à consultation donne à la CNCE l'occasion de s'exprimer sur plusieurs de ses dispositions qu'elle juge totalement inappropriées et contestables. Parmi celles-ci, elle peut citer la limitation de la consultation du Coderst, la possibilité d'exécution des travaux de construction avant la délivrance de l'autorisation environnementale ou encore la très forte hausse des seuils d'intervention de la CNDP, réduisant son champ d'action en phase amont des projets.

Mais c'est essentiellement la restriction et la diminution du champ d'application de l'enquête publique qui retiennent son attention en premier lieu.

Dans la note explicative de cette consultation du public, il est clairement indiqué que « *le décret procède à la mise en cohérence technique de la procédure d'autorisation environnementale pour permettre l'application effective de la loi* », dont l'article 44 donne au préfet la possibilité de recourir à une consultation du public par voie électronique (dite PPVE) plutôt qu'à une enquête publique pour les projets qui relèvent d'une autorisation environnementale non soumis à une évaluation environnementale.

Si la substitution de l'enquête publique par une simple consultation du public par voie électronique est bien organisée par la loi et non par le décret, la CNCE ne peut que réitérer ses craintes par rapport à la PPVE prévue à l'article L.123-19 du code de l'environnement, qui n'apporte pour le public aucune des garanties que présente aujourd'hui l'enquête publique, juridiquement encadrée, disposant d'une procédure permettant d'informer le public, améliorant le plus souvent les projets, et facilitant leur acceptabilité tout en constituant une aide précieuse à la décision.

Alors que la PPVE porte en elle même, les germes de ses limites, sa mise en œuvre sans tiers indépendant permettra, en effet, aux préfets de décider arbitrairement d'un projet sans avoir l'obligation d'en rendre compte et sans donner d'avis clairement motivé expliquant leurs choix, le bilan de la consultation se passant de l'avis éclairé et indépendant d'un commissaire enquêteur. (cf. *statistiques sur le suivi des procédures d'enregistrement pour les ICPE agricoles et industrielles ayant donné lieu à une PPVE en 2017-2019 en Mayenne : lorsque des observations sont déposées – sur moins de 30% des dossiers - l'arrêté préfectoral d'enregistrement ne fait que très rarement mention du nombre d'observations. De plus, ni leur contenu, ni l'exploitation de ces contenus ne sont abordés.*)

Le parallélisme avec les formes d'organisation de l'enquête publique introduit dans le décret ne sera pas suffisant pour pallier les vicissitudes de cette procédure de consultation numérique, dont notamment l'obligation d'un affichage sur le site d'implantation du projet, sachant **qu'il n'est prévu ni contrôle, ni suivi de celui-ci** (tâche que remplit le commissaire enquêteur au cours de sa mission). La CNCE doute de la capacité et des moyens dont disposeront les préfectures pour assurer véritablement ce contrôle, et prédit sans risque que ces mesures de publicité et d'information du public ne seront pas, ou peu respectées. En tous cas, elles ne seront pas suffisantes pour justifier que la PPVE, à l'instar de l'enquête publique, permette d'assurer la bonne information du public sur le projet. En outre, ces coûts d'affichage et de publicité ne seront pas négligeables et quasi semblables à ceux reprochés à l'enquête publique.

Par ailleurs, il n'est pas prouvé que la PPVE fasse réellement gagner du temps à la réalisation des projets. La CNCE rappelle, en effet, que dans les cas visés par le décret, une enquête publique peut être organisée sur seulement 15 jours, la remise du rapport du commissaire enquêteur s'en trouvant logiquement accélérée, mais quelle que soit la procédure, le projet restera tributaire en termes de délais de la décision qui sera prise par le préfet et chacun sait qu'elle s'avère souvent très tardive par rapport à la procédure de consultation.

La CNCE rappelle encore que la PPVE :

- Fait douter de la prise en compte réelle des impacts du projet sur l'environnement et des critères que retiendront les préfets pour choisir cette procédure de participation du public ;
- Ne permet pas la bonne information du public car exclusivement organisée sous forme numérique, elle prive une partie de la population n'ayant pas accès à ce moyen de communication, de pouvoir s'informer, mieux comprendre le projet et donner son avis ;
- Fait douter de son efficacité en termes de restitution des observations, car l'indépendance et l'objectivité de leur synthèse puis de leur prise en compte par l'autorité décisionnaire n'est pas clairement garantie, alors que l'enquête publique, aujourd'hui modernisée, permet au public de consulter sur place et de s'exprimer en présentiel lors des permanences tenues par un tiers indépendant, le commissaire enquêteur et d'obtenir des réponses pendant la procédure ;
- N'apporte pas les mêmes garanties que l'enquête publique car elle n'exclut pas les recours contentieux parfois lourds en termes de délais et de conséquences financières pour le porteur de projet.

Est-il besoin de faire référence à l'article 56 de la loi du 10 août 2018, dite « ESSOC », qui s'inscrit dans le même mouvement que celui de l'article 44 de la loi ASAP et de faire le constat du bilan négatif auquel a abouti l'expérimentation mise en place en Bretagne et dans les Hauts de France ?

Aujourd'hui, comme en 2018, la CNCE considère, en effet, que cette extension de la procédure de PPVE reste prématurée. Elle estime qu'il aurait logiquement fallu attendre les résultats de l'évaluation de l'ordonnance de 2016 qui a modernisé l'enquête publique, (notamment en renforçant sa dématérialisation) et a rendu obligatoire une forme de PPVE, mais complémentaire des autres formes de participation du public (présentiel et courriers).

Il est illusoire, comme rappelé, ci-dessus de considérer que la PPVE, procédure à notre sens bancale, permette de gagner des délais, assure une bonne participation du public et prenne véritablement en compte les remarques et observations du public.

On peut même se demander si elle remplit objectivement les critères de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information et à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement.

Il conviendrait certainement de la faire évoluer, sur tous les aspects décrits précédemment (meilleure information du public, synthèse des observations par tiers indépendant, véritable procédure de prise en compte de ces observations, etc.).

Mais finalement, est-ce nécessaire ? Pourquoi vouloir écarter le recours à l'enquête publique d'une durée plus réduite, modernisée et adaptable (comme l'a montré la crise actuelle de la COVID 19) et qui présente tous les avantages et les garanties que n'offre pas l'actuelle PPVE ? Pourquoi vouloir la remplacer par une procédure « de la facilité » qui fait partie de l'air du temps, du tout numérique et demain, ne nous y trompons pas, la synthèse des PPVE sera faite purement et simplement à l'aide de mots clés !

Il y a là une forme d'incohérence qui échappe à la CNCE ! Elle veillera donc aux enseignements qui seront tirés de cette consultation et surtout continuera par tous moyens appropriés et en toute indépendance à démontrer la supériorité de l'enquête publique sur celle de la PPVE, ceci en termes d'opportunité et d'efficacité de la participation du public.