

Nouvelles menaces sur l'enquête publique !

Dans le cadre de l'initiative gouvernementale "Territoires d'industrie" engagée l'an dernier, le Premier ministre a confié début juin au député de l'Eure-et-Loir, Guillaume Kasbarian, une mission sur "l'accélération des procédures préalables à une implantation industrielle". Il a remis son rapport le 23 septembre dernier, à l'occasion du comité exécutif du Conseil national de l'Industrie.

L'enquête publique à nouveau remplacée par une consultation électronique

Ce rapport inspire beaucoup d'inquiétudes à la CNCE car une fois encore, au motif de simplification et d'accélération des procédures, de nouvelles prérogatives sont attribuées au préfets :

"Donner la possibilité au préfet, après consultation du public et sans attendre l'autorisation environnementale, d'autoriser le démarrage de tout ou partie des travaux lorsqu'ils ne nécessitent pas d'autorisation spécifique (dérogation aux espèces protégées, zones Natura 2000, défrichement...)."

"Laisser le soin au préfet de choisir une consultation électronique du public plutôt qu'une enquête publique pour les projets soumis à autorisation ne faisant pas l'objet d'une étude d'impact environnementale, ce qui concerne environ 250 projets par an et va au-delà de ce qui est requis par l'article L. 123-2 du code de l'environnement. Cette mesure, qui implique de modifier les articles L.181-9 et L.181-10, du même code permettrait de faire gagner entre deux et trois semaines aux projets concernés. Le passage à une consultation électronique implique toutefois d'accompagner les personnes fragiles ou ne disposant pas d'accès à Internet afin d'assurer la participation de tous les citoyens concernés."

Précédemment dans le rapport, on peut lire également que :

"Depuis son instauration, l'autorisation unique a connu plusieurs révisions pour fluidifier le processus et harmoniser certains aspects procéduraux : un décret, qui sera examiné en octobre 2019 par le Conseil d'État afin de simplifier la procédure, prévoit notamment l'allègement des consultations obligatoires et l'articulation de la phase d'enquête publique, source de retards administratifs".

La présidente de la CNCE a aussitôt réagi en écrivant au Premier ministre (courrier reproduit pages suivantes).

5 chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles

Rapport de mission gouvernementale auprès de Monsieur le Premier Ministre
Remis par Guillaume Kasbarian, député d'Eure-et-Loir, le 23 septembre 2019

2.2.4. Chantier 4 : ACCELERER les délais au cas par cas en tenant compte de la réalité des territoires



Action n°9 : Accélérer les délais sur appréciation du préfet pour faire gagner plusieurs mois dans la mise en œuvre des projets industriels

Pour s'adapter à la spécificité des projets et au contexte local, il est proposé de donner davantage de latitude au préfet pour accélérer les délais d'un projet. Plusieurs mesures de nature législative permettront aux autorités locales d'adapter les procédures aux situations individuelles :

- donner la possibilité au préfet, après consultation du public et sans attendre l'autorisation environnementale, d'autoriser le démarrage de tout ou partie des travaux lorsqu'ils ne nécessitent pas d'autorisation spécifique (dérogation aux espèces protégées, zones Natura 2000, défrichement...) – ce qui peut faire gagner plusieurs mois à l'industriel ;
- laisser le soin au préfet de choisir une consultation électronique du public plutôt qu'une enquête publique pour les projets soumis à autorisation ne faisant pas l'objet d'une étude d'impact environnementale, ce qui concerne environ 250 projets par an et va au-delà de ce qui est requis par l'article L.123-2 du code de l'environnement. Cette mesure, qui implique de modifier les articles L.181-9 et L.181-10¹⁹, du même code permettrait de faire gagner entre deux et trois semaines aux projets concernés. Le passage à une consultation électronique implique toutefois d'accompagner les personnes fragiles ou ne disposant pas d'accès à Internet afin d'assurer la participation de tous les citoyens concernés.
- Sur la question plus large de la consultation du public, la mission constate et regrette une prise en compte trop limitée de l'avis des citoyens lors du processus d'enquête publique. Pour y remédier et sans aller vers des solutions contraignantes, il conviendrait de concevoir et d'envisager des mécanismes plus innovants (tirage au sort, etc.) pour associer d'avantage les citoyens.
- laisser le préfet apprécier l'opportunité de consulter le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) en fonction des circonstances locales. En effet, pour les ICPE soumises au régime d'autorisation, le préfet peut choisir en fin de procédure de consulter ou non le CODERST (ou la CDNPS dans certains cas spécifiques), ce qui n'est pas le cas des régimes d'enregistrement et de déclaration, pourtant supposés moins contraignants : la modification envisagée (du livre V du code de l'environnement²⁰) permettrait donc d'aligner la pratique sur ce qui se fait en matière d'autorisation, en confiant au préfet le soin d'apprécier si la consultation est nécessaire ou non.

Plus largement, la mission encourage deux mesures qui permettraient également de réduire les délais de mise en œuvre des projets industriels :

- en amont des procédures, le basculement vers un régime d'autorisation simplifiée (enregistrement) de plusieurs procédures ICPE aujourd'hui soumises à autorisation

¹⁹ Il est proposé d'appliquer dans ce cas la procédure décrite à l'article L.123-19, qui est déjà celle utilisée dans le cas où des projets soumis à évaluation environnementale sont dispensés d'enquête publique.

²⁰ Articles L.512 et L.555 du code de l'environnement.

Monsieur Edouard Philippe
Premier ministre
Hôtel de Matignon
57 Rue de Varenne
75007 PARIS

Le 1^{er} octobre 2019

Monsieur le Premier Ministre,

Dès octobre 2017, j'avais pris contact avec votre Cabinet, plus particulièrement avec le Chef de Pôle en lien avec les questions relatives à l'écologie, les transports, l'énergie, le logement et l'agriculture, afin de vous faire part de l'inquiétude de la CNCE (Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs) que je préside, **concernant la réduction du champ d'application de l'enquête publique et de ses conséquences fâcheuses en matière de démocratie participative.**

Nous avons alors été reçus par madame Diane Simiu, conseillère environnement, assurant le lien avec notre ministère de tutelle, le ministère de la Transition écologique et solidaire, qui avait pris bonne note de nos attentes et des incertitudes que soulevait ce projet de loi, mais malheureusement, sans aucune suite concrète !

Connaissant votre engagement pour l'environnement ainsi que votre attachement aux questions de concertation et de participation citoyenne, il m'importe aujourd'hui de m'adresser directement à vous pour attirer votre attention sur la désormais insupportable et injustifiée remise en cause dont fait l'objet l'enquête publique depuis ces deux dernières années, et plus largement sur le principe même de participation du public en matière environnementale constitutionnellement consacré.

Car remplacer les enquêtes publiques et les commissaires enquêteurs par une simple consultation électronique du public, c'était déjà l'idée de la loi "ESSOC" du 10 août 2018 et de son décret d'application du 24 décembre 2018. Deux régions, la Bretagne et les Hauts-de-France ont d'ailleurs commencé à tester cette expérimentation pour une durée de trois ans, et ce jusqu'à fin 2021. La CNCE suit avec grand intérêt la mise en œuvre de ce dispositif qu'elle a, à juste titre, vivement contesté.

Mais, aujourd'hui, c'est avec force que la CNCE réagit à la lecture du **rapport de Guillaume Kasbarian, qui vous a été remis le 23 septembre dernier, visant à accélérer et simplifier les procédures obligatoires préalables à une implantation industrielle.**

Compte tenu de son expertise en la matière, la CNCE déplore de n'avoir pas été auditionnée dans le cadre de la mission confiée au député d'Eure-et-Loir et ne peut en aucun cas souscrire aux propositions qui vous ont été présentées, notamment celle qui consisterait à laisser le préfet choisir entre une enquête publique et une simple consultation électronique. Ces dispositions traduisent encore une fois cette volonté de s'affranchir des acquis en terme de participation du public, les phases obligatoires de consultation des citoyens de notre pays étant de plus en plus considérées, nous semble-t-il, à tort, comme une perte de temps, un frein à la croissance et à la compétitivité.

Il nous paraît donc important, voire fondamental, de vous rappeler que l'enquête publique constitue un dispositif essentiel au service de la démocratie locale. Car, si la participation du public ne se décrète pas et n'est jamais acquise d'emblée, elle se recherche et résulte souvent dans les faits de la réunion de conditions nécessaires favorisant l'appropriation collective d'un projet et donc d'une mobilisation à sa juste mesure. Une enquête publique bien conduite peut y contribuer. Son absence ne laisserait sans doute au public que la voie du recours juridictionnel qui entraînerait d'importants retards sur la mise en œuvre des projets, ce qui vous en conviendrez serait contreproductif et n'irait absolument pas dans le sens de l'objectif recherché !

L'enquête publique étant par essence le cœur battant du fonctionnement de notre démocratie participative, elle constitue le meilleur moyen de faire remonter aux décideurs ce que ressent véritablement le terrain au travers du filtre de cette autorité, le commissaire enquêteur, qui n'ayant aucun lien avec quelque partie que ce soit, conduit l'enquête publique de manière totalement indépendante.

Enfin, quelles que soient les évolutions technologiques, elle demeure la procédure qui répond le mieux, et surtout de la façon la plus complète, aux garanties procédurales auxquelles le public a droit dans le double respect de la Convention Aarhus et des exigences du droit de l'Union Européenne pour tous les projets soumis à évaluation environnementale.

Eu égard aux multiples atouts que présente l'enquête publique, la CNCE est donc encore une fois consternée par le rabotage systématique des modalités de participation du public. Sa grande expérience du terrain, sa connaissance approfondie des populations, l'amènent à considérer que **ces évolutions ne feront qu'augmenter les frustrations, les incompréhensions et accroître les risques de contentieux, alors que le mouvement des « gilets jaunes » a porté haut et fort la revendication de nos concitoyens d'être davantage associés à la décision publique.** Au-delà de revendications parfois partisans, ces derniers ne veulent plus être uniquement des spectateurs passifs ou critiques des différentes étapes des projets qui touchent à leur cadre de vie et à l'environnement. Ils veulent devenir, comme l'ont montré des événements récents et notamment le Grand Débat National qui en a résulté, de véritables forces de propositions, des acteurs à même d'améliorer les caractéristiques d'un projet, voire d'en discuter l'opportunité en s'appuyant sur des bases rationnelles et raisonnables.

Très attachés à la prise en compte de leurs observations et de leurs propositions, ils manifestent de plus en plus vivement le besoin d'être associés aux décisions qui les concernent dans leur quotidien, ou qui s'inscrivent dans leur avenir, et veulent surtout être entendus et considérés.

En conséquence, vouloir se passer de leur avis ou les consulter sans en tenir compte, porterait en germe, comme évoqué précédemment, de grandes difficultés dans la mise en œuvre des projets. La consultation doit donc, à notre sens, être menée dans cet esprit, sinon elle risque de ne pas aboutir à un dialogue réellement constructif et fera naître alors une véritable exaspération quand ceux qui y ont participé loyalement et légitimement constateront qu'en réalité les jeux sont faits et que la démocratie participative n'est en fait qu'un simulacre, voire un leurre.

La CNCE n'est ni un syndicat ni une organisation corporatiste, mais une association de type loi 1901 (avec près de 3400 adhérents) totalement apolitique, dont le principal objectif est de contribuer à l'amélioration de l'enquête publique et à la mise en œuvre des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'Environnement. Elle a toujours fait part de ses analyses et de ses propositions d'amélioration des textes régissant les enquêtes publiques et s'attache donc, à l'aune de cette nouvelle réforme, à vous alerter sur les risques que comportent les propositions de ce rapport : non seulement elles conduiraient à priver le public de pouvoir se renseigner et s'informer auprès du commissaire enquêteur, mais elles ne permettraient plus à l'autorité décisionnaire (le préfet, le maire) de s'appuyer sur les conclusions motivées et l'avis émis en toute neutralité par ce tiers indépendant, avec l'objectivité qui le caractérise et avec l'unique souci de restituer sans faille toutes les observations et propositions du public

Vous comprendrez donc, Monsieur le Premier Ministre, les raisons qui nous motivent et que je souhaiterais vivement pouvoir développer et défendre devant vous, en tant que présidente de la CNCE. L'enquête publique ne peut être sacrifiée sur l'autel de la célérité et de la compétitivité économique. Sa dématérialisation ne peut se faire au détriment de l'importance du présentiel, qui fait la force et toute l'originalité bien française de cette procédure de consultation du public, sous peine d'aboutir à un véritable recul de la démocratie participative.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma plus profonde et respectueuse considération.

Brigitte Chalopin, présidente

COPIE à monsieur le président de la République

La copie de ce courrier a été transmise au président de la République, mais également au ministère de la Transition écologique et solidaire et à diverses personnalités, dont la présidente de la CNDP et le président de l'association du Corps préfectoral.

Les présidents de compagnies territoriales se sont chargés d'alerter également à leur niveau les préfets et parlementaires...

Deux députés des Ardennes ont ainsi déposé des questions écrites au Gouvernement : Pierre Cordier le 8/10 (N° 23369), en demandant confirmation que le Gouvernement maintiendra l'enquête publique dans sa forme actuelle, Bérengère Poletti le 15/10

(N° 23752), qui "s'interroge sur le détricotage du droit de l'environnement illustré par la réforme de l'évaluation environnementale et plus particulièrement sur l'arsenal de gestion du risque industriel à Lubrizol qui témoigne des manquements en la matière."

Sylvie Tolmont, députée de la Sarthe, a également déposé une question écrite le 10/12 (N° 25026) et une question orale a été posée par le Sénateur Antoine Lefèvre le 5/12 (N° 10385).

La CNCE suivra bien entendu avec attention ce dossier. ■