

Argumentaire de la CNCE dans le cadre du projet de loi "ESSOC"

En réaction au projet du gouvernement de simplifier, à titre expérimental, la procédure de participation du public pour certains projets (article 33 du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, devenu l'article 56 de la loi ESSOC), **la CNCE a élaboré un argumentaire en janvier 2018, qu'elle a largement diffusé : nous le reproduisons pages suivantes.**

L'enjeu était de taille : il s'agissait en effet de disposer d'une note pouvant servir de support dans le cadre des rencontres et échanges sollicités au niveau national par la CNCE et au niveau des régions par les présidents territoriaux. La présidente avait alors appelé à une forte mobilisation des compagnies territoriales pour informer et sensibiliser les élus locaux.

À cette fin, une majorité de parlementaires (députés et sénateurs), mais également les différents partenaires "institutionnels" de la Compagnie nationale, ont été destinataires de l'argumentaire CNCE.

Quelques dates "clés" de l'élaboration de la loi :



14 mars 2018 - Adoption en première lecture du projet de loi par le Sénat - *Les sénateurs soutiennent la position de la CNCE et suppriment l'expérimentation prévue à l'article 33, considérant qu'il est important de maintenir l'obligation de réaliser une enquête publique préalablement à l'autorisation des projets soumis à évaluation environnementale.*

5 avril 2018 - La commission mixte paritaire se solde par un échec, ne parvenant pas à établir un compromis sur les dispositions du texte restant en discussion.

26 juin 2018 - Le projet de loi est adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale. Les députés rétablissent l'article 33 en étendant l'expérimentation à tous les projets ayant donné lieu à concertation préalable conduite sous l'égide d'un garant, mais en la limitant à quelques régions.



25 juillet 2018 - Lecture définitive par le Sénat.

À nouveau, les sénateurs suppriment l'expérimentation prévue à l'article 33 du projet de loi. Dans son rapport déposé le 11 juillet (n° 658), la commission spéciale du Sénat défend clairement l'enquête publique :

"Comme votre commission a eu l'occasion de le rappeler lors de l'examen du projet de loi en première lecture, l'enquête publique, réalisée par un commissaire enquêteur, permet d'animer le débat public et d'associer les citoyens qui le souhaitent à la prise de décision. Sa dimension « présentielle », qui fait défaut à la procédure de consultation par voie électronique, est importante puisqu'elle permet à tous les citoyens, en particulier ceux éloignés du numérique, de s'informer sur le projet et d'échanger, le cas échéant, avec le porteur de projet à l'occasion de réunions publiques.

L'enquête publique est complémentaire à la procédure de participation du public en amont organisée à travers un débat public ou une concertation préalable sous l'égide d'un garant, puisqu'elle porte sur le projet définitif tel qu'il a été soumis à autorisation. Elle reste en cela déterminante pour assurer l'acceptabilité des projets."

31 juillet 2018 - Adoption définitive de la loi par l'Assemblée nationale, qui retient le texte qu'elle avait voté en première lecture le 26 juin. L'article 33 du projet de loi devient l'article 56 de la loi (cf. page 13 du présent bulletin) ... L'expérimentation est donc confirmée. ■

La CNCE et la place de l'enquête publique dans l'ensemble des nouveaux processus de participation du public et de démocratie participative (concertation et mise à disposition du public)

- Janvier 2018 -

En réaction au projet du gouvernement de simplifier, à titre expérimental, la procédure de participation du public pour certains projets soumis à la législation sur l'eau ou à la législation sur les installations classées nécessaires à l'exercice d'une activité agricole (article 33 du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance).

Le constat

L'enquête publique fait régulièrement l'objet de critiques et de mises en cause particulièrement injustifiées.

Vouloir réduire son champ d'application, voire la supprimer au bénéfice d'un élargissement de la concertation préalable ou d'une procédure allégée comme la simple mise à disposition du public, porterait gravement atteinte à la démocratie participative et constituerait même une régression du droit de l'environnement.

La CNCE ne se pose pas en défenseur systématique du maintien de l'enquête publique, mais estimant que cette procédure « de contacts et de terrain » présente une valeur ajoutée certaine pour la qualité du débat démocratique et la prise de décision qui s'ensuit, elle s'interroge sur les raisons qui conduisent à l'hémorragie actuelle (12 à 13 000 enquêtes en 1983, à peine 5 500 en 2017), au moment même où le principe de participation du public en matière environnementale est constitutionnellement consacré.

La CNCE s'inquiète d'une série de mesures annoncées qui ont pour conséquences de réduire de façon drastique le champ de l'enquête publique :

- sans que soit engagée une réflexion générale sur la place et le rôle de l'enquête publique dans l'ensemble des processus actuels de participation (concertation, mise à disposition ou consultation du public) ;

- et sans qu'un bilan coût/avantages de l'enquête publique ait été réellement entrepris au regard des questions centrales de démocratisation et de modernisation des processus de décision ainsi que de celle des recours contentieux.

La CNCE réagit ainsi au projet de loi « pour un État au service d'une société de confiance » présenté le 27 novembre 2017 au Conseil des ministres, qui, dans son article 33, prévoit que :

« À titre expérimental, dans un nombre limité de régions désignées par décret et pour une durée de trois ans, les projets, d'une part, d'installations classées pour la protection de l'environnement mentionnés à l'article L.511-2 du Code de l'environnement et, d'autre part, d'installations, ouvrages, travaux et activités mentionnés à l'article L.214-3, nécessaires à l'exercice d'une activité agricole et figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État, font l'objet, en lieu et place de l'enquête publique prévue par le I de l'article L.123-2 et par dérogation aux articles L.181-9 à L.181-11, de la participation du public par voie électronique mentionnée à l'article L.123-19 lorsqu'ils ont donné lieu à la concertation préalable prévue à l'article L.121-15-1, sous réserve que celle-ci ait été organisée sous l'égide d'un garant dans les conditions prévues par l'article L.121-16-1. Les dispositions du troisième alinéa de l'article L.123-16 sont applicables. Une évaluation de l'expérimentation est effectuée et remise au Parlement six mois avant son terme ».

De telles dispositions pourraient en préfigurer d'autres.

Ainsi, pourquoi, même à titre expérimental, prendre des dispositions au nom de la simplification et de la modernisation qui reviennent sur une série de textes adoptés en 2010 (Loi ENE) et 2016 et 2017 (ordonnances 2016-1060 et 2017-80) ayant fait évoluer l'enquête publique et permettant d'en réduire les délais et les coûts tout en la modernisant, alors même qu'aucun bilan n'a été établi concernant l'apport de ces dernières évolutions ? (Réduction des délais, enquête unique, suspension de l'enquête, possibilité d'enquête complémentaire, réduction de la durée de certaines enquêtes, réduction du délai de remise du rapport du commissaire enquêteur, sécurisation des enquêtes pour insuffisance de conclusions du commissaire enquêteur, etc.).

D'autant que des questions restent en suspens :

1. Présentée comme une procédure noble et moderne, la concertation préalable est-elle une panacée ?

Alors qu'elle ne correspond pas sur le plan juridique qu'à l'obligation pour l'État français de respecter ses engagements internationaux et notamment la Convention d'Aarhus, et qu'à ce jour, elle ne permet pas de « solder » la question de l'opportunité d'un projet qui se pose donc de nouveau au moment de l'enquête publique.

2. De même, la mise à disposition, qui tantôt est présentée comme une procédure simplifiée de participation se substituant à l'enquête publique, tantôt devient complémentaire de la concertation préalable, peut-elle être considérée comme une véritable procédure participative ?

Alors qu'elle paraît en porte à faux, au regard des exigences de la Charte de la Participation (et non simplement de la Concertation) telle qu'elle a été solennellement mise en place par le ministère de l'Environnement à l'été 2016, et que les retours d'expériences dont nous disposons montrent, notamment lorsqu'elle est totalement dématérialisée, qu'elle n'apporte aucune plus-value au projet lui-même contrairement à l'enquête publique qui, en prenant en compte les réserves et/ou les recommandations suggérées, permet de l'améliorer.

Ainsi, s'agissant de la participation du public, ni la concertation ni la dématérialisation, et encore moins la mise à disposition, ne peuvent être considérées comme des panacées ou des substituts de l'enquête publique : elles constituent le plus souvent des parodies ou des leurre de démocratie participative.

3. Le procès fait à l'enquête publique est-il alors « un bon procès » ?

Plusieurs reproches lui sont faits : ce serait une procédure du passé, elle arriverait trop tard, elle coûterait trop cher, elle allongerait les délais préalables à la prise de décision :

- les récentes réformes évoquées ci-dessus montrent, s'il en était besoin, qu'au contraire l'enquête publique s'est considérablement modernisée et s'est adaptée à son temps, permettant à un public plus nombreux, mais aussi plus jeune, de se mobiliser pleinement et de participer à celle-ci ;
- de même son arrivée tardive dans le processus ne constitue pas un inconvénient, mais présente l'avantage de porter sur un projet abouti et donc sans ambiguïté pour le public ;
- par ailleurs, le coût de l'enquête publique est souvent mal apprécié. L'essentiel de ce coût concerne en fait celui des études préalables nécessaires à la réalisation des dossiers exigés pour l'instruction des demandes d'autorisation, lesquelles n'ont cessé de croître compte tenu des exigences cumulatives imposées par la réglementation, et celui de la publicité légale dont on peut douter de la réelle efficacité. L'indemnisation des commissaires enquêteurs paraît souvent bien dérisoire eu égard à ces coûts ;
- enfin l'allongement des délais du processus de décision (qui sont cependant strictement encadrés pour l'enquête publique, mais **pas pour la concertation préalable**) pose la question de l'efficacité de la décision prise. N'est-il pas préférable, en effet, aux termes d'un processus de participation, certes un peu plus long, et légèrement plus onéreux, de tenir compte dans la décision finale de l'avis d'un tiers indépendant, le commissaire enquêteur, visant à réduire ou gommer les effets indésirables de tout projet, cette amélioration permettant in fine qu'il soit mieux accepté par la population gage de paix sociale et d'efficacité.

En conclusion

La CNCE estime que la simplification consistant aujourd’hui à vouloir remplacer l’enquête publique par une simple participation du public par voie électronique, notamment lorsque le projet a fait l’objet d’une concertation préalable organisée sous l’égide d’un garant conformément à la réforme du dialogue environnemental entrée en vigueur en avril dernier, soulève bien des **incertitudes, voire des incompréhensions sur le but poursuivi** :

• ces dispositions ne risquent-elles pas plutôt d’alourdir et complexifier les exigences déjà nombreuses pour les agriculteurs et les services de l’État instructeurs des projets ? De même, les élus locaux ne risquent-ils pas d’être directement sollicités et pris à partie par leurs administrés mécontents ou en mal d’informations sur un projet (à défaut du rôle d’intermédiaire et de « rempart » que joue le commissaire enquêteur) ?

- les dispositions prévues ne vont-elles pas entraîner des coûts supplémentaires pour les agriculteurs, coûts qu’on ne maîtrise pas aujourd’hui (réunions de concertation, outils d’information et de communication, indemnisation du garant etc.) et sans aucun doute plus conséquents encore que ceux engendrés par la tenue d’une enquête publique ?
- est-on vraiment assuré que le processus amont de concertation envisagé contribuera à améliorer les délais, sachant que la concertation préalable ne pourra être réalisée qu’à partir d’un dossier déjà bien élaboré, surtout s’agissant des ICPE et risquera de cristalliser les oppositions au projet ?
- qui assurera la synthèse des observations du public portées sur le projet à l’issue de sa mise à disposition du public ? le maître d’ouvrage ? le décisionnaire ? quelle crédibilité aura cette synthèse pour le public concerné, qui avait pris l’habitude de s’exprimer auprès d’un tiers indépendant, le commissaire enquêteur ?

La CNCE se montre donc très circonspecte et mesurée sur les effets contreproductifs que risquent d’engendrer les dispositions envisagées, même s’il est prévu, à l’issue d’une expérimentation de 3 ans, d’en tirer les conséquences dans une évaluation remise au Parlement. Si ces dispositions devaient être maintenues en l’état, la CNCE, qui participe depuis plus de trente ans à la prise en compte des aspirations de nos concitoyens et à l’amélioration de l’enquête publique, demande à faire partie de l’observatoire qui sera mis en place pour juger de leur bien-fondé.

La CNCE relève que si la Convention d’Aarhus conçoit la participation du public sur les questions environnementales comme un continuum de l’amont à l’aval, elle n’a jamais affirmé (ou suggéré) que l’organisation d’une procédure amont impliquait l’allègement, voire la suppression de l’aval, et donc celle de l’enquête publique.

La CNCE estime qu’il existe à la fois un paradoxe et un vrai danger à « jouer » ainsi avec les modalités de la participation du public en matière environnementale. Les dispositions envisagées ne pourront qu’entraîner un probable renforcement des actions contentieuses, une fragilisation accrue de la position des porteurs de projet, mais également une perte de confiance du public dans les modalités de sa participation alors que la loi vise précisément à la renforcer. ■