

Contribution de la CNCE sur le projet de loi d'Accélération et de Simplification de l'Action Publique (Loi ASAP)

Un projet de loi concernant l'accélération et la simplification de l'action publique a été examiné en première lecture par le Sénat en février/ mars 2020.

Un des objectifs poursuivis par cette loi est de gagner du temps s'agissant notamment des projets d'implantation industriels et il est clair que la seule motivation mise en avant par le Gouvernement est avant tout économique et non environnementale ou sociétale.

Un article de cette loi (article 25) vise à remplacer l'enquête publique par une consultation du public réalisée conformément aux dispositions de l'article L.123-19 du Code de l'environnement pour les enquêtes d'autorisation environnementale (ICPE et Loi sur l'eau presque essentiellement) : « lorsque l'autorité qui organise la consultation estime qu'une enquête doit être organisée, en fonction de ses impacts sur l'environnement ainsi que des enjeux socioéconomiques qui s'y attachent ou de ses impacts sur l'aménagement du territoire » .

Cela reviendrait donc à laisser au seul préfet qui, pour la plupart des enquêtes concernées est l'autorité organisatrice de l'enquête, de décider si une enquête publique doit être organisée ou si une simple consultation du public par voie électronique sans tiers indépendant, est suffisante compte tenu : « de ses impacts (du projet) sur l'environnement ainsi que des enjeux socioéconomiques qui s'y attachent ou de ses impacts sur l'aménagement du territoire » .

En premier lieu cette rédaction de l'article 25 du projet de loi ASAP est vivement critiquée par le Conseil d'État qui, dans son avis N°399408 du 30 janvier 2020, écrit :

« 21. D'une part, le Conseil d'État rappelle que, sur le fondement de l'article 7 de la Charte de l'environnement, il n'appartient qu'au législateur de fixer les conditions et limites de la participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Ainsi, les autorités investies du pouvoir réglementaire ne peuvent intervenir que pour l'application de dispositions législatives, notamment pour définir le champ des modalités de participation du public. Le Conseil d'État considère que la possibilité laissée à une autorité administrative d'opter entre plusieurs modalités de participation du public ne peut être envisagée que si le législateur a défini avec suffisamment de précisions les cas et les critères encadrant cette possibilité. Le Conseil d'État estime ainsi nécessaire d'énoncer, dans le projet de loi, les critères proposés par le Gouvernement pour guider l'appréciation de l'autorité administrative, à savoir les impacts sur l'environnement du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques qui s'y attachent ou ses impacts sur l'aménagement du territoire, ces critères s'inspirant au demeurant de ceux prévus à l'article L. 121-9 du code de l'environnement en matière de débat public. En revanche, en l'absence de telles précisions, le Conseil d'État ne peut retenir la disposition habilitant le ministre chargé de l'environnement à déterminer, par arrêté, des cas dans lesquels une enquête publique est requise. Le Conseil d'État estime en outre qu'une telle habilitation introduirait un élément de complexité par rapport à l'équilibre entre les dispositions législatives définissant le champ de l'enquête publique et l'introduction d'une appréciation au cas par cas encadrée par la loi ».

La CNCE partage cette analyse du Conseil d'État et considère que le choix entre les deux procédures sera potentiellement source de divergences d'appréciation par les préfets, risquant d'être préjudiciable dans les territoires les plus vulnérables à une protection effective de l'environnement.

En second lieu, la CNCE considère que le fait de raboter les procédures environnementales et les procédures de participation du public ne permet pas en réalité de gagner ni du temps ni de l'argent.

En effet, ces procédures permettent d'améliorer les projets, de les rendre plus pertinents, moins néfastes pour l'environnement, plus respectueux du droit et des personnes impactées.

Les bâcler aurait pour conséquence d'accroître le risque de contentieux, bien plus chronophage et pénalisant in fine, pouvant aboutir à l'annulation complète d'un projet à un stade avancé de sa réalisation.

Toute réforme nouvelle entraîne une instabilité juridique : l'ensemble des acteurs, de la sphère économique comme de la société civile, aspire aujourd'hui à une stabilité législative et réglementaire permettant de mieux appréhender le paysage procédural dans lequel s'insère son action. La nouvelle réforme présentée est donc manifestement précipitée et inopportune, alors que les réformes de 2010 et 2016 - notamment avec l'autorisation environnementale - n'ont pas encore été parfaitement intégrées et appliquées, et que des études actuelles ont pour but d'en évaluer les impacts.

Et ne nous leurrons pas, il est fort probable que pour « accélérer » les implantations industrielles, les préfets décideront généralement qu'une simple consultation électronique suffira.

Chargé de la conciliation locale des politiques publiques, le préfet n'est pas en position de décider de façon autonome de la soumission d'un projet à la participation effective du public pour les raisons exclusivement environnementales qui devraient pourtant seules guider son choix à ce stade de la procédure (la conciliation des différents enjeux se faisant à un stade ultérieur).

Ceci constitue à nos yeux une régression. En effet, l'enquête publique, parfaitement encadrée juridiquement, est conduite par un commissaire enquêteur indépendant et impartial – ou par une commission d'enquête, si nécessaire – chargé de veiller au bon déroulement de la procédure. Il peut répondre aux questions et organiser des échanges. C'est donc un tiers indépendant, non seulement comme garant de la qualité de la participation du public, mais également pour donner son avis personnel et motivé sur le projet.

Chaque enquête fait l'objet d'un rapport au sein duquel le commissaire enquêteur relate le déroulement de l'enquête et fait part de ses conclusions, favorables ou défavorables, sur le projet. Et nombre d'avis favorables sont assortis de réserves et ou de recommandations majoritairement acceptées par le porteur du projet, qui permettent d'en améliorer le contenu et en accroissent son acceptation par le public ayant participé à l'enquête.

En cas de recours, un avis défavorable ou favorable sous réserve non suivi a des effets contentieux non négligeables.

Opter pour une simple consultation du public et laisser le préfet décider souverainement sans l'obligation du « *rendre-compte* » qui s'était majoritairement dégagée de la commission Richard mise en place avant l'ordonnance du 3 août 2016, se heurtera sans nul doute à l'opposition du public et l'argument de l'efficacité des outils en ligne ne tient pas face à la possibilité de la participation aux enquêtes publiques en ligne.

Cet article est donc une grave régression en matière de participation du public aux décisions impactant son environnement. Remplacer les échanges humains par la possibilité de déposer un commentaire en ligne ne contribuera pas à dynamiser la démocratie locale.

Et selon les propos du rapporteur M. Kasbarian lui-même, le nombre de projets concernés ne serait pas négligeable (250 par an) à rapporter aux 650 enquêtes concernant les ICPE conduites en 2019.

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus et même si la CNCE comprend parfaitement les impératifs de relance économique dans lequel se trouve aujourd’hui notre pays, elle considère que cet article 25 est contreproductif. Elle demande sa suppression pure et simple au moment où le Gouvernement affiche ouvertement sa volonté de davantage d’information et de concertation avec les citoyens.

Le 10/09/2020