

Madame Agnès Pannier-Runacher
Ministre de la transition énergétique
secretariat. pannier-runacher@climat-energie.gouv.fr
copie à caroline.krauser@climat-energie.gouv.fr

Le 3 octobre 2022

Madame la Ministre,

Suite aux échanges que j'ai eus le 12 septembre dernier avec Mélanie Mégraud, votre Directrice de Cabinet, et comme convenu avec elle, j'ai l'honneur de soumettre à votre attention les réflexions et préoccupations de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE) sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables que vous portez.

Il serait difficile, dans le contexte actuel, de ne pas adhérer à l'ambition du projet de loi qui est, nous l'avons bien compris, de rattraper le retard de la France en matière d'énergies renouvelables. Pour autant, la CNCE se montre particulièrement vigilante et méfiante à l'égard d'une législation présentée « comme d'urgence » et à caractère temporaire, à la fois sur la protection de l'environnement et sur la qualité du débat démocratique qui est au cœur de notre mission. La CNCE ne peut adhérer totalement au postulat qui irrigue à la fois l'exposé des motifs et le texte lui-même, selon lequel les procédures environnementales et participatives seraient à l'origine de ce retard et sur lesquelles il conviendrait d'agir.

La CNCE a toujours fait valoir ses analyses et propositions sur les textes ayant trait aux procédures de participation du public. Eu égard à son approche et ses retours du terrain, mais également à son expertise en matière d'attentes du public, la CNCE s'attache donc à vous alerter de nouveau sur les impacts que risque de générer la mise en œuvre de certaines dispositions de ce projet de loi.

Assurée de l'intérêt que vous porterez à la note établie par notre Compagnie Nationale, nous restons à votre disposition pour discuter et approfondir les points de vigilance qui la composent.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Marie-Céline Battesti, présidente



Copie à Elisabeth Borne, Première ministre – premier-ministre@cab.pm.gouv.fr

Copie à Christophe Béchu, ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires –
secretariat.creuseveau@ecologie-territoires.gouv.fr

Avis de la CNCE sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables et propositions en faveur d'une meilleure participation du public

Cet avis est émis suite à une analyse du projet de loi et ses documents annexes et une réunion avec la Directrice de Cabinet de Madame la ministre de la Transition Énergétique.

La Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE), consultée par le ministère de la Transition Énergétique sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, tient à rappeler, en préambule, qu'elle a toujours été favorable à toute mesure permettant une meilleure lisibilité pour tous les publics de l'élaboration, de l'instruction et des décisions et autorisations des projets, plans et programmes. Elle constate toutefois que les derniers textes visant à introduire des dérogations ou des exceptions ont entraîné des incertitudes pour les maîtres d'ouvrages, de la complexité pour les services instructeurs et les procédures de participation du public.

Forte de ce constat, elle considère que le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, en introduisant de nouvelles dispositions temporaires et dérogatoires, ne semble pas permettre encore une fois de simplifier les processus d'élaboration, d'instruction et de décision sur les projets contribuant au développement des énergies renouvelables, qu'il s'agisse de l'éolien, du photovoltaïque ou de la méthanisation) sans restreindre la participation du public.

- **Concernant les mesures d'urgence temporaire (Titre I)**

- S'agissant du périmètre du texte

La CNCE a noté, avec satisfaction, que le ministère entend bien préciser et cibler les types d'activités visées aux points 6 (*activités ou opérations de préparation de déchets en vue de la réutilisation, de recyclage ou de valorisation autre qu'énergétique*) et 7 (*activités économiques considérées comme durables sur le plan environnemental*) afin de définir celles qui sont strictement nécessaires à la transition énergétique.

- S'agissant de la participation du public

La mise en ligne de l'avis de l'autorité environnementale et la réponse écrite du maître d'ouvrage dès qu'ils sont disponibles, représentent une évolution bienvenue qui mériterait d'être pérennisée. Toutefois, afin de faciliter et favoriser l'accès à l'information et la participation du public, la CNCE propose que la plateforme nationale et publique d'information et de participation dédiée à l'enquête publique en cours de création avec le CGDD, soit, à titre expérimental, définie comme unique site de mise en ligne des avis, dossiers d'enquête, du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur et de la décision prise à l'issue du processus participatif. Cette expérimentation permettrait aussi d'éviter la redondance de stockage en ligne (sites des Préfectures et sites portant la participation) et représenterait une mesure concrète et immédiate en faveur des économies d'énergie.

Concernant la phase d'examen et de préparation de la consultation du public, la CNCE estime qu'il sera nécessaire, pour éviter toute interprétation, que soit précisé, dans les textes d'application, ce qu'il est entendu par les « *formalités de préparation* » de l'enquête publique (désignation du commissaire enquêteur, prise de l'arrêté d'ouverture d'enquête, publication de l'avis d'enquête publique).

Sur la demande de désignation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la CNCE propose, dans un objectif d'accélération, de permettre à l'autorité organisatrice de saisir le Tribunal Administratif dès le dépôt du dossier pour instruction. Cette possibilité offre l'avantage de favoriser une préparation de la phase de consultation du public en bonne intelligence avec le porteur de projet et l'autorité organisatrice. Une désignation précoce présente aussi un intérêt pour les projets portés par des collectivités de petite taille car le commissaire enquêteur est alors en capacité de conseiller le maître d'ouvrage pour l'élaboration des pièces qui seront présentées au public et l'organisation de la procédure de participation. Dans ce cadre et par souci d'une meilleure appropriation et acceptabilité du projet par le public, l'enquête publique pourrait faire l'objet préalablement à son ouverture à une réunion publique d'information et d'échanges animée par le commissaire enquêteur.

Concernant le démarrage de la phase de consultation du public, la pratique est déjà telle que le projet de loi la décrit. En effet, dès sa désignation, le commissaire enquêteur prend l'attache de l'autorité organisatrice pour programmer l'enquête sans attendre que tous les avis soient rendus. Il est pris soin de démarrer l'enquête au lendemain du terme des délais laissés aux personnes publiques associées et à l'autorité environnementale pour rendre leurs avis sur le projet. En de rares cas, l'autorité organisatrice attend de disposer d'un dossier complété de tous les avis si des éléments lui laissent à penser que le projet pourrait faire l'objet de fortes réserves ou d'avis défavorables des entités consultées.

La CNCE souhaite attirer l'attention du ministère sur le fait qu'en cas d'avis défavorables des personnes publiques associées ou d'émergence de fortes réserves de l'autorité environnementale, les mesures proposées dans le texte ne permettraient plus au porteur du projet d'en tenir compte pour l'amender aussi facilement. La possibilité d'évolution substantielle du projet nécessiterait alors la tenue d'une enquête complémentaire (article L.123-14 du Code de l'Environnement), ce qui n'est pas de nature à raccourcir les délais de procédure comme recherché par le projet de loi.

Article 3

Le relèvement des seuils de soumission des projets à évaluation environnementale ne risque-t-il pas d'écarter la possibilité pour le public de s'exprimer sur le projet et de participer ainsi à la prise de décision ayant pourtant une incidence sur l'environnement ? La CNCE craint malheureusement que cette mesure s'apparente à une validation législative de l'atteinte au principe de non régression du droit de l'environnement qui a déjà subi tant d'atteintes en matière d'élevages et de production industrielle.

La CNCE souhaite également attirer l'attention du ministère sur le fait que la soumission des projets à examen au cas par cas est susceptible, in fine, d'aller à l'encontre de l'objectif d'accélérer le développement des projets si l'instruction du dossier aboutit à l'obligation d'effectuer une étude d'impact. L'obligation de saisine avant le dépôt du dossier de l'autorité environnementale pour savoir si le projet doit être soumis à évaluation environnementale n'engendre-t-elle pas une charge de travail supplémentaire pour les services ? L'avis de l'autorité donnera-t-elle lieu à la délivrance d'une pré-décision ? Les expériences capitalisées par la CNCE montrent que des disparités de traitement existent entre les territoires.

En ce qui concerne l'évolution des procédures de participation du public par voie électronique (PPVE) au détriment de l'enquête publique, la CNCE souhaite rappeler et insister, comme relevé dans le rapport du CGEDD sur l'impact des ordonnances du 3 août 2016, qu'elles privent certains publics du droit de participer à la décision. En pratique, la CNCE a aussi constaté que toutes les PPVE ne donnent pas lieu à une synthèse ou font l'objet de synthèses insuffisantes qui restent souvent « confidentielles », que les délais d'établissement des synthèses sont parfois longs, faute de ressources humaines et que le temps de prise de décision n'est pas amélioré en dépit de l'objectif de réduction des délais. La CNCE a toujours défendu que ce type de procédures participatives ne fera qu'augmenter les frustrations du public et accroître les risques de contentieux et donc conduire à de grandes difficultés de mise en œuvre des projets. Toutefois, si le recours exclusif à ces procédures dématérialisées devait être retenu, la CNCE, dans l'esprit constructif qui la caractérise, propose que les PPVE s'accompagnent de la désignation, par l'autorité compétente, d'un tiers indépendant ou « de confiance » inscrit sur liste d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur, qui aura pour mission de s'assurer de la bonne information du public et d'établir, sous huitaine, en toute neutralité et avec objectivité, une synthèse des contributions reçues et des réponses du porteur de projet. Les autorités organisatrices ont une bonne connaissance de ce vivier avec lequel elles collaborent régulièrement.

- **Concernant les mesures transversales de financement des énergies renouvelables et de partage de la valeur (titre IV)**

Article 18

Le projet de partage territorial de la valeur des énergies renouvelables est une mesure permettant d'améliorer l'acceptabilité des projets comme a pu le constater la CNCE au travers des remontées d'informations de son réseau de commissaires enquêteurs. La CNCE a relevé aussi que c'est une réelle attente du public. Pour objectiver ce constat, la CNCE élabore, en partenariat avec l'ADEME, un observatoire de l'éolien terrestre visant à extraire les éléments favorisant les implantations nouvelles et ceux étant de nature à engendrer des difficultés d'acceptabilité. ■