

Observations sur le projet de rapport d'application par la France de la convention d'Aarhus

La Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE), association de type loi 1901 organisée sous la forme d'une fédération d'associations territoriales, constitue la seule instance nationale regroupant les commissaires enquêteurs. Elle est présente sur la totalité du territoire, y compris outre-mer (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte et La Réunion) et compte près de 2 600 adhérents - la très grande majorité des commissaires enquêteurs inscrits sur les listes départementales d'aptitude, qui conduisent l'essentiel des enquêtes publiques et consultations du public.

Nous avons examiné attentivement le rapport d'exécution pré-rempli par le Commissariat général au développement durable (CGDD). Nous retenons les efforts de transparence et la compilation des mesures mises en œuvre en matière de participation du public et d'accès à l'information. Nous souhaitons apporter les commentaires suivants, en nous concentrant sur les aspects qui touchent directement le rôle/les missions des commissaires enquêteurs et les procédures de participation du public qu'ils conduisent.

Sur l'élaboration du rapport (Section I)

Il convient de préciser que l'élaboration de ce rapport intervient dans un contexte où la volonté française de réindustrialisation du pays passe par la promulgation de lois tendant à l'accélération et la simplification des procédures encadrant les implantations industrielles. Cette dynamique de réduction des contraintes inclut la remise en question des dispositifs de participation du public, que certains acteurs économiques considèrent comme un frein.

Le rapport indique une consultation des services de l'État et des principaux organismes concernés (dont la mention et la liste exhaustive n'est pas fournie) dès mars 2025, ainsi qu'une consultation publique à partir du 25 juin 2025. La CNCE, consultée le 25 juin 2025, aurait pu être un acteur pertinent à consulter lors de l'élaboration de ce rapport, étant donné son rôle dans la mise en œuvre des procédures de participation du public.

Enfin, une consultation pendant l'été n'est pas optimale.

Sur les mesures générales (Section III, V, VI)

Nous notons avec intérêt les mesures visant à promouvoir l'éducation à l'environnement, à soutenir les associations de protection de l'environnement, et à protéger les personnes exerçant leurs droits.

La « Charte de la participation du public » élaborée en 2016 par le Ministère de la Transition Écologique est une initiative louable. Elle favorise un état d'esprit constructif et facilite la mobilisation de tous les acteurs, y compris le public et les porteurs de projet. Cette charte, bien que volontaire, complète utilement les cadres légaux existants en œuvrant à l'amélioration de la culture de la participation.

Cependant, si en 2021, un « bilan à 5 ans et perspectives » a bien été élaboré, force est de constater le manque de pilotage national.

Sur l'accès à l'information sur l'environnement (Article 4 - Sections VII, VIII, IX, X)

- Le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est essentiel pour garantir la liberté d'accès aux documents administratifs et aux informations environnementales. Nous relevons avec satisfaction l'amélioration des délais de traitement des demandes par la CADA (réduction à 35 jours en 2024 contre 78 jours en 2020 pour l'information environnementale). Cependant, la CNCE a demandé à la CADA, en 2022, l'ensemble des documents relatifs au bilan de l'expérimentation du droit à déroger à l'enquête publique dans les Région Bretagne et Hauts de France (droit issu de la loi ESSOC) et il est regrettable que cette dernière ait refusé de se prononcer sur le caractère communicable d'informations environnementales au motif qu'un document serait produit ou reçu par une assemblée parlementaire.
- Avec la généralisation des procédures dématérialisées et le recul du présentiel, une partie de la population n'a pas accès à l'information.
- Les procédures de « consultation du public » issues de la loi d'octobre 2023 dite "Loi Industrie verte" prévoient une liste limitative d'avis d'institutions publiques obligatoirement portés à la connaissance du public. C'est ainsi que des avis portés à la connaissance du public dans le cadre du processus classique d'enquête publique n'ont plus à l'être obligatoirement dans le cadre de la procédure dite "consultation du public". Certains services de l'État ont franchi un pas supplémentaire en refusant de les communiquer au commissaire enquêteur (même avec une clause de non-diffusion auprès du public).

Sur le rassemblement et la diffusion d'informations sur l'environnement (Article 5 - Sections XI, XII, XIII, XIV)

- Le CGDD souligne la politique active de collecte et diffusion d'informations, avec la mise à disposition de nombreux rapports, bases de données et sites thématiques. L'accès à l'information n'est pas facilité par la multitude des sites internet mis à disposition.

Par exemple,

- La plateforme www.data.gouv.fr met beaucoup de données à disposition, il reste encore beaucoup à faire pour faciliter leur exploitation (visualisation, analyse...) et permettre à un beaucoup plus grand nombre et surtout à une plus grande diversité de public d'y accéder.
- La plateforme www.projets-environnement.gouv.fr (et non www.projets-environnement.fr comme indiqué dans le rapport), site de consultation des projets soumis à étude d'impact n'est pas à jour (à la date de rédaction du présent document). Par exemple, il fait état de 2053 projets (sur 2760 recensés) dont l'état de la consultation du public est « non défini ».

D'ailleurs, la CNCE note avec regret qu'il n'existe pas de plateforme unique regroupant l'ensemble des procédures de participation du public.

Aussi, la CNCE est en cours de déploiement sur son site internet (www.cnce.fr), d'un annuaire des procédures de participation du public avec accès aux documents publics (dossiers d'enquête, rapports et conclusions des commissaires enquêteurs).

- Dans la liste des sites utiles, il serait judicieux d'ajouter celui de la CNCE (www.cnce.fr) et ceux des autorités environnementales.
- Il y a un réel besoin d'harmoniser les sites des préfectures : aucun site ne présente la même configuration notamment sur l'information relative aux procédures de participation du public, les décisions prises après consultation du public que ce soit par une enquête publique ou une PPVE. Il est extrêmement difficile pour le public non initié de retrouver des informations.
- Dans le cadre de l'enquête publique, les observations et propositions du public transmises par voie postale, ainsi que les observations écrites sont consultables uniquement au siège de l'enquête. Celles transmises par voie électronique sont consultables sur le registre dématérialisé ou, à défaut, sur le site internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête. Cette différence de traitement des observations et propositions du public selon le mode de transmission, est de nature à affecter la transparence et l'égalité d'accès à l'information.
- Les énumérations relatives aux informations sur l'environnement seraient suffisantes si l'état de l'environnement était relativement stable ce qui n'est plus le cas actuellement. Le public a besoin de connaître dès qu'elles sont disponibles les évolutions climatiques et énergétiques les plus probables.

La CNCE insiste sur l'importance de **poursuivre et d'intensifier les efforts de regroupement et de cohérence des données publiques**. Des informations claires, complètes et facilement accessibles sont nécessaires.

Sur la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières (Article 6 - Sections XV, XVI, XVII, XVIII)

Cette section est d'une haute importance pour la CNCE, car elle décrit les procédures qui sont au cœur de la mission des commissaires enquêteurs :

- Le bilan de la réforme issue de l'ordonnance du 3 août 2016 (ratifiée en mars 2018) donnant un contenu opérationnel à l'article 7 de la charte de l'environnement a été réalisé en 2020 mais le rapport n'a été rendu public qu'en avril 2022 après de nombreuses demandes d'accès de la CNCE. Si le bilan présente des aspects positifs, il comportait aussi des points faibles comme le manque d'appropriation de certains dispositifs (droit d'initiative, ...) ou des inégalités territoriales et sociétales. A court terme, il était impératif de stabiliser le droit issu de cette ordonnance :
 - Rétablir la dimension présentielle de l'enquête publique,
 - Donner un contenu qualitatif à l'obligation redditionnelle.

Ces 2 propositions n'ont pas été suivies.

- Les lignes directrices pour assurer la continuité de l'information et de la participation du public ont été **corédigées** par la CNCE et CNDP à l'issue d'un groupe de travail conjoint. Ses objectifs, incluant la garantie d'une information complète et d'une reddition des comptes à chaque étape, sont essentiels pour une participation efficace.
- Procédures de participation : Le rapport distingue bien les phases « amont » (débat public, concertation préalable) et « aval » (enquête publique, consultation du public, PPVE). Nous soulignons que les commissaires enquêteurs et les commissions d'enquête sont des tiers indépendants et impartiaux, garants de la régularité et de la sincérité des procédures d'enquête publique et de consultation du public. Dans les PPVE, le public n'est pas toujours informé de qui réalise la synthèse des observations

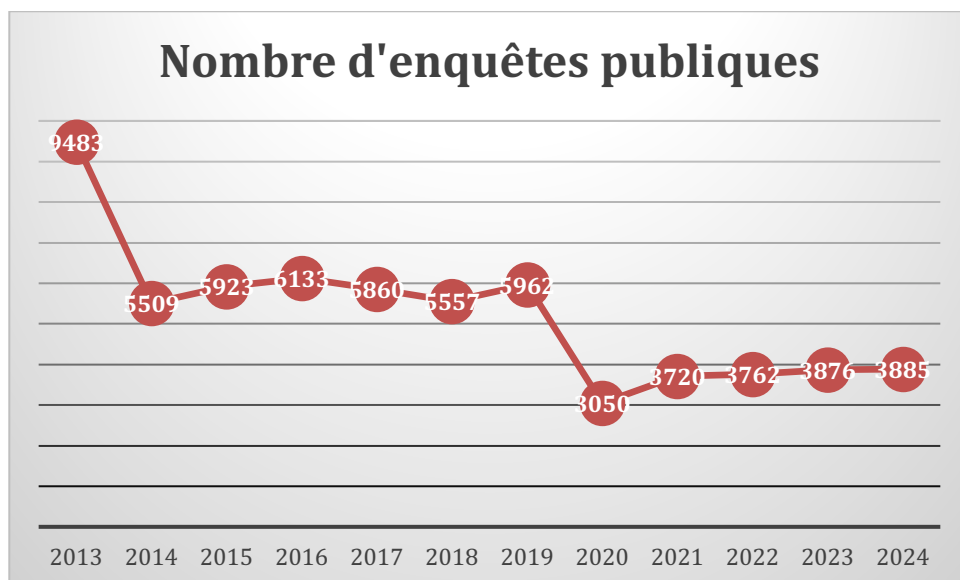
- Des lois d'exception (JO et immobilier de la justice) ont créé des PPVE avec garant, la loi APER a créé une concertation faite par des commissaires enquêteurs ne facilitant pas la lisibilité pour le public et les acteurs
- La « Loi Industrie Verte » et la « consultation du public » : La mise en place à partir du 24 octobre 2024, d'une nouvelle procédure de « consultation du public » de trois mois, menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête, pour les autorisations environnementales, représente une évolution importante en matière de participation : la dématérialisation devient la règle, le dossier évolue pendant la participation, l'absence d'obligation de réponse du porteur de projet aux avis et contributions émises est actée.

Dans cette nouvelle procédure, le porteur de projet n'a notamment plus d'obligation de produire un mémoire en réponse à l'avis de l'Autorité Environnementale pendant la phase de consultation du public pouvant ainsi priver le public de cette information.

Le Conseil d'État, consulté sur ce texte, regrette que cette modification législative s'ajoute à toutes celles intervenues ces dernières années en matière de délivrance des autorisations administratives des projets ayant une incidence sur l'environnement, sans aucune analyse des effets de ces réformes successives. Il recommande une plus grande stabilité des procédures, les réformes devant être la conséquence d'une véritable évaluation et d'une réflexion d'ensemble.

Pour la CNCE, un point d'attention est la modification du rôle du commissaire enquêteur dans cette nouvelle procédure : le rapport indique que **« l'avis du commissaire enquêteur n'a cependant plus de portée en matière de référé, car le commissaire enquêteur ne rend plus de conclusions favorables ou défavorables, à la différence de l'enquête publique »**. La CNCE exprime sa **vive préoccupation** face à cette rédaction. La capacité du commissaire enquêteur à émettre des conclusions motivées et avis reste entière : rien ne l'interdit dans la nouvelle procédure. Cependant, le référé environnement n'existe plus et cet avis, s'il est émis, perd de sa portée.

- **Évolution des modalités de consultation** : Le rapport fait état d'une diversification des modalités de consultation, avec un recours accru aux PPVE en lieu et place de l'enquête publique traditionnelle. Bien que le Conseil d'État ait jugé que l'enquête publique n'est plus la seule modalité, la CNCE insiste sur l'importance de maintenir la **qualité et l'effectivité de la participation**. Les procédures dématérialisées doivent garantir une accessibilité équivalente et une prise en compte réelle des observations.
- **L'effet direct de l'article 6 de la Convention d'Aarhus** : Le revirement de jurisprudence du Conseil d'État du 15 novembre 2021, reconnaissant l'effet direct des stipulations de l'article 6 de la Convention d'Aarhus. Nous nous interrogeons sur la manière dont cet effet direct sera pleinement garanti et traduit dans les procédures concrètes, en particulier au regard de la perte de portée des conclusions des commissaires enquêteurs dans la « consultation du public ».
- **Statistiques d'activité** : Le rapport d'activité 2022 du FICE (Fond d'Indemnisation des Commissaires Enquêteurs) fait état de **3 479 enquêtes publiques ouvertes**. Cependant, depuis la disparition du FICE en 2022, il n'existe aucun chiffre sur le nombre d'enquêtes publiques ou consultations du public réalisées en France. La CNCE réalise donc sa propre enquête sur les procédures de participation conduites par ses membres (désignés par les tribunaux administratifs et collectivités).



Depuis 2016, le nombre d'enquête publique a baissé de près de 40%.

Sur la participation à l'élaboration des dispositions réglementaires (Article 8 - Sections XXIV, XXV, XXVI, XXVII)

- Le droit de participer à l'élaboration des décisions réglementaires ayant une incidence « directe et significative » sur l'environnement est rappelé. La consultation par voie électronique avec synthèse des observations est une modalité mise en œuvre.
- Le rapport du CGEDD de 2020 souligne le nombre élevé de consultations nationales (1 977 entre 2011 et 2020), mais aussi que les trois quarts d'entre elles reçoivent moins de 5 commentaires : Il serait judicieux de réaliser une nouvelle enquête avec des chiffres plus récents.

Pour la CNCE, cela révèle un **défi majeur quant à l'engagement effectif du public** : mieux **mobiliser et intéresser le public** à ces consultations, au-delà de la simple mise à disposition électronique semble essentiel.

Sur l'accès à la justice (Article 9 - Sections XXVIII, XXIX, XXX, XXXI)

La CNCE souhaite attirer l'attention sur la **modification de la portée des conclusions des commissaires enquêteurs dans la nouvelle procédure de « consultation du public » de la loi « Industrie Verte »**. Cette évolution pourrait potentiellement réduire l'influence réelle du public sur les décisions, ainsi que les voies de recours qui en découlaient. Il est essentiel de veiller à ce que l'« influence réelle » que le public est censé exercer, conformément à l'article 6 de la Convention, soit maintenue et renforcée dans toutes les procédures.