

La loi industrie verte

Compétitivité et transition écologique

Une loi destinée à faire de la France "le leader de l'industrie verte en Europe" en favorisant les implantations industrielles : faciliter les procédures et réduire le délai de délivrance des autorisations.

Une nouvelle procédure de participation

La loi 2023-973 du 23 octobre 2023 dite "loi industrie verte" a **introduit la procédure de consultation du public** réalisée selon les modalités fixées à l'article L.181-10-1 du code de l'environnement et poursuit l'un de ses objectifs principaux : **paralléliser instruction et consultation**.

L'objectif est de "diviser par deux les délais réels d'implantation d'usines en les faisant passer de dix-sept à moins de neuf mois". Pour cela, la loi prévoit

Production collective du bureau de la CNCE, coordonnée par **Jean-Yves Albert**, secrétaire et **Philippe Peronne**, vice-président



une articulation différente des phases procédurales d'un projet.

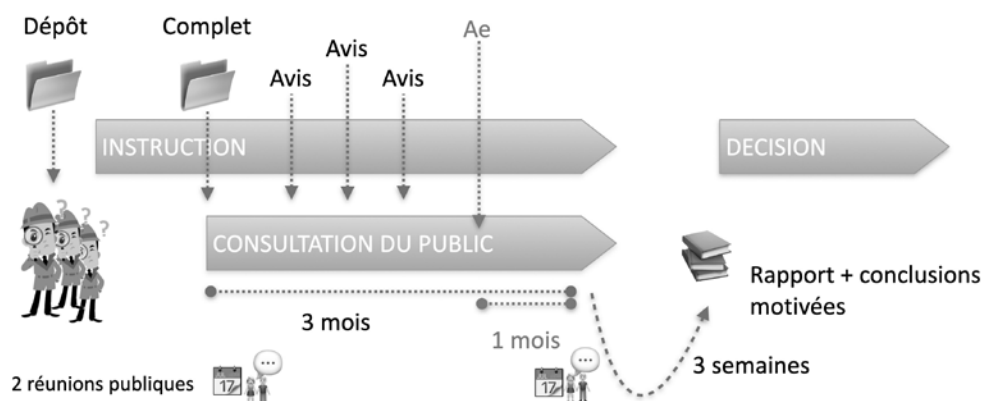
La loi crée une nouvelle procédure de participation du public pour les demandes d'autorisation environnementale actuellement soumises à enquête publique : la "**consultation du public**".

Cette procédure sera conduite dans les conditions prévues pour les participations du public par voie électronique (PPVE) et par un commissaire enquêteur (CE) ou une commission d'enquête, comme dans les enquêtes publiques. Elle prévoit ensuite une organisation en parallèle des phases d'instruction des projets par les services de l'État, d'avis de l'autorité environnementale et de consultation du public.

Le CE ou la commission d'enquête est désigné par le président du tribunal administratif et intervient dans la phase dite "consultation du public", la procédure commence lorsque le dossier est complet et régulier, elle prend fin lors de la remise du rapport et des conclusions motivées dans un délai fixé à trois semaines.

Les modalités d'application de l'article L.181-10-1 du code de l'environnement définissant la procédure de "consultation du public" sont attendues par décret.

Le synopsis de la procédure en l'état actuel du projet de décret



Avis de la CNCE, consultée sur le projet de décret à paraître

La CNCE a été consultée le 14 février 2024 par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (MTECT) sur le projet de décret portant diverses dispositions d'application de la loi industrie verte et de simplification en matière d'environnement. Ce projet comporte également des dispositions d'application de certains articles de la loi 2023-175 du 10 mars 2023 portant sur l'accélération de la production des énergies renouvelables (loi APER).

Le délai de consultation ayant été réduit à une dizaine de jours, la CNCE a déployé tous les moyens pour être force de proposition dans la rédaction de ce futur décret : mobilisation du bureau, du comité d'analyse et de prospective (CAP) et des présidents territoriaux, La remarquable implication et la réactivité de tous ont été à la hauteur de l'enjeu : celui de faire reconnaître à l'enquête publique son rôle de facilitateur dans la participation du public.

C'est ainsi que le 27 février 2024, la CNCE a fait part au MTECT les constats et sollicitations suivantes :

- Alors que l'information du public doit être explicite, compréhensible, et touchant tous les publics concernés, elle fait remarquer **l'insuffisance et l'imprécision des moyens d'information et de publicité proposés** :
 - sur la tenue de la consultation (publicité sur supports matériels et numériques) ;
 - sur la procédure ;
 - sur le projet et ses impacts ;
 - sur les modes de participation du public, sur les avis émis (services instructeurs, Autorité environnementale...), sur l'expression du public des services instructeurs et de la MRAe, sur les évolutions du projet pendant la consultation, et sur les réponses apportées par le pétitionnaire ;
 - sur la publicité qui devrait être rappelée dans les huit premiers jours de la consultation ;
 - sur les dispositions réglementaires envisagées concernant la presse et l'affichage. Elles devraient être complétées par l'obligation de publicité de l'avis de la consultation sur les sites internet des communes du territoire concerné par le projet.
- Une clarification s'impose, entre la procédure de consultation du public et l'enquête publique ainsi que la nature des projets qui sont touchés par cette loi.

Tous les projets soumis à autorisation environnementale sont-ils concernés par la nouvelle procédure ? Certains projets continueront-ils à relever de l'enquête publique environnementale ? Quels documents seront soumis à mise en compatibilité ?

- **Il faut lever toute ambiguïté** : de quoi s'agit-il ? D'une enquête publique ? D'une participation par voie électronique (PPVE) ? D'une nouveauté "consultation issue de la loi sur l'industrie verte", tant en ce qui concerne le périmètre d'application que les procédures afférentes définies dans le projet de décret ?
- **En quoi consiste le rôle du CE ?** Quelle est sa contribution dans la définition des modalités de cette procédure ? Au-delà des missions d'organisation, de secrétariat, de suivi et de logistique, **ne devrait-on pas lui attribuer un rôle de coordonnateur des parties prenantes dans ce processus de participation du public ?**
- **Quelle visibilité pour le public quant à la transparence de la procédure ? Le rôle du CE doit être clairement identifié par le public, la mission doit être précisée lors de la préparation de la consultation**, pendant la consultation et après la consultation (à faire connaître au public dans le décret et non pas défini uniquement dans une instruction). Il y va de la crédibilité de la consultation et de la confiance envers les pouvoirs publics.
- **Des délais acceptables** : "accélérer" ne doit pas être perçu comme "expédier"... À la fin de la procédure les délais sont très contraints : le délai de trois semaines pour rédiger un rapport et des conclusions doit pouvoir être prorogé suite à une demande motivée du CE, comme c'est le cas actuellement.
- **Le contenu du rapport et des conclusions motivées doit être précisé : qu'en attend-on ?**
- **Le registre numérique ne doit pas être transformé en forum** : la définition du "qui fait quoi" pour sa gestion est important (la modération notamment).
- **Les prestations recommandées par le CE** à prendre en charge par le pétitionnaire (par exemple prestation d'un animateur pour la réunion publique) après accord de l'autorité organisatrice doivent être précisées.
- **Le délai minimum de prévenance de la tenue des réunions publiques de 7 jours est trop court**, il serait judicieux de porter ce délai à 15 jours - date à trouver en accord avec le pétitionnaire.

Aujourd'hui, la CNCE reste vigilante sur la rédaction définitive et la promulgation des décrets d'application de la loi qui dessineront les contours plus précis d'un nouveau type de mission du commissaire enquêteur : la consultation du public. ■

Le projet de décret de la loi industrie verte et les commentaires de la CNCE envoyés au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

Les modifications apportées aux articles réglementaires par rapport à leur rédaction actuelle apparaissent en caractères bleus (ajouts) ou barrés (suppressions)	Commentaires de la CNCE
<p>Sous-section 3 : Désignation du commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête</p>	
<p>Article R.181-16-1 [nouveau] du code de l'environnement :</p> <p>I. - Lorsque la consultation du public est menée dans les conditions de l'article L.181-10-1, l'autorité compétente pour autoriser le projet saisit, en vue de la désignation du commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête et respectivement d'un suppléant ou de plusieurs suppléants, le président du tribunal administratif dans le ressort duquel se situe le siège de cette autorité administrative et lui adresse une demande qui précise l'objet de la consultation, et comporte la note de présentation non technique mentionnée au 8° de l'article R.181-13 et lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale, le résumé non technique mentionné au a) du 1° de l'article R.123-8.</p> <p>Dans le respect des dispositions de l'article R.123-4, le président du tribunal administratif ou le conseiller désigné par lui à cette fin désigne dans un délai de quinze jours un commissaire enquêteur ou les membres, en nombre impair, d'une commission d'enquête parmi lesquels il choisit un président. Il nomme également un ou plusieurs suppléants au commissaire enquêteur ou aux membres de la commission d'enquête.</p> <p>Le suppléant intervient dans la conduite de la procédure de consultation, y compris pour l'élaboration du rapport et des conclusions motivées, lorsque le titulaire est défaillant.</p> <p>Avant la publication de l'avis de participation, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser la consultation du public adresse au commissaire enquêteur ou à chacun des commissaires enquêteurs ainsi qu'aux suppléants une copie du dossier de demande d'autorisation complet et régulier soumis à consultation du public en format numérique.</p> <p>Si l'autorité compétente pour autoriser le projet constate qu'il doit être procédé à une enquête publique mentionnée au troisième alinéa de l'article L.181-10, elle en informe le président du tribunal administratif et lui adresse les pièces complémentaires le cas échéant.</p> <p>II . - Lorsque la consultation du public est réalisée sous la forme d'une enquête publique conformément au troisième alinéa de l'article L.181-10, l'autorité compétente pour organiser et ouvrir l'enquête saisit, au plus tard quinze jours suivant la réception du dossier complet et régulier et des avis mentionnés au IV de l'article R.181-16, au 2° de l'article R.181-17, R.181-19, R.181-21 à R.181-32 et R.181-33-1, le président du tribunal administratif en vue de la désignation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, dans les conditions de l'article R.123-5. La désignation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête est réalisée dans les conditions des articles R.123-4 et R.123-5. Dans le cas où une tierce expertise prévue par l'article L.181-13 est produite avant l'ouverture de l'enquête publique, elle est également transmise.</p>	<p>La CNCE considère que la désignation d'une commission d'enquête est plus appropriée qu'un seul commissaire enquêteur au regard de la durée de la consultation et permettra de garantir la réussite du dispositif.</p> <p>La CNCE constate que le suppléant n'est pas mis dans les conditions nécessaires à la réalisation de sa mission. N'étant mobilisé qu'en cas de défaillance du titulaire, il ne va pas s'investir dans le dossier et aura besoin d'un temps d'appropriation pour prendre la suite au pied levé.</p> <p>Le décret ne prévoit pas les modalités de remplacement du titulaire. Actuellement, dans l'enquête publique, la substitution est prononcée par le tribunal administratif. Ceci a des répercussions également sur l'indemnisation du titulaire comme du suppléant.</p> <p>La CNCE propose de modifier la phrase en renversant la logique comme suit : "<i>Lorsque le titulaire est défaillant, le suppléant intervient dans la conduite de la procédure de consultation, y compris pour l'élaboration du rapport et des conclusions motivées.</i>"</p> <p>La CNCE déplore que les commissaires enquêteurs ne soient pas associés à l'organisation de la consultation bien qu'ils soient désignés en amont. L'autorité organisatrice semble se passer des compétences du commissaire enquêteur qui sans être associé aux modalités devra pourtant conduire la consultation de sorte à permettre la participation effective du public.</p> <p>L'absence de concertation entre l'autorité organisatrice et le commissaire enquêteur en amont de la publication de l'avis compromet l'organisation de la consultation : définition du territoire de la consultation, périodes de consultation en fonction du territoire, modalités de publicité élargies (notamment sur les sites Internet des mairies des territoires concernés), ajout de pièces existantes au dossier pour la bonne information du public.</p> <p>La CNCE demande le maintien des dispositions de l'article R.123-9 du Code de l'Environnement.</p>

<p>Section III Instruction</p> <p>Sous-section 1 Phase d'examen et de consultation</p> <p>§ 1 Consultations</p>	
<p>Article R.181-18 du code de l'environnement :</p> <p>L'autorité administrative compétente pour autoriser le projet peut demander au pétitionnaire de lui transmettre des informations complémentaires sur les pièces du dossier. Les informations complémentaires transmises par le pétitionnaire au plus tard lors de la réunion de clôture de la consultation sont réputées faire partie du dossier de demande.</p>	<p>La CNCE demande de clarifier les modalités de demandes de compléments faites par le public ou le commissaire enquêteur pour permettre une bonne compréhension du dossier ou des points particuliers.</p>
<p>§ 2 : rejet de la demande</p> <p>Article R.181-34 du code de l'environnement :</p> <p>Le préfet L'autorité administrative compétente pour autoriser le projet est tenue de rejeter la demande d'autorisation environnementale dans les cas suivants :</p> <p>1° Lorsque, malgré la ou les demandes de régularisation qui ont été adressées au pétitionnaire, le dossier est demeuré incomplet ou irrégulier ;</p> <p>1° Lorsque l'avis de l'une des autorités ou de l'un des organismes consultés auquel il est fait obligation au préfet de se conformer est défavorable ;</p> <p>3° Lorsque'il s'avère que l'autorisation ne peut être accordée dans le respect des dispositions de l'article L.181-3 ou sans méconnaître les règles, mentionnées à l'article L.181-4, qui lui sont applicables.</p> <p>Le préfet peut également rejeter la demande:</p> <p>2° lorsqu'il apparaît que la réalisation du projet a été entreprise sans attendre l'issue de l'instruction ou lorsque cette réalisation est subordonnée à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme qui apparaît manifestement insusceptible d'être délivrée eu égard à l'affectation des sols définie par le document d'urbanisme local en vigueur au moment de l'instruction, à moins qu'une procédure de révision, de modification ou de mise en compatibilité de ce document ayant pour effet de permettre cette réalisation soit engagée.</p> <p>La décision de rejet est motivée.</p>	<p>La CNCE demande à ce que soit précisées les conséquences sur la procédure d'un rejet de dossier en cours de consultation par le public. Aucune modalité n'est prévue pour suspendre ou arrêter la consultation du public.</p> <p>Quelles sont les modalités envisagées pour l'indemnisation des commissaires enquêteurs dans ce cas de figure ?</p>
<p>§ 3 : Consultation du public</p> <p>Article R.181-37 du code de l'environnement :</p> <p>La consultation mentionnée à l'article L.181-10-1 est organisée selon les modalités suivantes :</p> <p>I. – La consultation s'effectue sur le site internet de l'autorité compétente pour autoriser le projet ou sur la plate-forme dématérialisée lorsque cette dernière existe et accessible sur internet.</p> <p>II. – Les éléments mentionnés ci-après sont rendus publics sur le site mentionné au I tout au long de la consultation par le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête :</p> <p>a) les dates et les lieux des réunions mentionnées aux 1° et 5° du III de l'article L.181-10-1. Ces informations sont rendues publiques au moins sept jours avant la tenue de ces réunions.</p>	<p>La CNCE estime que l'organisation des échanges entre le commissaire enquêteur et le pétitionnaire n'est pas du ressort d'une instruction, mais du décret. Les commissaires enquêteurs ne sont pas des subordonnés de l'autorité organisatrice.</p> <p>La CNCE propose que le commissaire enquêteur soit pendant toute la durée de la consultation le pivot entre l'expression du public et la sollicitation du pétitionnaire pour y répondre selon la méthode employée pour le procès-verbal de synthèse par analogie à l'enquête publique.</p> <p>La CNCE estime que le décret n'apporte pas de précision sur les interactions possibles entre l'instruction et la consultation du public. La parallélisation doit permettre de nourrir les réflexions de toutes les parties (public, pétitionnaire, services instructeurs, commissaire enquêteur, autorité environnementale et personnes publiques consultées).</p> <p>L'annonce des réunions publiques doit être prévue dans l'avis de consultation puis rappelée.</p>

<p>Le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête peut prévoir, s'il l'estime nécessaire, que le public puisse participer à ces réunions par visioconférence.</p> <p>b) les observations et les propositions du public. Les observations et propositions du public, adressées par voie postale, ou par tout autre moyen autre que par voie électronique, sont préalablement consignées par le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête ;</p> <p>c) des avis mentionnés au IV de l'article R.181-16, au 2° de l'article R.181-17, R.181-19, R.181-21 à R.181-32-1 et R.181-33-1, ainsi que la tierce expertise prévue par l'article L.181-13 si elle est produite pendant la consultation du public ;</p> <p>d) les réponses éventuelles du pétitionnaire à ces avis, observations et propositions du public.</p> <p>Le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête rend également publiques les observations et propositions du public, ainsi que les éventuelles réponses du pétitionnaire lorsqu'elles ne sont pas sur le site mentionné au I.</p> <p>III. - A l'issue de la consultation, le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête rend publics les documents mentionnés au IV de l'article L.181-10-1 sur le « site » mentionné au I au plus tard à la date de publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois.</p> <p>Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier de consultation, une synthèse des observations du public et des avis mentionnés au c) du II, une analyse des propositions produites durant la consultation et, le cas échéant, les observations du responsable du projet en réponse aux observations du public.</p>	<p>La CNCE rappelle que la tenue de permanences est essentielle comme modalité de recueil des observations et de l'information du public. La consultation en ligne est excluante (fracture numérique) et les réunions publiques qui font appel à d'autres dynamiques sont insuffisantes pour garantir la participation effective de tous les publics. La loi industrie verte le permettant à travers son article L.181-10-1 (« le public peut faire parvenir ses observations (...) par toute autre modalité précisée dans l'avis de consultation »), la CNCE demande que soit prévue explicitement dans le décret la tenue de permanences dans tout lieu de proximité permettant l'accès et l'expression facilitée du public.</p> <p>La CNCE demande à ce que les modalités de consultation définies en concertation avec le commissaire enquêteur puissent intégrer le dépôt du dossier « papier » et sa consultation dans ces mêmes lieux de proximité.</p> <p>La CNCE s'interroge sur le rôle effectif du commissaire enquêteur dans la phase de consultation et sa responsabilité sur la mise à disposition du public des observations, avis et réponses obtenues dans les plus brefs délais.</p> <p>La CNCE demande à ce que soient précisées les modalités selon lesquelles les commissaires enquêteurs interviennent sur le site dématérialisé (accès direct ou recours au truchement de l'autorité organisatrice).</p> <p>Supprimer du texte la notion de "membre de la commission d'enquête": il s'agit soit du commissaire enquêteur soit du président de la commission d'enquête.</p> <p>La CNCE propose que le commissaire enquêteur conclue également sur les moyens mis en œuvre pour l'information et la participation du public (cf. continuum de participation) et sur leurs qualités.</p> <p>La CNCE considère que la réunion publique mixte (présentiel / distanciel) ne favorise pas l'expression du public. Ce choix semble actuellement être la seule prérogative du commissaire enquêteur alors qu'il n'est pas associé à l'organisation de la consultation.</p> <p>La CNCE demande que le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur soient maintenus en ligne pendant un an.</p>
<p>Article R.181-38 du code de l'environnement :</p> <p>Lorsque le rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur, de la commission d'enquête, ou à défaut de leur suppléant, ne sont pas transmis dans le délai de trois semaines suivant la clôture de la consultation, une synthèse des observations du public et des réponses du pétitionnaire sont rendues publiques sur le site mentionné au I par l'autorité compétente pour autoriser le projet dans les conditions prévues à l'article R.181-37 au plus tard à la date de publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois.</p> <p>Ces documents sont adressés au pétitionnaire par l'autorité compétente pour autoriser le projet.</p>	<p>La CNCE constate que les tribunaux administratifs n'interviennent plus pour vérifier la suffisance des motivations des conclusions avant leur mise à disposition et s'interroge sur la fragilisation de la procédure qui en découle.</p> <p>Le décret n'est pas venu préciser ce que la loi entend par la concertation entre le pétitionnaire et le commissaire enquêteur avant la remise de son rapport et ses conclusions. La CNCE souhaite que le décret précise les modalités de cette phase.</p>
<p>Sous-section 2 Phase de consultation du public</p> <p>Sous-section 2 Phase de décision</p>	

<p>Article R.181-39 du code de l'environnement :</p> <p>Dans les quinze jours suivant l'envoi par le préfet au pétitionnaire du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur mentionnés à l'article L.123-6 ou L.181-10-1, ou de la synthèse des observations et propositions du public lorsque la consultation du public est réalisée conformément aux dispositions de l'article L.123-19, ou de la synthèse des observations et propositions du public lorsque le rapport et les conclusions motivées ne sont pas transmis dans le délai mentionné à l'article L.181-10-1, le préfet l'autorité compétente pour autoriser le projet transmet pour information la note de présentation non technique de la demande d'autorisation environnementale, ainsi que les conclusions motivées du commissaire enquêteur ou la synthèse des observations et propositions du public ainsi que les réponses du pétitionnaire :</p> <p>1° A la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, lorsque la demande d'autorisation environnementale porte sur une carrière et ses installations annexes ou une installation de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent ;</p> <p>2° Au conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques dans les autres cas.</p> <p>Le préfet L'autorité compétente pour autoriser le projet peut également solliciter l'avis de la commission ou du conseil susmentionnés sur les prescriptions dont il envisage d'assortir l'autorisation ou sur le refus qu'il prévoit d'opposer à la demande. Il en informe le pétitionnaire au moins huit jours avant la réunion de la commission ou du conseil, lui en indique la date et le lieu, lui transmet le projet qui fait l'objet de la demande d'avis et l'informe de la faculté qui lui est offerte de se faire entendre ou représenter lors de cette réunion de la commission ou du conseil.</p>	<p>La CNCE note qu'en l'absence de remise des conclusions motivées dans les délais pour lesquels aucune souplesse n'est accordée, une synthèse est faite par les services de l'autorité décisionnaire comme en matière de PPVE et alerte sur le manque d'impartialité de la démarche. La synthèse par les services de l'Etat à l'expiration des délais prendra du temps et de la ressource alors qu'un dialogue avec le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête sur la date de remise semble plus opérationnel et gage de qualité.</p>
<p>Article R.181-41 du code de l'environnement :</p> <p>Le préfet L'autorité compétente pour autoriser le projet statue sur la demande d'autorisation environnementale :</p> <p>1° Dans les deux mois à compter du jour de l'envoi par le préfet cette autorité au pétitionnaire du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur en application de l'article R.123-21, ou du III de l'article R.181-37, sous réserve des dispositions de l'article R.214-95, ou de la synthèse des observations et propositions du public en application du II de l'article R.123-46-1 ou de l'article R.181-38 ;</p> <p>2° Ou dans le délai prévu par le calendrier du certificat de projet lorsqu'un tel certificat a été délivré et que l'administration et le pétitionnaire se sont engagés à le respecter.</p> <p>Ce délai est toutefois prolongé d'un mois lorsque l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ou celui du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques est sollicité sur le fondement de l'article R.181-39.</p> <p>Ces délais peuvent être prorogés par arrêté motivé du préfet l'autorité compétente pour autoriser le projet dans la limite de deux mois, ou pour une durée supérieure si le pétitionnaire donne son accord.</p> <p>Ces délais sont suspendus :</p> <p>1° Dans le cas prévu au dernier alinéa de l'article L.181-9 jusqu'à l'achèvement de la procédure permettant la réalisation du projet ;</p> <p>2° Si, dans ces délais, le préfet demande l'autorité compétente pour autoriser le projet a demandé une tierce expertise sur le fondement de l'article L.181-13, à compter de cette demande et jusqu'à la production de l'expertise ;</p> <p>3° Lorsque la procédure est conjointe avec la procédure d'attribution d'un titre minier, jusqu'à la délivrance de ce titre.</p>	<p>La CNCE estime que, tant dans l'esprit de la Convention d'Aarhus que des réglementations communautaires et françaises, il doit être rendu compte par l'autorité compétente des motivations de sa décision "in fine" concernant le projet soumis à consultation publique.</p> <p>La CNCE demande le maintien de la possibilité d'émettre des réserves dans les conclusions motivées.</p> <p>La CNCE demande que la décision finale soit mise en ligne sur le site ayant porté la consultation et qu'une explication soit formulée sur la façon dont il a été tenu compte de la participation du public et des conclusions du commissaire enquêteur.</p> <p>La reddition des comptes est une phase essentielle pour la démocratie participative et le décret ne prévoit rien à cet effet.</p>