

Demande de retrait de l'article 25 du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP)

par la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs – 24/02/2020

Article 25

I. – Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Le 2° de l'article L. 181-9 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° Une phase de consultation du public ; »

2° Le premier alinéa du I de l'article L. 181-10 est remplacé par les dispositions suivantes :

« I. – La consultation du public est réalisée sous la forme d'une enquête publique dans les cas suivants :

« – lorsque celle-ci est requise en application du I de l'article L. 123-2 ;

« – lorsque l'autorité qui organise la consultation estime, pour le projet concerné, qu'une enquête publique doit être organisée, en fonction de ses impacts sur l'environnement ainsi que des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ou de ses impacts sur l'aménagement du territoire.

« Dans les autres cas, la consultation du public est réalisée conformément aux dispositions de l'article L. 123-19.

« Lorsqu'il est procédé à une enquête publique, celle-ci est réalisée conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du présent livre, sous réserve des dispositions suivantes : » ;

3° Aux premier et deuxième alinéas du I et au II de l'article L. 181-31, les mots : « d'enquête publique » sont remplacés par les mots : « de consultation du public ».

II. – Au 2° de l'article L. 2391-3 du code de la défense, les mots : « d'enquête publique » sont remplacés par les mots : « de consultation du public ».

Pour faire suite à la réduction du périmètre des projets industriels aujourd'hui soumis à évaluation environnementale que prévoit le projet de loi ASAP dans ses articles précédents, l'article 25 vient de manière collatérale réduire également le champ d'application des enquêtes publiques, en laissant au préfet la maîtrise de décider de remplacer l'enquête publique par une simple consultation du public par voie électronique, sans tiers indépendant.

Ce choix sera potentiellement source de divergences d'appréciation par les préfets et risque indéniablement d'être préjudiciable dans les territoires les plus vulnérables (on pense à la Bretagne par exemple), à une protection effective de l'environnement.

La participation du public est un élément incontournable de l'élaboration de la décision.

Elle est nécessaire à l'amélioration de sa qualité et de sa légitimité et vouloir réduire cette dernière à une simple consultation du public par voie électronique, sans tiers indépendant porte non seulement atteinte à la bonne information et expression du public mais surtout ne s'avère pas nécessairement compatible avec l'objectif à atteindre de simplification et d'accélération des projets.

.../...

Par ailleurs, le risque de conflit d'intérêt découlant du fait que ce soit une autorité administrative et non une autorité environnementale qui décide au cas par cas de dispenser d'étude d'impact certains projets industriels soumis à autorisation, peut être également de nature à nourrir inutilement une nouvelle source de contentieux. Il suffit alors de mettre en balance le mois gagné en délai et les 2 ou 4 années susceptibles d'être perdues au contentieux, sans parler des surcoûts occasionnés par les procédures engagées devant les juridictions administratives !

En effet, s'il est présumé que les dossiers qui font l'objet d'une autorisation environnementale mais qui, sur appréciation du préfet, seront exemptés d'étude d'impact, présenteront moins d'enjeux environnementaux, ils ne peuvent toutefois être assimilés à des dossiers relevant du régime de l'enregistrement. C'est bien pourtant à cette assimilation que procède l'article 25 en donnant au préfet la possibilité de remplacer l'enquête publique par une simple consultation du public mise en œuvre pour les dossiers relevant de l'enregistrement.

Les raisons avancées dans l'exposé des motifs du projet de loi pour les soumettre à une procédure allégée de participation du public ne sont ni pertinentes ni fondées.

À titre de retour d'expérience, un état des lieux a été réalisé sur le département de la Mayenne d'avril 2017 à nos jours par une des compagnies territoriales de la CNCE, portant sur les projets industriels et agricoles soumis à enregistrement entraînant la mise en œuvre d'une simple consultation du public (les statistiques précises qui ont été établies peuvent être mises à votre disposition).

Il ressort :

- Que cette procédure de consultation ne permet pas la bonne information du public : organisée sous forme numérique, elle prive une partie du public qui n'a pas accès à ce moyen de communication (notamment dans les zones rurales), de pouvoir s'informer et donner son avis, alors que l'enquête publique aujourd'hui modernisée lui permet de s'exprimer à la fois lors des permanences tenues par le commissaire enquêteur, mais aussi sur un registre électronique ou une adresse courriel dédiée.
- Que cette procédure de consultation allégée ne permet pas de gagner du temps pour les raisons suivantes :
 - Pour 73,3% des projets, la consultation par voie électronique est organisée plus de 2 mois après le dépôt du dossier complet par le porteur de projet ; ce délai est donc plus long ou au moins semblable à la préparation de l'enquête publique.
 - Dans 57,1% des cas, la décision du préfet intervient plus de 2 mois après la fin de la consultation du public par voie électronique ; dans 33,3% des cas, le délai se situe entre 3 et 5 mois, bien que le nombre de dépositions du public soit très faible, voire nul (alors que le délai d'élaboration et de transmission du rapport d'un commissaire enquêteur est d'un mois, avec analyse et synthèse d'observations parfois nombreuses)

- Dans 73,8 % des cas, la décision du préfet est rendue plus de 5 mois après le dépôt du dossier complet ; dans 19% des cas, le délai est de 7 et 9 mois ; un délai qui paraît bien supérieur à l'ensemble des phases de l'enquête publique.
- Que cette procédure de consultation ne fait réaliser au porteur du projet qu'une moindre économie dans la mesure où l'annonce légale y est obligatoire (donc aussi coûteuse que celle prévue pour l'enquête publique), sachant que n'apportant pas les mêmes garanties que l'enquête publique, elle n'exclut pas les recours contentieux lourds de conséquences financières pour le porteur de projet.
- Que cette procédure de consultation fait douter de son efficacité en termes de restitution des observations. Lorsque des observations sont déposées, il est constaté au final que l'arrêté préfectoral ne fait état ni de leur synthèse, ni de leur exploitation (ce qui peut s'expliquer par les effectifs réduits des personnels administratifs ad hoc ?) alors qu'elles sont assurées, avec objectivité et toute l'indépendance requise, par le commissaire enquêteur dans l'enquête publique.

En conséquence, outre le fait que cette procédure est à la fois difficilement lisible pour le public, source de complexité administrative et susceptible de nourrir une nouvelle source de contentieux sur la base du conflit d'intérêt, l'article 25 affecte bien de manière collatérale le champ des enquêtes publiques et constitue bien une régression de la démocratie participative.

La CNCE réitère ses craintes par rapport à la procédure de l'article L.123-19 du code de l'environnement qui n'apporte pour le public aucune des garanties que procure l'enquête publique. **L'article 25 participe à ce détricotage systématique de l'enquête publique et constitue une manière de la faire disparaître en faisant de la dématérialisation la procédure de droit commun de la participation du public.**

La CNCE estime que l'article 25 du projet de loi ASAP relève d'un processus qui s'apparente à celui d'une bipolarité des erreurs : excès de valorisation de la dématérialisation parée des vertus de la facilité et de la modernité, et discrédit totalement injustifié d'une procédure de proximité, encadrée juridiquement et garantie d'objectivité et d'indépendance avec l'enquête publique qui serait une procédure d'autrefois, complètement dépassée !

La CNCE ne peut que le déplorer et en conséquence, **elle en demande le retrait.**

Enfin, sous couvert de simplification et d'accélération des procédures, la mise en œuvre de cette procédure de consultation est d'autant plus dangereuse et inappropriée pour des projets industriels qui seront supposés présenter peut-être moins d'enjeux environnementaux, mais qui ne seront pas néanmoins sans aucune incidence ni effets indirects sur l'environnement et le cadre de vie des riverains concernés, comme une actualité récente vient de le rappeler (Usine Lubrizol de Rouen).