

Participation du public, du 27 juin au 21 juillet 2016, relative au projet d'ordonnance portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement

Motifs de la décision en application de l'article L. 120-1 du code de l'environnement

Remarques sur le projet d'ordonnance

A titre liminaire et en réponse aux commentaires s'interrogeant sur la notion de projet, il faut noter que si la **notion de projet** est définie par le projet d'ordonnance relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, cette nouveauté ne modifie pas le champ d'application du débat public.

Par ailleurs, concernant le lien entre les phases amont et aval, si le projet d'ordonnance **favorise** les procédures de **participation du public en amont**, il est estimé que seuls 200 projets feront l'objet d'une concertation préalable avec garant chaque année, contre de l'ordre de 8 000 projets (nombre moyen au cours des dernières années selon la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs) qui verront leur **phase aval allégée** par les modifications apportées par le projet d'ordonnance. Pour rappel, la saisine obligatoire de la Commission nationale du débat public concerne actuellement une dizaine de projets en France chaque année.

Les champs d'application des phases amont et aval ne sont donc pas identiques et c'est ce qui explique que le principe directeur de la réforme soit celui de la **proportionnalité** : dès que possible, le caractère facultatif des procédures en phase amont a été acté afin de prévoir des outils de résolution de crises ou de blocages à disposition tant du public que des maîtres d'ouvrage.

Enfin, les phases amont et aval se distinguent par leurs **temporalités différentes**, ce qui implique que l'une ne puisse remplacer l'autre. Lors de la phase amont, c'est avant tout l'opportunité du projet ou les grandes orientations du plan ou du programme qui seront discutées, alors que la phase aval traitera surtout des caractéristiques et des options du projet, plan, programme.

L'objectif du Gouvernement à travers ce texte n'est donc pas un alourdissement généralisé des procédures, comme cela a pu être soulevé par certains commentaires, mais un renforcement ciblé des procédures de participation du public sur les cas les plus problématiques.

1) Sur les procédures de participation en amont :

Concernant le champ du débat public, il est important de rappeler que celui-ci n'est pas modifié par le projet d'ordonnance en ce qui concerne les projets (infrastructures, centrales, équipements...). La Commission nationale du débat public (CNDP) sera par contre désormais saisie automatiquement d'un certain nombre de plans et programmes nationaux soumis à évaluation environnementale (schéma national d'infrastructures de transport, plan national de gestion des déchets, etc.) pour lesquels elle n'avait jusqu'à présent pas compétence pour organiser un débat public. Ces débats publics sur des documents d'orientation stratégique ou programmatique permettront un débat le plus en amont possible avec les citoyens, préalablement aux projets eux-mêmes.

En revanche, certaines modalités du débat public sont modifiées : pour les projets ne faisant pas l'objet d'une saisine automatique de la CNDP et pour les débats nationaux sur un projet de réforme du Gouvernement, il sera désormais possible aux citoyens de la saisir en vue de demander l'organisation d'un débat public.

La nouvelle procédure de concertation préalable ouvre le champ de la participation du public en amont à tous les projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale. **Cette concertation n'est pas obligatoire**, contrairement à la concertation du code de l'urbanisme prévue en son article L. 103-2 pour un certain nombre de projets et vis-à-vis desquels l'ordonnance vise à éviter tout doublon entre les procédures.

La concertation pourra être organisée dans le respect de modalités minimales (durée entre 15 jours et 3 mois, publicité préalable et obligation de rendre des comptes à l'issue de la concertation), si le maître d'ouvrage le décide de son propre chef ou si la personne publique autorisant le projet ou décidant du plan ou programme le décide. Il reviendra au maître d'ouvrage et aux autorités publiques locales de bien apprécier le contexte local dans lequel s'insérera le projet avant de décider d'organiser ou pas une concertation préalable.

Enfin, pour certains projets présentant un intérêt public du fait de financements publics, un droit d'initiative est ouvert aux citoyens à la suite de la publication d'une déclaration d'intention par le maître d'ouvrage. Le préfet décidera ensuite de la suite à donner à cette initiative citoyenne. S'il y est donné suite, une concertation sous l'égide d'un garant désigné et rémunéré par la CNDP sera organisée.

Sur la question des expertises complémentaires qui peuvent être demandées à la CNDP dans le cadre du débat public ou par le biais d'un garant pour la concertation préalable, le texte ne prévoit pas de donner suite automatiquement à toute demande, mais bien de laisser la CNDP en apprécier la nécessité. Le coût de cette expertise sera à la charge de la CNDP et non du maître d'ouvrage. Plusieurs observations soulèvent par ailleurs l'ambiguïté de la notion d'« **expertise complémentaire** ». Le recours aux expertises complémentaires est déjà fréquent, sans pour autant qu'il apparaisse nécessaire de définir plus précisément ce que recouvre cette notion. Le projet d'ordonnance confère à la Commission nationale du débat public le droit de demander la réalisation d'expertises complémentaires, puisqu'il s'agira, lors de cette phase amont sans étude d'impact environnementale, de confirmer ou infirmer les affirmations du porteur de projet/plan/programme.

Quelques observations contestent la possibilité de discuter en amont de « **l'absence de mise en œuvre** » **du projet**. Il faut noter que, dans le droit actuel, l'opportunité du projet peut d'ores-et-déjà être débattue au cours d'un débat public, la phase amont devant permettre au public de questionner le porteur de projet sur l'opportunité de celui-ci. Par ailleurs la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, que la France a ratifiée le 8 juillet 2002, dispose en son article 6 (point 4) que « *la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* ».

2) Sur les procédures de participation en aval :

S'agissant de **l'enquête publique**, certains commentaires se sont inquiétés de potentiels reculs des garanties offertes au public et ont déploré l'abaissement de sa durée minimale à quinze jours lorsqu'un projet ne fait pas l'objet d'une étude d'impact. Il ne s'agit là que d'une durée minimale, identique à celle antérieurement prévue en droit français s'agissant des procédures d'expropriation. La durée de l'enquête publique pour tous les projets, plans et programmes soumis à

évaluation environnementale, pour lesquels un impact sur l'environnement a donc bien été identifié, reste donc de trente jours. En outre, le recours à l'enquête publique unique inquiète : ici encore, il s'agit d'une faculté et il est précisé dans le texte de l'ordonnance qu'elle ne devra être mise en œuvre que si elle permet une meilleure information et une meilleure participation du public. Ce texte ne change ni le champ de l'enquête publique, ni le rôle du commissaire enquêteur.

Le Gouvernement n'a pas retenu les demandes de suppression de l'enquête publique environnementale, procédure reconnue et respectée depuis sa création en 1983. Il considère en effet que cette dernière est un élément important de la participation du public en matière d'environnement, qui conserve toute sa place dans la réforme actuelle. En outre, cette suppression ne permettrait pas de respecter pleinement le droit de l'Union européenne et affaiblirait les garanties de participation du public, obligeant le porteur du projet à tirer lui-même le bilan de la phase de participation du public. Cette charge supplémentaire pour le porteur de projet, public ou privé, porterait atteinte aux garanties de neutralité nécessaires pour cette procédure de participation.

Enfin, bien que la dématérialisation de l'enquête publique inquiète également, il faut souligner que, telle qu'elle est prévue, cette modernisation ne porte aucunement atteinte à la possibilité ni de consulter un dossier papier, ni de rencontrer le commissaire enquêteur, et qu'elle n'impose pas non plus aux petites communes d'engager des moyens disproportionnés. Un maintien de garanties telles que le rôle du commissaire enquêteur, des permanences de ce dernier ainsi qu'un dossier papier toujours librement consultable évite de rendre impossible toute participation du public dans des territoires victimes de la fracture numérique. En outre, la dématérialisation doit pouvoir permettre de toucher un public plus large, qui ne se déplace pas forcément dans le cadre de consultation classique, mais réagira par internet.

Des avancées en matière de transparence sont également insérées dans le texte. La synthèse des observations du public produites à l'issue de la concertation amont est jointe au dossier d'enquête publique, permettant au public d'être informé des phases de participation antérieures. L'enquête publique peut être prolongée en cas de modification substantielle de l'étude d'impact, et non pas seulement du projet. De nouvelles possibilités d'échange entre le public et les porteurs de projet sont encouragées : la possibilité d'organiser une réunion publique après la clôture de l'enquête publique doit permettre un dernier échange avec le porteur de projet, si ce dernier le souhaite, pour lui donner l'occasion de présenter la justification de son projet au regard de l'enquête publique. Cette réunion publique ne rallonge pas la durée de l'enquête ou d'instruction.