

# CONTRIBUTION DE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT SUR LE DECRET ASAP

## Non aux régressions répétées de la démocratie de proximité en matière d'environnement

Ce projet de décret s'inscrit dans un contexte général marqué par des régressions du droit de l'environnement et de la participation du public, faites par touches progressives, dans des lois, et textes réglementaires, sans que le grand public puisse être véritablement associé ni même informé en ce qui concerne la réforme imperceptible mais profonde qu'il en résulte. Cette évolution préoccupante du droit de l'environnement et de la démocratie environnementale est dénoncée depuis plusieurs années par FNE, et par de nombreuses associations œuvrant dans le domaine de l'environnement, ainsi que par des scientifiques de premier plan, notamment en droit de l'environnement.

France Nature Environnement s'est saisie de cette question depuis longtemps et s'est mobilisée dès le projet de loi, pour alerter sur de nombreuses dispositions prévues par la loi dite « ASAP ».

C'est dans la continuité de ces prises de position que s'inscrit notre contribution à la présente consultation sur le projet de décret.

### 1/ REDUCTION DU CHAMP DES ENQUETES PUBLIQUES

Ce décret met en œuvre l'article 44 de la loi ASAP et entérine la possibilité d'une participation du public par voie électronique (PPVE), lorsque l'autorisation ne donne pas lieu à évaluation environnementale. Cette alternative à l'enquête publique donnée au préfet signifie en langage clair une nouvelle réduction du champ des enquêtes publiques. Nous maintenons notre ferme opposition exprimée pendant les débats parlementaires à cette régression démocratique et rappelons les conditions scandaleuses dans lesquelles cet article a été adopté (supprimé par un amendement, puis rétabli en dernière lecture lors d'un passage en force, sans nouvel argument et au mépris de la représentation nationale).

FNE souligne et regrette que le nombre d'enquêtes publiques environnementales a déjà diminué de 9483 en 2013 à 5412 en 2108 (Données communiquées par les TA et recueillies par la CNCE). Cette réforme ne peut qu'aggraver cette minorisation constante d'une procédure centrale pour la mise en œuvre de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

FNE rappelle que les enquêtes publiques constituent depuis 1976 (loi relative à la protection de la nature) une procédure clé de l'information du public en matière d'environnement puisqu'elles sont le moment où il a accès aux

évaluations environnementales (études d'impact sur l'environnement). En 1983 la loi Bouchardeau a étendu leur champ et consacré leur rôle en matière de démocratisation de la décision et de protection de la nature. Elles ont été un progrès tant pour l'information du public que pour le recueil de ses observations, rendant cette procédure largement connue et pratiquée par le public dont les associations de protection de la nature. Il convient surtout de souligner comment, ces dernières années, l'enquête publique s'est considérablement modernisée et touche un public de plus en plus nombreux : L'ordonnance du 3 août 2016 et son décret d'application du 25 avril 2017 ont généralisé la dématérialisation de l'enquête publique. La participation en ligne à une enquête publique est donc déjà, non seulement possible mais largement pratiquée depuis plusieurs années. Les Commissaires enquêteurs notent les effets significatifs de cette pratique sur la participation du public.

FNE souligne l'importance du maintien du présentiel dans la conduite de l'enquête afin de permettre la pleine information et la participation de tous les publics. Le dialogue concret avec un commissaire enquêteur facilite l'accès à l'information pour des dossiers très techniques. Il permet par exemple aussi à des personnes peu à l'aise avec l'écrit de formuler des observations orales, lesquelles seront reproduites sur le papier par le commissaire enquêteur avant d'être signée par le déposant.

Des garanties d'indépendance et d'impartialité sont liées à la fonction de commissaire enquêteur : ils sont inscrits sur une liste départementale après audition par la CACE, sont nommés pour chaque enquête publique par le président du Tribunal Administratif afférent et doivent rendre au terme de l'enquête 2 documents : un rapport objectif sur le déroulement de l'enquête publique et un avis personnel et motivé. Les porteurs du projet soumis à enquête publique doivent répondre aux observations et réserves du commissaire, organisant ainsi une forme de débat contradictoire avec le public.

Au regard de ce cadre normatif éprouvé de l'enquête publique, la faiblesse du cadre réglementaire des PPVE est flagrante :

- Aucun contrôle des modalités d'affichage obligatoire
- Aucune vérification possible de la complétude du dossier
- A la fin de la procédure, c'est l'autorité en charge de donner l'autorisation du projet qui rédige « la synthèse des observations et propositions du public », sans les exigences d'indépendance et d'impartialité qui s'imposent à des commissaires enquêteurs

Il y a fort à parier que dans de telles conditions, notamment en termes d'information, la participation du public ne pourra que s'affaiblir dans le cadre de cette nouvelle procédure. La réforme proposée va donc à l'encontre des objectifs qu'elle prétend poursuivre ; si simplification il y a, ce n'est certes pas pour le public de l'actuelle enquête publique.

Ce mouvement de généralisation des PPVE feint d'ignorer la **fracture numérique** qui touche une large partie de la population, malgré les alertes de la CNDP<sup>1</sup> et de la CNCE. Dans ce document en qui soulignent qu'elle touche 12 % de la population.

Comme le souligne le Défenseur des Droits dans son rapport « [Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics](#) »<sup>2</sup>, la dématérialisation ne doit pas engendrer *de rupture d'égalité entre les usagers ni favoriser l'émergence de discriminations, telle que la discrimination territoriale*. La consultation du public uniquement par voie

---

1 [https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/cnce\\_cndp\\_communication\\_202004.pdf](https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/cnce_cndp_communication_202004.pdf)

2 [Rapport DDD 16/01/2019- Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics](#)

électronique serait par cette discrimination opérée au sein de l'ensemble des publics susceptibles de participer contraire aux principes même de l'accessibilité de l'information et de la participation du public énoncés par la Convention d'Aarhus<sup>3</sup> et l'article L110-1 5° assurant à toute personne « des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ».

## 2/ CONSULTATION FACULTATIVE DES CODERST

Ce texte est une nouvelle étape dans la mise à mort lente des CODERST qui permettent à d'autres acteurs que l'administration (les collectivités territoriales, les représentants des activités économiques et agricoles, les associations de protection de l'environnement, des personnalités qualifiées comme des chercheurs ou des médecins...) de souligner des enjeux que l'administration peut ne pas avoir vu. Sa consultation et les débats qui s'y organisent peuvent permet d'améliorer la décision du préfet en termes d'encadrement particulier d'une ICPE soumise à enregistrement. Compte tenu des régressions successives opérées depuis quelques années, tous les CODERST ont vu leur ordre du jour s'alléger fortement, conduisant parfois à l'annulation de certaines réunions mensuelles de CODERST faute de dossiers. Ce siphonage de l'ordre du jour par des manœuvres procédurales (généralisation de l'enregistrement notamment) les empêche d'avoir une approche cohérente et construite collectivement des enjeux environnementaux et sanitaires de leur département, contrairement à la mission que le code de la santé publique leur assigne.

Ce décret rabote une disposition — le maintien du CODERST obligatoire pour les ICPE enregistrées présentant des dangers particuliers nécessitant un arrêté de prescriptions spéciales — qui avait été présentée comme une contrepartie d'une précédente régression procédurale ! Or la pratique nous montre que les préfets n'utilisent que très rarement la possibilité qui leur est offerte de saisir le CODERST quand cette saisine est facultative. Un dossier complexe risque en effet toujours d'ouvrir un débat qui bien que sain pour la démocratie et souvent décisif pour la protection de l'environnement, est souvent vécu par le préfet comme source de division des administrations sectorielles membres de la commission.

La transmission du dossier pour information du CODERST ne permet pas d'organiser un débat contradictoire ni de formaliser un avis précisant les positions et éventuelles réserves des membres du CODERST. Ce n'est pas une procédure participative.

## 3/ ABAISSEMENT DES SEUILS DE SAISINE DE LA CNDP

Le projet de décret comporte des dispositions qui augmentent de façon très significative les seuils de saisine de la Commission Nationale du Débat Public, présentés dans l'exposé des motifs en termes de « revalorisation » des seuils.

Les nouveaux seuils proposés sont multiples en fonction du type d'opérations considérées ce qui ne fait que complexifier la compréhension de la procédure pour le grand public.

Le seuil de saisine facultative passe de 150 M d'euros aujourd'hui à 230 ou 300 M d'euros selon les cas.

Le seuil de saisine obligatoire passe de 300 M d'euros aujourd'hui à 460 ou 600 M d'euros selon les cas.

---

<sup>3</sup> [Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement](#)

En revanche aucune disposition n'est prévue pour combler le vide juridique qui est apparu à de multiples reprises depuis la création de la CNDP, en ce qui concerne le non-respect de la saisine obligatoires par certains opérateurs. En l'absence de possibilité d'auto-saisine de la CNDP, et les saisines associatives étant rejetées dans ce cas de figure au motif que la saisine, obligatoire, doit être faite par le porteur de projet, le principe du débat public peut ainsi être bafoué en toute impunité sauf recours contentieux ultérieur.

Nous nous associons à la position de la CNDP qui a fait savoir dans la décision issue de sa séance du 1<sup>er</sup> février 2021 que « les projets de révision des seuils de l'article R.121-2 du code de l'environnement en application des dispositions de la loi d'accélération et simplification de l'action publique du 8 décembre 2020, s'ils étaient adoptés, auraient pour conséquence de restreindre plus encore le droit à l'information et à la participation du public ». Elle recommande « Que les projets de révision de l'article R.121-2 du code de l'environnement permettent d'élargir le droit à l'information et à la participation du public à l'élaboration des projets ayant une incidence sur l'environnement en y intégrant de nouvelles catégories d'opérations correspondant aux grands enjeux contemporains » ce qui est l'inverse de ce que prévoit le projet de décret.

Nous demandons donc le maintien des seuils actuels et qu'un dispositif de contrôle du respect des modalités de saisine obligatoire soit mis en place.

#### CONTRADICTION COMPLETE AVEC LA RECENTE REFORME DE LA DEMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE

Les enquêtes publiques comme les CODERST et les débats publics organisés par la CNDP constituent des lieux où peuvent s'organiser des débats contradictoires, au service d'un meilleur ajustement des décisions publiques au contexte local et à l'environnement.

Force est de constater que ce projet de texte les affaiblit en rendant leur organisation optionnelle ou leur saisine non systématique.

Alors que le Gouvernement prétend vouloir davantage assembler les citoyens à la décision, ce projet de texte organise leur éviction et la minimisation de leurs observations.

Cette réforme va enfin à l'encontre d'un des points d'équilibre de la réforme de 2016 sur la démocratie environnementale qui était de ne pas remettre en cause la procédure d'enquête publique. Le bilan de cette dernière réforme, prévue par la Loi pour mars 2020, est toujours attendu alors que FNE a été auditionnée par la mission du CGEDD dédiée en novembre 2019.

C'est pourtant sur la base d'une réelle évaluation des dispositifs existants, leur intérêt et leurs limites, que devrait être pensée une modernisation et une simplification des modalités d'association du public aux décisions, qui devrait en outre avoir pour ambition de surmonter les difficultés identifiées plutôt que déconstruire l'existant.

En conclusion, nous demandons que le décret soit reporté et un moratoire concernant tout texte réglementaire intervenant en matière de participation du public à l'élaboration des décisions en matière d'environnement et ce tant que le bilan des réformes de 2016 n'aura pas été rendu public.