Veille citoyenne d'information sur les OGM et les semences

Enquêtes publiques en France : une disparition programmée ?

Par

Publié le 20/05/2019

Le 24 décembre 2018 a été adopté un décret qui permet, pour les trois ans à venir, de déroger aux obligations relatives à l'enquête publique dans deux régions. L'association France Nature Environnement (FNE) a répondu à cette consultation publique et revient avec nous sur les enjeux et les conséquences de ce décret. Entretien avec Solène Demonet.

Cette expérimentation a été prévue par la loi pour un État au service d'une société de confiance d'août 2018 [1]). Ainsi, dans un objectif de « *simplification et de diminution des délais* », le décret prévoit d'expérimenter dans les deux régions Hauts-de-France et Bretagne le remplacement de l'enquête publique par une participation électronique du public pour les projets concernés par une

autorisation environnementale ayant déjà donné lieu à une concertation préalable.
Précédemment, le gouvernement avait interrogé les citoyens sur la pertinence de l'expérimentation de ce nouveau format. La synthèse de cette consultation [2] rend compte de trois avis favorables donnés pour 2768 avis défavorables (sur un total de 2961 commentaires récoltés), l'argument le plus récurrent étant que « *l'expérimentation est anti-démocratique ou porte atteinte à la liberté d'expression* ». Cela n'a manifestement pas posé de problème au gouvernement. Si le gouvernement juge l'expérimentation concluante alors l'essai serait généralisé à l'ensemble du territoire et supprimerait l'ensemble des enquêtes publiques.

Inf'OGM - En quelques mots, qu'est-ce qu'une enquête publique ?

Solène Demonet (France Nature Environnement) - L'enquête publique désigne le débat qui doit accompagner une procédure d'autorisation de projets industriels (Installation classée pour la protection de l'environnement - ICPE), et de certains projets d'urbanisme, qui comportent une évaluation environnementale. Après publicité, un commissaire-enquêteur organise la participation du public et anime le débat à travers des réunions publiques portant sur un projet précis.
Au terme de 30 jours minimum de débat, le commissaire-enquêteur rend un rapport et émet un avis motivé par les conclusions qu'il aura tirées lors du débat et qui sera transmis au préfet pour que celui-ci puisse prendre une décision vis-à-vis de l'autorisation du projet.
Cet outil n'est pas idéal mais il a le mérite d'être connu et d'avoir des jalons identifiés qui fonctionnent.

En quoi l'enquête publique diffère-t-elle de la concertation préalable et de la consultation publique ?

La concertation préalable et l'enquête publique n'interviennent pas au même moment dans la vie d'un projet. La première se place en amont du projet et porte sur ses grandes lignes, alors que l'enquête publique est organisée lorsque le projet est déjà bien avancé et porte sur ses modalités de réalisation, dans le détail. Lors d'une concertation préalable, le garant ne rend pas d'avis mais dresse un bilan des remarques et propositions, ainsi que des évolutions du projet envisagées suite à l'expression citoyenne. Si ce travail est important, il ne remplace cependant pas celui du commissaire-enquêteur, qui est un animateur direct de la participation en organisant des réunions publiques, auditions de personnes, suspension de procédure en cas d'évolution du dossier... et surtout rédaction de conclusions motivées avec un avis transmis à la préfecture sous forme de synthèse, permettant de faire évoluer le projet le cas échéant. Ces deux procédures ne sont donc pas alternatives mais complémentaires.
Dans le cadre de la consultation publique, qui est un terme générique qui désigne le plus souvent de simples consultations électroniques, les contributions des citoyens sont envoyées par Internet, sans publicité préalable particulière et sans qu'aucun rapport ni avis ne soit rédigé a posteriori. Les citoyens ne savent donc pas si leurs contributions sont prises en compte ou non. Cela pose aussi problème aux associations de défense de l'environnement qui auront plus de mal à déterminer les points problématiques pertinents et à agir en justice contre certains projets.
Ainsi, ni la concertation préalable ni la consultation électronique ne présentent les mêmes garanties que l'enquête publique.

Pourquoi FNE s'oppose au remplacement des enquêtes publiques par des consultations électroniques ?

Continuant sur la lancée de régression massive des exigences environnementales, le décret du 26 décembre 2018 rogne encore le peu de participation qui subsiste en France. L'enquête publique devient un objet rare qui succombe à la généralisation du régime de l'enregistrement (et non plus de l'autorisation) pour les ICPE. Il est peu probable que la confiance, pourtant affichée dans le titre

de la loi qui crée l'expérimentation, soit maintenue.
En effet, une grande réflexion sur la démocratie environnementale avait été initiée suite à la mobilisation autour du barrage de Sivens et à la mort de Rémi Fraisse le 25 octobre 2014. Un rapport [3] rendu au ministère de l'Environnement en 2015 avait alors pour ambition de réconcilier le public avec son droit à la participation, et faisait des propositions concrètes telles que la concertation avec les citoyens dès l'origine du projet, les informer sur les suites données à sa participation ou encore formulait des propositions pour réussir le dialogue environnemental. C'est d'ailleurs dans cet élan que la concertation préalable a été introduite dans le Code de l'environnement (mais aussi pour que la France se conforme à ses engagements internationaux). Cependant les conditions de la réussite se trouvent altérées par l'expérimentation créée par la loi Essoc.
Nous sommes bien loin des préconisations du rapport de 2015 sur le dialogue environnemental… C'est un leurre de croire que la consultation électronique remplacera l'enquête publique, alors qu'elle devrait être plutôt intégrée à cet outil qui nécessite d'être modernisé. Outre la fracture numérique, qui est une limite évidente de cette forme de consultation, l'absence de commissaire-enquêteur éloigne les populations qui ont du mal à s'exprimer sur certains sujets et qui ont besoin d'un accompagnement. La généralisation des procédures publiques uniquement par Internet organise purement et simplement l'exclusion d'une fraction significative de la société qui n'a pas accès au débat public et à la défense de ses intérêts. C'est pourquoi le maintien de l'enquête publique (et même son élargissement à de nouveaux projets et en incluant des formes de participation électronique) est primordial.
Cette expérimentation va réduire drastiquement la participation du public aux décisions environnementales en l'absence de publicité et de mise en valeur des résultats de ces consultations.

À l'avenir, quelle transparence des procédures et quelle accessibilité des informations dans le domaine environnemental ?

On constate depuis dix ans un mouvement général de recul de l'accès à la participation du public. Ce décret n'est qu'un coup supplémentaire à l'effritement de la démocratie environnementale. La convention d'Aarhus a beau imposer un certain nombre de droits en la matière, l'État fait tout pour garantir une image de participation tout en adoptant des outils de plus en plus légers et de moins en moins utilisables par les citoyens et qui portent sur de moins en moins de projets, tendance qui finit par totalement neutraliser les processus de participation du public.
En conclusion, le gouvernent croit accélérer les procédures et faciliter les projets en réduisant l'espace de parole citoyen : il va ainsi à l'encontre de la mobilisation actuelle de concertation. Or c'est justement renforcer le risque de contentieux et de blocages des projets, que de prendre une telle direction.

---

[1] Décret du 24 décembre 2018 n°2018-1217 publié au Journal Officiel le 26 décembre 2018 et loi Essoc dite Confiance n°2018-727, article 56

[2] Décret pris en application des articles 56 et 57 de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC), Synthèse en date du 17 décembre 2018 : http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_consultation_du_public-2.pdf

[3] MEDDE, Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental, Démocratie environnementale : débattre et décider, 3 juin 2015, https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000364.pdf

---

Adresse de cet article : https://infogm.org/article_journal/enquetes-publiques-en-france-une-disparition-programmee/