

DECRET -pris en application des articles 56 et 57de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC)

Synthèse en date du 17 décembre 2018

La présente synthèse est effectuée sur la base de **2 961 commentaires** reçus à la date du 11 décembre 2018 à minuit, date de fin de la consultation.

3 avis favorables

2 768 avis défavorables

113 commentaires en plusieurs exemplaires

71 hors sujet

6 neutres

Concernant les avis défavorables, il est possible de les classer de la façon suivante, certains commentaires exprimant parfois plusieurs motifs de désapprobation :

- 1 287 opposés au projet de décret car, selon eux, l'expérimentation est anti-démocratique ou porte atteinte à la liberté d'expression ;
- 950 opposés au projet de décret dans la mesure où ils sont opposés aux éoliennes ;
- 698 opposés au projet en raison de la fracture numérique et des difficultés ou incapacités d'accès à internet ;
- 459 opposés au projet en tant qu'il supprime le rôle primordial du commissaire enquêteur, la participation par voie électronique ne permettant pas d'échanger et de se faire éclairer les dossiers soumis à la consultation ;
- 67 considèrent que la participation par voie électronique présente des inconvénients par rapport à l'enquête publique (notamment pour les dossiers volumineux, pour les cartes...)

En outre :

- 59 considèrent que la participation du public présente actuellement des imperfections dans la prise en compte des observations du public ;
- Une centaine d'avis mentionnent les gilets jaunes ;
- 37 s'interrogent sur le dispositif d'évaluation qui sera mis en place au terme de l'expérimentation.

1. Expérimentation et démocratie

Dans la plupart des cas, les avis défavorables portent davantage sur le contenu de l'article 56 de la loi ESSOC que sur le contenu du décret, celui-ci n'ayant pour vocation que de déterminer les régions de mise en œuvre de l'expérimentation. Les commentaires peuvent être interprétés comme un regret du public de ne pas avoir pu participer en amont à l'adoption de la loi et dudit article et expriment souvent une critique vis-à-vis du Parlement qui a adopté la loi à l'origine de l'expérimentation. En témoigne la référence aux gilets jaunes, qui revient fréquemment. Nombre d'avis considèrent le projet comme un manque de « confiance » du gouvernement vis-à-vis des citoyens.

Ces avis relèvent que ce projet de décret, qui intervient pour certains « en catimini » et constitue « un déni de démocratie », est une atteinte aux droits et liberté des citoyens au détriment de l'expression démocratique.

La procédure de participation par voie électronique est perçue comme restrictive, contrairement à l'enquête publique qui est souvent décrite comme le dispositif de participation du public le plus démocratique, permettant d'assurer transparence et impartialité dans la prise en compte des observations du public.

Réponse : des garanties identiques à celle de l'enquête publique

La loi ESSOC a acté le principe d'expérimentation de la dérogation, en substituant à l'enquête publique une autre modalité de participation du public. Néanmoins, cette substitution ne saurait priver les citoyens ni de leur liberté d'expression, ni de la garantie de la prise en compte de leurs observations de manière transparente et objective.

En effet, le remplacement de l'enquête publique par une participation par voie électronique dans le cadre de l'expérimentation est associé à des garanties visant à renforcer la participation du public en amont (concertation préalable avec garants), sans pour autant négliger la phase aval (participation par voie électronique) avec le maintien d'une exigence d'accès à tous à l'information et à la participation(cf. point n°3).

Certains avis font état d'un allègement abusif des procédures de participation en aval. Or, la participation par voie électronique, telle que prévue par l'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016, comporte un certain nombre de garanties identiques à celle de l'enquête publique, qui répondent aux exigences de participation du public pour les projets soumis à évaluation environnementale, prévues par le droit européen (directive 2011/92/UE) :

- une **durée** de la participation de 30 jours ;
- une **information préalable par avis** sur le site internet, sur le lieu de réalisation du projet et en mairie ;
- un **contenu du dossier** identique à celui de l'enquête publique ;
- une **publication de la décision** pendant une durée minimale de trois mois (dernier alinéa du II de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement). Cette décision doit, pour les projets soumis à évaluation environnementale, répondre à un certain nombre de caractéristiques qui découlent elles aussi du droit européen : elle doit être explicite, motivée, notamment au regard des enjeux environnementaux, et fixer des mesures en vue d'éviter, réduire ou compenser les impacts environnementaux. Cette décision doit être accompagnée des informations relatives à la participation du public, de la synthèse des observations reçues et d'une mention des lieux où l'étude d'impact peut être consultée.

Par ailleurs, le projet de décret mis en consultation est un décret d'application qui précise les deux régions choisies qui pourront déroger au dispositif de principe en matière de participation du public, autrement dit à l'enquête publique, et prévoit un **renforcement des mesures de publicité** de manière à les rapprocher des mesures de publicité actuelles de l'enquête publique

Sur la forme, la consultation du public qui s'est tenue du 20 novembre au 11 décembre 2018 témoigne de ce que le public a été régulièrement informé et a été en capacité de s'exprimer librement sur le projet de décret, conformément aux droits dont il dispose.

2. Expérimentation et éoliennes

L'expérimentation est perçue dans un certain nombre de commentaires comme un dispositif de simplification favorisant l'installation d'éoliennes, au détriment du patrimoine et des paysages et de la France rurale.

Réponse : l'article 56 de la loi « Pour un Etat au service d'une société de confiance » ne vise pas spécifiquement les éoliennes. En effet, cette expérimentation vise l'ensemble des projets soumis à autorisation environnementale dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une concertation préalable avec garant. Sur le fond, les craintes du public portant sur les projets éoliens pourront être entendues dans le cadre du dispositif évaluatif de l'expérimentation. Ainsi, l'évaluation prévue à l'article 56 de la loi ESSOC à l'issue de l'expérimentation pourra

démontrer si la participation par voie électronique est adaptée ou non aux projets soumis à autorisation environnementale, notamment aux projets d'éoliennes.

3. Expérimentation et fracture numérique

De nombreux commentaires soulignent le risque de créer une rupture d'égalité entre les citoyens, selon qu'ils sont connectés ou non à internet. En particulier, le monde rural (les zones blanches), les personnes âgées ayant des difficultés à manier l'informatique et les personnes n'ayant pas les moyens d'avoir un équipement connecté ont été identifiés comme les « victimes » de cette expérimentation.

De nombreux avis témoignent en particulier d'une inégalité des territoires en matière d'usage et d'accès à internet et s'inquiètent de ce que la procédure de participation par voie électronique contribue à exclure bon nombres de personnes. Il est mentionné à plusieurs reprises que si cette procédure est un outil intéressant, il demeure à lui seul, insuffisant pour satisfaire aux dispositions de la Convention d'Aarhus et de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Réponse :

La promotion de la participation du public au-delà du périmètre de l'enquête publique

La participation du public par voie électronique contribue à valoriser l'accès à l'information environnementale et répond aux exigences communautaires et internationales : il ne s'agit pas de restreindre la participation du public, mais au contraire de **l'élargir à un public de plus en plus connecté, au-delà du seul périmètre de l'enquête publique**. A ce titre, l'expérimentation qui prévoit une concertation préalable (en amont) complétée d'une procédure de participation par voie électronique (en aval) respecte les dispositions de la Convention d'Aarhus et l'article 7 de la Charte de l'environnement en ce qu'elle offre au public les garanties lui permettant à la fois d'avoir accès à l'information en matière environnementale et en lui permettant de participer pleinement au processus décisionnel.

Le maintien de l'accès et de la consultation papier

La procédure de participation par voie électronique prévoit un certain nombre de dispositions classiques, notamment par format papier, qui permet un accès du public par d'autres canaux que la mise en ligne.

L'avis de participation est mis en ligne, affiché en mairie ou sur le lieu du projet et diffusé par voie de presse, en application de l'article 57 de la loi ESSOC. Cette diversité de canaux d'information vise à toucher un large public, notamment celui ayant un accès limité au numérique. **Le public peut demander une communication du dossier sur support papier** dans les conditions définies à l'article D. 123-46-2 du code de l'environnement. L'autorité compétente peut également prévoir, en fonction du volume et des caractéristiques du projet de décision, des modalités de consultation du dossier in situ.

Les dispositions, si elles donnent une large part au numérique, ne méconnaissent donc pas le principe d'égalité, prenant en compte la difficulté d'accès au haut débit, nécessaire pour le téléchargement des dossiers.

En outre, l'article 56 de la loi ESSOC prévoit, dans le cadre de l'expérimentation, **la possibilité de transmettre les observations par voie postale** (4e alinéa).

Le projet de décret respecte donc le même niveau d'information environnementale et de participation du public, en ce que le public bénéficie ainsi d'un panel d'outils adapté et élargi qui laisse l'accès à l'information et la participation à sa portée.

4. Expérimentation et commissaire enquêteur

Des avis ont regretté l'absence de dialogue qu'engendrerait la participation par voie électronique, le manque de contact humain, l'absence de synthèse des observations du public ainsi que l'indépendance du commissaire enquêteur dans la formulation de ses avis.

Quelques avis demandent le maintien de la procédure d'enquête publique en rappelant l'importance du rôle du commissaire enquêteur et d'autres soulignent le dévoiement de la procédure de concertation préalable. Il est également rappelé à plusieurs reprises la complémentarité de la concertation préalable et de l'enquête publique et la nécessité de renforcer le dispositif existant en lieu et place d'une expérimentation.

Réponse :

Un contact humain assuré par le garant de la concertation préalable

En substituant une procédure de participation par voie électronique à l'enquête publique dès lors qu'une concertation préalable - **avec garant** - aura été menée, l'expérimentation a pour objectif de renforcer la concertation préalable, en incitant le maître d'ouvrage à établir un contact en amont du projet avec le public, c'est-à-dire à un stade où le projet n'est pas encore défini et où plusieurs options sont encore possibles.

La démarche de concertation préalable est encore peu pratiquée par les maîtres d'ouvrage. Il s'agit ainsi de les inciter à s'emparer de ce dispositif qui permet d'informer et de recueillir les observations du public à un stade précoce du projet. Il ne s'agit donc pas de dévoyer la concertation préalable, mais à l'inverse de renforcer le dispositif existant. De même qu'il est important de préciser que la mise en place de cette dérogation n'a pas pour vocation de disqualifier l'enquête publique, qui demeure la procédure de participation du public de référence.

Ce contact s'établira sous l'égide d'un garant, **neutre et indépendant**. La présence d'un garant, **nommé par la Commission Nationale du Débat Public**, autorité administrative indépendante est une garantie permettant d'assurer le droit des citoyens à s'exprimer librement sur un projet, tout en gardant un contact humain.

Au stade de la concertation préalable, cette expérimentation a pour vocation de permettre aux citoyens de s'exprimer le plus en amont possible, sous l'œil attentif et expert du garant qui veille au bon déroulement de la concertation, **rédige un bilan qui est publié et intégré au dossier de demande d'autorisation**. Contrairement à ce qui ressort de certaines observations, ce n'est pas le préfet qui est à la manœuvre dans la concertation amont, mais le porteur de projet qui doit être à l'écoute des retours du public.

Au stade de la participation du public par voie électronique : la rédaction d'une synthèse des observations du public

La principale différence avec l'enquête publique est l'absence de commissaire enquêteur dans la procédure par voie électronique. Néanmoins, alors que certains avis déplorent- de manière erronée- l'absence de synthèse des observations du public, il y a lieu de rappeler que **l'autorité compétente pour autoriser un projet** (préfet, collectivité ou toute autre autorité publique) répond aux mêmes obligations de mettre en balance l'ensemble des intérêts concernés (économiques, sociaux et environnementaux) au regard de la participation du public et **assurera donc un traitement objectif des observations du public en rédigeant la synthèse**. Il s'agira pour l'autorité compétente de retracer de façon neutre et impartiale l'ensemble des observations qui auront été émises dans le cadre de la participation par voie électronique.

5. Expérimentation et inconvénients liés au numérique

Quelques commentaires ont signalé des difficultés spécifiques liées à une consultation du dossier numérique. Il s'agit notamment des difficultés de compréhension liées à la complexité et au volume des dossiers. Plusieurs avis

ont ainsi témoigné d'obstacles à retrouver les documents au sein d'un dossier en raison d'intitulés inadaptés, des difficultés de télécharger les documents et de les lire, de l'existence de « bugs » informatiques et d'actes de malveillance visant à nuire à la consultation.

Réponse :

Les dispositions du II de l'article L. 123-19 du code de l'environnement relatives à la procédure de participation par voie électronique prévoient que lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ou du dossier de demande ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise l'objet de la procédure de participation, **les lieux et horaires où l'intégralité du projet ou du dossier de demande peut être consultée.**

Par conséquent, le projet de décret ne porte pas atteinte au principe d'égalité, ni au libre accès à l'information environnementale.

En outre, il reviendra à l'autorité compétente de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'accès numérique à la consultation en cours.

6. Expérimentation et évaluation

En réponse à quelques interrogations, l'article 56 de la loi ESSOC prévoit un dispositif d'évaluation : le gouvernement transmettra au Parlement un rapport six mois avant la fin de l'expérimentation. Des instructions seront données aux préfets concernés afin de permettre au Gouvernement d'établir le rapport prévu dans la loi.

Le choix du législateur s'est porté sur ce dispositif d'expérimentation pour mieux identifier les difficultés et corriger les éventuelles lacunes du dispositif. L'évaluation de l'expérimentation telle qu'elle est prévue, permettra ainsi d'apprécier l'opportunité et la pertinence du dispositif.

7. Expérimentation et choix des régions expérimentatrices

Un certain nombre de commentaires critiquent le choix des deux régions visées par l'expérimentation. En ce qui concerne la Bretagne, sont soulignées des dérives en matière d'ICPE agricoles. En outre, l'expérimentation est soupçonnée vouloir faciliter l'essor des éoliennes en Bretagne.

En ce qui concerne les Hauts de France, sont également soulignés la volonté d'écarter de toute enquête publique les projets à risque (Ferme des millevaches) et les éoliennes, qui font, comme en Bretagne, l'objet d'une forte opposition régionale.

Réponse :

Ces deux régions ont été choisies compte tenu de la diversité de leurs activités et afin d'avoir un échantillon de projets variés, ce qui permettra de dresser un bilan quantitatif et qualitatif à l'issue de l'expérimentation.

Conformément à l'article 37-1 de la Constitution, le projet de décret limite le champ d'application de l'expérimentation, en prévoyant qu'elle ne sera mise en œuvre que dans deux régions.

Les avis déposés ont été lus, entendus et l'expérimentation tiendra compte de l'ensemble des craintes exprimées à cette occasion et des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de l'expérimentation.

Enfin, cette expérimentation s'inscrit dans le cadre de la modernisation des procédures, néanmoins l'enquête publique demeure la procédure de participation du public de référence.