

**Consultation sur le projet de décret portant réforme des procédures dans le domaine de l'information et de la participation du public en matière environnementale**

**Contribution de l'ANCCLI**

Le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer (MEEM), a soumis le 6 février 2017, un projet de décret à la consultation du public. Ce dernier peut, jusqu'au 3 mars 2017, formuler ses observations sur ce projet de décret, *portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration des certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes.*

**La présente note constitue la contribution de l'Association Nationale des Comités et Commissions Locales d'Information (ANCCLI) à cette consultation.**

L'ANCCLI, dans son rôle de fédération nationale des instances consultatives chargées d'une mission d'information du public autour des installations nucléaires, est particulièrement sensible au développement de conditions effectives d'accès à l'information et de participation du public, comme condition de la bonne gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Celle-ci constitue l'une des principales préoccupations de la population française en termes d'incidence environnementale, même si elle est loin d'en être le seul enjeu.

C'est en tous cas sur la base de son expérience dans ce domaine nucléaire, et dans la perspective des progrès qu'elle estime nécessaires en la matière, que l'ANCCLI formule les remarques et les propositions qui suivent, tout en étant confiante dans le fait que nombre d'entre elles trouvent une portée plus générale.

## **Les projets, plans ou programmes soumis aux principes d'information et de participation**

Le projet de décret liste, dans le nouvel article R. 121-1-1, les plans ou programmes de niveau national pour lesquels la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) est saisie. Parmi ces plans et programmes, est citée la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE).

**L'ANCCLI approuve cette décision, mais s'interroge sur son application sur le volet nucléaire.** En effet, la PPE, dans son état actuel, confie à EDF le soin d'établir la stratégie nucléaire de la France. EDF doit pour cela établir « *un plan stratégique compatible avec les orientations de la programmation pluriannuelle de l'énergie qui fixe l'objectif de réduire la part du nucléaire à 50 % de la production d'électricité à l'horizon 2025* », avant le 27 avril 2017.

En établissant ainsi la stratégie nucléaire hors de la Programmation pluriannuelle de l'énergie, l'ANCCLI craint que ce volet, pourtant majeur, de la politique énergétique française, ne soit pas intégré au débat public relatif à la PPE.

**L'ANCCLI souhaite donc que soit clarifié, dans le décret soumis à la présente consultation, que l'ensemble des volets de la PPE, nucléaire compris, sont concernés par la saisine de la CNDP.**

Le tableau de l'article R. 121-2 liste les catégories d'opérations dont la CNDP est saisie de droit. La création d'une installation nucléaire de base est concernée. Cependant, ne sont concernés, d'après les seuils et critères définis, que les nouveaux sites.

**L'ANCCLI souhaiterait que le décret soumis à consultation modifie les seuils et critères de façon à ce que toute création d'installation nucléaire de base soit concernée, y compris celles créées sur un site existant.**

Le projet de décret supprime le « *stockage de pétrole, de produits pétrochimiques ou de produits chimiques soumis à autorisation mentionnées par les rubriques 4000 à 4999 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et d'une capacité de 200 000 tonnes ou plus* » de la liste des projets soumis à évaluation environnementale.

**L'ANCCLI s'interroge sur la raison de cette suppression.**

## **Financement de la participation du public à l'élaboration de certaines décisions**

L'article R. 121-6-1 nouvellement créé précise les modalités de financement du débat public. Il impose notamment que « *la commission et le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable disposent d'un délai de deux mois à compter de la*

*publication de cette décision pour signer une convention financière fixant notamment le montant prévisionnel du débat public ».*

**L'ANCCLI considère nécessaire que soient précisées les modalités de fixation du montant prévisionnel du débat public en cas de désaccord entre la commission et le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable à l'issue des deux mois.**

Au 14° de l'article 4, le projet de décret introduit dans l'article R.123-17 l'hypothèse d'un refus par le maître d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable du plan ou programme, de participer à une réunion publique estimée nécessaire par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, ou de prendre en charge les frais d'organisation de cette réunion. Or, ce même article R.123-17 précise bien que « *les frais d'organisation de la réunion publique sont à la charge du responsable du projet, plan ou programme* ».

**L'ANCCLI considère que le maître d'ouvrage du projet ou le responsable du plan ou programme devrait avoir l'obligation de participer à la réunion publique en cas de sollicitation par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, et que conformément à l'article R123-17, il ne devrait pas pouvoir refuser de financer cette réunion.**

**En conséquence, l'ANCCLI considère que le 14° de l'article 4 du projet de décret devrait être supprimé.**

## **Conditions de la participation du public**

L'article R. 121-6-2 fixe une durée maximale de trois mois pour un débat public national.

**L'ANCCLI considère que cette durée est trop courte.**

Le 12 mai 2015, l'ANCCLI avait apporté ses propositions dans le cadre de la réflexion engagée sur la démocratisation du dialogue environnemental. Elle insistait, dans ses recommandations, **sur l'importance d'accorder le temps nécessaire à la participation**. Elle y rappelait notamment que « *le temps n'est pas un ennemi : utilisé de manière optimale, il augmente les chances de succès du débat car il permet aux différents acteurs d'apprendre à dialoguer, de s'informer, d'acquérir des compétences* ». En ce qui concerne le sujet plus spécifique du nucléaire, elle recommandait de « *donner plus de temps aux corps intermédiaires comme les CLI pour s'emparer des dossiers d'enquête publique . En tant que corps intermédiaire, la CLI peut avoir un rôle d'interface entre le grand public et le porteur de projet pour faciliter la compréhension. Pour cela, la CLI a besoin d'être en situation de rendre un avis éclairé sur le projet avant le démarrage du temps officiel de la participation, ce pour quoi elle manque aujourd'hui de temps et d'accès à l'expertise. Un début de solution réside dans la transmission du dossier d'enquête publique à la CLI le*

***plus en amont possible, au plus tard en parallèle de l'autorité environnementale* ».**

**L'ANCCLI regrette que cette recommandation n'ait pas été intégrée dans le projet de décret, et réitère sa demande.**

L'ANCCLI rappelle que lors d'un débat public, le volume d'information auquel doit faire face la population nécessite du temps pour que ces informations soient comprises, et que le public doit trouver un équilibre entre le temps qu'il accord au débat public et ses obligations familiales et professionnelles.

**Aussi, l'ANCCLI souhaiterait que soit supprimée la notion de durée maximale, afin que la durée de chaque débat public puisse être fixée en fonction de la complexité des enjeux débattus.**

En ce qui concerne l'enquête publique, le II de l'article R. 123-9 précise que le dossier d'enquête publique doit être consultable sur un poste informatique en au moins un lieu de l'enquête. Le dossier d'enquête publique est donc disponible sous format numérique.

**L'ANCCLI souhaiterait que les dossiers d'enquête publique puissent être consultables sur internet, afin de faciliter la tâche du public dans sa prise de connaissance du dossier.**

## **Modalités de saisine de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)**

L'article L. 121-10 permet à « *soixante députés ou soixante sénateurs, ou cinq cent mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France* », de saisir la CNDP sur « *un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

Le II de l'article R. 121-6-2 précise que « *lorsque le projet de réforme fait l'objet d'un projet de loi, la Commission nationale du débat public ne peut être saisie après son adoption en Conseil des ministres* » et que « *lorsque le projet de réforme fait l'objet d'une proposition de loi, la Commission Nationale du Débat Public ne peut être saisie après son inscription à l'ordre du jour du Parlement* ».

**L'ANCCLI s'interroge sur la possibilité effective, notamment pour les citoyens, de saisir la CNDP en vue d'un débat public. En effet, l'existence d'un projet ou d'une proposition de loi, ou du moins leur contenu détaillé, ne sont pas toujours rendus public avant l'adoption en Conseil des ministres ou leur inscription à l'ordre du jour du Parlement.**

**L'ANCCLI souhaiterait que soit introduite dans la loi, une durée minimale qui débiterait à la publication du projet de loi ou de la proposition de loi, pendant laquelle la population ou ses représentants peuvent saisir la CNDP. Cette**

**durée devrait prendre en compte le temps raisonnablement nécessaire pour réunir la signature de cinq cent mille citoyens.**

L'article précise également que « *pour toute autre décision publique relative au projet de réforme, la Commission nationale du débat public ne peut être saisie après l'engagement d'une procédure de participation du public* ».

Il suffirait ainsi au porteur de la décision publique, dans le cas où il ne souhaiterait pas voir le projet de réforme débattu, d'organiser une concertation pour s'affranchir du risque de demande de débat public par la population ou par ses représentants au Parlement.

**L'ANCCLI souhaiterait que cet alinéa soit supprimé.**

## **Prise en compte effective de la participation du public**

Par le passé, le public sollicité a parfois eu l'impression que sa contribution à différents processus de participation, n'avait pas eu d'impact sur les décisions prises. Pour que le public participant puisse ressentir l'utilité de sa participation, il est nécessaire de réunir au moins deux conditions.

### 1) Contenu des dossiers

La première concerne les éléments mis en discussion. Les différentes formes de participation, telles que le débat public, l'enquête publique, ou encore la consultation, ont en commun de mettre à disposition du public consulté un dossier comprenant notamment les principales caractéristiques du projet, plan ou programme soumis à la discussion. Le public ne saurait croire à la réelle prise en compte de ses observations si les hypothèses à partir desquelles le projet, plan ou programme est discuté ne sont pas vérifiées par la suite. Citons l'exemple du projet de l'EPR de Flamanville 3 : le coût du projet annoncé à l'époque du débat public diffère fortement du coût annoncé aujourd'hui. Le débat tel qu'il a eu lieu lors de la tenue du débat public de 2005 aurait très probablement été différent si le coût annoncé avait été de plus de dix milliards d'euros. Aussi, le projet qui est en cours de construction actuellement n'est pas le projet qui a été discuté lors du débat public.

**L'ANCCLI considère que les hypothèses fortes – notamment les coûts – présentées dans les dossiers soumis aux discussions lors des différentes formes de participation du public, doivent engager le porteur du projet, plan ou programme, et que dans le cas où ces hypothèses ne seraient pas respectées, la réglementation devrait imposer le renouvellement d'une procédure de participation du public.**

**Cas particulier de la concertation préalable :** L'article R. 121-20 fixe le contenu du dossier en cas de concertation. Ce dossier doit notamment inclure « *un aperçu des*

*incidences potentielles sur l'environnement » et « une mention, le cas échéant, des solutions alternatives envisagées ».*

**L'ANCCLI souhaiterait que soit précisé ce qui est attendu derrière le terme « aperçu ». De plus, l'ANCCLI considère que le terme « le cas échéant » soit supprimé. En effet, la concertation n'a de sens que si des solutions alternatives sont possibles – elles doivent alors être envisagées et présentées.**

L'ANCCLI considère que, de manière à s'assurer de la validité des hypothèses présentées lors des processus de participation du public, les dossiers présentés au public et les comptes rendus, bilans et conclusions du processus de participation devraient rester publics et consultables sur internet durant toute la durée de mise en œuvre du projet, plan ou programme.

**A ce titre, l'article R.123-21 devrait notamment être modifié en conséquence.**

## 2) Prise en compte de l'avis du public dans les décisions

La seconde condition concerne les suites données à la procédure de participation.

**L'ANCCLI considère que, pour chaque avis ou observation formulée par le public, la manière dont la décision finale a tenu compte de cet avis ou observation devrait être publié.**

Elle recommandait déjà dans ses propositions du 12 mai 2015 d'« améliorer la traçabilité et la prise en considération des résultats de la participation en motivant systématiquement la décision administrative et en détaillant précisément les éléments de recommandations qui ont été écartés ou conservés lors de la prise de décision et pour quels motifs ».

En conséquence, pour le débat public, **l'ANCCLI recommande que soit insérés, par exemple après le premier alinéa de l'article R.121-11, le paragraphe suivant : « Cette publication précise comment chaque observation ou avis formulé par le public lors du débat public a été pris en compte dans sa décision relative au principe et aux conditions de la poursuite du projet ».**

Pour l'enquête publique et pour tout autre processus de participation du public, **l'ANCCLI recommande que soit introduit dans la réglementation un paragraphe similaire.**

## **Prise en compte du secret défense**

L'article R. 121-29 précise que « *les projets, plans et programmes, soumis à des règles de protection du secret de la défense nationale, ne donnent pas lieu à l'application des dispositions* » du Chapitre I du Titre II du Livre I du Code de l'environnement.

**L'ANCCLI considère que lorsqu'une partie seulement d'un projet, plan ou programme est soumis à des règles de protection du secret de la défense nationale, les processus de participation du public devraient rester applicables, en excluant de la mise en discussion les parties concernées par les règles de protection du secret de la défense nationale.**

L'ANCCLI rappelle sa recommandation proposée dans le cadre de la réflexion engagée sur la démocratisation du dialogue environnemental : Le principe de libre accès à l'information est la norme et le secret industriel, commercial ou de défense aux demandes d'informations du public et des corps intermédiaires doit être considéré comme une exception à cette norme. Le recours à l'argument du secret industriel, commercial ou de défense doit être motivé et sa pertinence doit pouvoir être vérifiée par une instance indépendante ».

### **Contenu de l'information soumise au débat public**

**L'ANCCLI considère que, pour favoriser le débat, l'information présentée au public devrait refléter la diversité des points de vues sur le projet, plan, ou programme soumis au débat.**

**Tirant le retour d'expérience des débats publics précédents, notamment celui relatif au projet d'EPR de Flamanville, elle recommande que la pratique des cahiers d'acteurs soit systématisée.**

### **Autres commentaires**

**Au premier alinéa du 13° de l'article 4 du projet de décret, « R. 122-13 » devrait être remplacé par « R. 123-13 ».**