

Rapport de méthode en vue de la bonne information du public jusqu'à l'adoption d'un plan ou programme

RAPPORT DE MISSION

Isabelle BARTHE et
Philippe QUEVREMONT

Le 28 avril 2023



commission
nationale du
débat public



Sommaire

Synthèse	4
Fiche d'identité du 5^{ème} plan national de gestion des matières et déchets radioactifs	5
Les objectifs du plan.....	5
Les dates clefs de la participation du public.....	5
La mission de méthode confiée par la CNDP	6
L'information du public jusqu'à l'adoption d'un plan ou programme	6
Des différences importantes, après la consultation finale du public, entre un projet et un plan	7
Le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs.....	7
Approche juridique	8
Les responsabilités respectives de la CNDP, de la personne publique responsable du plan et de la mission.....	8
La continuité de la concertation.....	8
Approche pratique : le retour d'expérience pour le PNGMDR	9
Les autres procédures de consultation mises en œuvre pour le PNGMDR	9
Le calendrier de préparation de la 5 ^{ème} version du PNGMDR	9
Quelles références pour le délai de finalisation d'un plan ?.....	11
Quelle a été l'information du public pendant cette dernière période ?	11
A la lumière de l'expérience, aurait-il été possible d'améliorer l'information du public pendant cette dernière période ?	12
Conclusion	13
Résumé des constats pour le PNGMDR.....	13
Propositions de la mission.....	13

Synthèse

La Commission nationale du débat public (CNDP) doit veiller à l'information du public pendant la période qui sépare la consultation publique finale de l'adoption d'un plan ou programme de niveau national antérieurement soumis à débat public ou à concertation préalable.

Le 5^{ème} plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) est le deuxième plan pour lequel cette disposition introduite en 2017 était applicable. A cette occasion la CNDP a confié à Isabelle BARTHE et Philippe QUEVREMONT une mission de méthode visant à éclairer la façon dont cette responsabilité pourrait être exercée, à la lumière de l'expérience acquise pour la préparation de ce plan.

Pour le PNGMDR, cette période a duré presque 6 mois pendant lesquels aucune nouvelle information particulière n'a été mise à disposition du public. Aucune demande particulière d'information en provenance du public n'a non plus été observée.

La mission a examiné les conditions juridiques encadrant cette période. Elle a comparé l'ensemble des périodes de suspension de la participation ou de l'information du public, depuis la décision initiale prise par la CNDP de recourir à un débat public jusqu'à l'adoption du plan. La mission a également recherché les dispositions qui pourraient faire référence pour la détermination d'un délai maximal entre une consultation publique finale et l'adoption finale d'un plan.

La mission formule à l'intention de la CNDP des recommandations de méthode. Il conviendrait, en particulier, que les organismes consultés sur un projet de plan veillent à publier dans des délais courts les avis qu'ils rendent, et que la personne publique responsable du plan publie également son argumentaire en réponse. Il appartiendrait en outre à la CNDP d'alerter si les délais d'adoption du plan venaient à trop s'allonger.

Fiche d'identité du 5^{ème} plan national de gestion des matières et déchets radioactifs

Les objectifs du plan

Le plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs :

- Dresse le bilan des modes de gestion existants des matières et des déchets radioactifs et des solutions techniques retenues,
- Recense les besoins prévisibles d'installations d'entreposage ou de stockage,
- Fixe les objectifs généraux à atteindre, les principales échéances et les calendriers permettant de respecter ces échéances,
- Détermine les objectifs à atteindre pour les déchets radioactifs qui ne font pas encore l'objet d'un mode de gestion définitif,
- Organise la mise en œuvre des recherches et études sur la gestion des matières et déchets radioactifs,
- Détermine les personnes responsables de sa mise en œuvre.

Les dates clefs de la participation du public

- 2018 : décision de la CNDP de recourir à un débat public
- 2019 : débat public mené par Isabelle HAREL-DUTIROU et la commission particulière du débat public (CPDP)
- 2020 et 2021 : concertation complémentaire animée par la DGEC et garantie par la CNDP, qui a désigné Marie-Line MEAUX, Isabelle BARTHE et Philippe QUEVREMONT
- **13 mai 2022 au 16 juin 2022 : participation du public par voie électronique**
- **10 décembre 2022 : publication du plan (décret et arrêté)**

La mission de méthode confiée par la CNDP

L'information du public jusqu'à l'adoption d'un plan ou programme

Jusqu'en 2016, le code de l'environnement ne prévoyait des dispositions relatives à la participation du public que pour des projets. S'ils sont décidés après consultation du public, une réalisation concrète suit, précédée d'un chantier.

A partir de 2017, la Commission nationale du débat public (CNDP) a été également chargée de veiller à la participation du public pour certains plans et programmes de niveau national. La distinction entre un projet et un plan est importante, un plan est un document juridique qui engage les pouvoirs publics, mais qui ne s'accompagne pas nécessairement d'une réalisation concrète immédiate. Pour autant, les procédures de concertation mises en place à partir de 2017 pour les plans et programmes sont similaires à celles qui sont en application depuis plus de vingt ans pour les projets.

Ainsi, dans le cas d'un plan pour lequel la CNDP a décidé d'organiser un débat public, la participation du public inclut deux phases successives :

- Une phase de débat public¹;
- Une phase de concertation complémentaire parfois appelée « post-débat public », ou, pour reprendre l'exact vocabulaire du code de l'environnement, jusqu'à l'enquête publique². La CNDP charge alors un.e garant.e de veiller à l'information et à la participation du public. Cette phase s'achève au moment où le public est formellement consulté sur le projet de plan, par une enquête publique ou par la participation du public par voie électronique (PPVE). Dans ce rapport, ces deux procédures seront appelées consultation finale du public.

Le processus est similaire si la CNDP, au lieu d'un débat public, décide d'organiser une concertation préalable dont elle définit les modalités³.

Pour les projets comme pour les plans, la clôture de la consultation finale du public ne marque cependant pas la fin des droits du public. Par une brève disposition⁴, la loi prévoit en effet que « *La Commission nationale du débat public veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux et, pour les plans et programmes mentionnés au I, jusqu'à leur adoption ou approbation.* »

Il ne s'agit ici que d'un droit à l'information, le législateur n'y a pas adjoint un droit à participation. Les conditions de mise en œuvre pratique de cette disposition ne sont pas précisées par le code de l'environnement, contrairement à ce qui est établi par voie législative pour les deux phases de participation du public antérieures.

¹ Prévue notamment par les articles L121-10 à L121-13 du code de l'environnement

² Prévue par l'article L121-14 du code de l'environnement

³ Selon l'article L121-9 du code de l'environnement

⁴ Voir L121-1 II CE

Des différences importantes, après la consultation finale du public, entre un projet et un plan

Pour la dernière phase, postérieure à une consultation finale du public, les différences entre l'information du public relative à un projet et celle concernant un plan ou programme peuvent être considérables. La durée séparant une enquête publique de « *la réception des équipements et travaux* » pour un projet se compte le plus souvent en années, et la demande d'information du public, multiple, est souvent très concrète. Elle concerne par exemple les emprises foncières précises du projet, le calendrier des travaux et les nuisances possiblement associées à un chantier. L'intérêt bien compris d'un maître d'ouvrage est d'aller au-devant de ces demandes.

La situation peut être bien différente pour un plan ou programme. Le délai entre la consultation finale du public et l'adoption du plan n'est pas immédiat, puisqu'il peut aussi inclure d'autres consultations, par exemple celle d'une commission administrative ou parlementaire. Mais ce délai se compte en général en mois, non en années. Et la demande d'information du public est peu apparente. Lorsqu'elle se manifeste, elle ne mentionne le plus souvent que deux questions : quand le plan sera-t-il publié ? Et y aura-t-il des différences significatives entre le plan adopté et celui qui a été présenté lors de la consultation finale du public ?

Le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs

Le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) a été le deuxième plan pour lequel la CNDP a successivement décidé la mise en œuvre d'un débat public (4 avril 2018), puis d'une concertation complémentaire (1^{er} avril 2020). Le rapport final des garants⁵ sur la concertation complémentaire a été publié le 19 janvier 2022.

Le 6 avril 2022, la CNDP a en outre demandé à Isabelle BARTHE et Philippe QUEVREMONT d'éclairer cette dernière phase d'exercice des droits du public, pendant laquelle il convient de veiller « *au respect des bonnes conditions d'information du public jusqu'à l'approbation du projet de cinquième édition de ce plan*⁶. » La CNDP n'a pas émis de lettre de mission pour préciser les modalités de cette mission de conseil⁷, en reconnaissant son caractère méthodologique. La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), personne publique responsable du plan, a été informée par la mission⁸.

La cinquième édition du PNGMDR a été finalement publiée le 10 décembre 2022⁹, sans que le public se soit manifesté, au cours de cette dernière phase, auprès de la mission ou de la CNDP, pour demander à accéder à une information particulière.

Le présent rapport de méthode est rédigé à la lumière de l'expérience acquise pour le PNGMDR ; il se propose d'analyser les conditions juridiques dans lesquelles cette dernière phase d'information du public doit intervenir, puis de proposer un retour d'expérience pour le PNGMDR, en précisant les conditions pratiques qui ont (ou qui auraient) pu faciliter cette information du public. Des propositions à caractère plus général concluent ce rapport.

⁵ Les garants nommés pour cette concertation complémentaire étaient Isabelle BARTHE, Marie-Line MEAUX et Philippe QUEVREMONT

⁶ Voir la décision de la CNDP en annexe 1 de ce rapport.

⁷ Voir <https://www.debatpublic.fr/cinquieme-edition-du-plan-national-de-gestion-des-matieres-et-dechets-radioactifs-pngmdr-970>

⁸ Réunion du 4 avril 2022

⁹ **Décret n° 2022-1547 du 9 décembre 2022 prévu par l'article L. 542-1-2 du code de l'environnement et établissant les prescriptions du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs**

Approche juridique

Les responsabilités respectives de la CNDP, de la personne publique responsable du plan et de la mission

En vue d'assurer l'information du public pendant la phase finale de préparation d'un plan, le code de l'environnement ne précise pas d'autre disposition que l'affirmation d'une responsabilité de principe, pour la CNDP, de « *veille[r] au respect de bonnes conditions d'information du public* ». Pour autant, l'information du public pendant cette phase finale ne peut concrètement résulter que de l'action de la personne publique responsable du plan, même si le code de l'environnement n'en mentionne ni le principe, ni les modalités. A la connaissance de la mission, aucun contentieux n'est venu éclairer ce point.

Sans se prononcer formellement sur l'interprétation juridique à donner à ces particularités de rédaction du code, ce qui ne serait pas de son ressort, la mission proposera, dans la suite de ce rapport, des conseils méthodologiques à la CNDP et aux personnes responsables de plans ou programmes. Ces conseils supposeront la collaboration de la personne responsable de la préparation du plan. La mission exposera ainsi des propositions qui pourraient, selon son analyse, contribuer à améliorer l'application du droit existant.

A noter que la mission confiée par la CNDP à Isabelle BARTHE et Philippe QUEVREMONT n'est pas une mission de garant au sens classique du terme. A la différence du rôle assumé par les garant.e.s pendant une concertation préalable ou complémentaire, le code de l'environnement ne prévoit pas de véritable délégation à la mission de la responsabilité de veille attribuée à la CNDP. D'où la caractérisation de cette mission, dite de conseil ou de méthode.

La continuité de la concertation

Le code de l'environnement, en son article L121-1, énonce le principe d'une continuité de la participation du public : « *La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, plan ou programme, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique* ». La succession des phases de concertation citées plus haut (débat public et concertation complémentaire), et l'organisation interne de chaque phase contribuent à cette continuité. Ce concept de continuité n'est cependant pas mentionné par la loi pour la dernière phase d'information du public. Nous verrons plus loin, au cas particulier du PNGMDR, quelles conséquences on pourrait (ou non) en tirer.

Dans la pratique, le principe de continuité de la participation du public jusqu'à la consultation finale du public ne s'oppose pas à ce que des phases de participation intense soient séparées par des phases moins intenses, pendant lesquelles le public est informé mais non plus consulté. Par exemple, après la fin d'un débat public, le public est informé par le compte rendu de la commission particulière et par le bilan du débat, puis par la décision du maître d'ouvrage, avant que le public soit invité à nouveau à participer au cours de la concertation complémentaire.

Approche pratique : le retour d'expérience pour le PNGMDR

Les autres procédures de consultation mises en œuvre pour le PNGMDR

Outre la participation du public prévue pendant la phase de concertation complémentaire, la finalisation du projet de plan a supposé, pour la personne publique responsable du plan (DGEC¹⁰), deux autres consultations obligatoires :

- L'Autorité environnementale nationale (Ae)¹¹. L'avis de l'Ae est publié puisque l'un des objectifs qui lui est assigné est d'éclairer le public avant la consultation finale sur le projet de plan ;
- L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)¹². L'avis de l'ASN est également publié¹³.

Par ailleurs le plan une fois adopté est transmis au Parlement, qui en saisit pour évaluation l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)¹⁴. Cet avis est publié par le Parlement.

A noter que la commission dite « orientations », qui a étroitement associé au cours de la concertation complémentaire les parties prenantes (y compris associatives) à la préparation du 5^{ème} plan, ne faisait pas l'objet d'une consultation obligatoire (voir plus loin le retour d'expérience pour le PNGMDR).

Le calendrier de préparation de la 5^{ème} version du PNGMDR

La question posée à la mission par la CNDP concerne spécifiquement l'information du public pendant le délai qui sépare la fin de la consultation par voie électronique du public et la publication du plan, soit environ 6 mois du 16 juin 2022 au 10 décembre 2022. Il est cependant intéressant d'élargir cette période d'examen en remontant jusqu'à la date de la fin effective de la concertation complémentaire, où les rencontres entre le public et la personne publique responsable du plan (DGEC) ont été suspendues afin de permettre à la DGEC de finaliser son projet de plan et d'engager les consultations (autres que celle du public) prévues par la loi. Le calendrier ci-dessous, présenté par ordre chronologique, inclut donc aussi des événements concernant la fin de la période de concertation complémentaire.

Il est en outre intéressant de permettre des comparaisons entre cette période d'examen et les phases antérieures pendant lesquelles la participation du public, continue dans son principe, était moins intense (voir plus haut). Sans reprendre toutes les dates des événements qui ont jalonné la préparation du 5^{ème} PNGMDR, il convient donc également de rappeler les principaux événements ayant jalonné pour le public la longue préparation de ce plan.

- Décision de la CNDP de recourir à un débat public : 4 avril 2018
- Début du débat public : 17 avril 2019¹⁵
- Fin du débat public : 25 septembre 2019

- Début effectif de la concertation complémentaire : 11 septembre 2020
- Fin effective de la concertation complémentaire : 13 avril 2021

¹⁰ Direction générale de l'énergie et du climat

¹¹ En application des articles L592-25 à L592-27 du code de l'environnement

¹² En application de l'article L du code de l'environnement

¹³ L592-27 CE

¹⁴ En application de l'article L542-1-2 III du code de l'environnement

¹⁵ Le début du débat public avait été retardé jusqu'à avril 2019 en vue d'éviter une confusion possible avec le grand débat national

- Début de la consultation publique finale : 13 mai 2022
- Fin de la consultation publique finale : 16 juin 2022
- Publication de la 5^{ème} version du PNGMDR : 10 décembre 2022.

A l'examen de ce calendrier, on peut constater l'existence de trois périodes peu intenses, pendant lesquelles la participation du public n'a pas été active, sans à ce stade porter de jugement de valeur sur cet état de fait :

- Environ 12 mois entre la fin du débat public (25 septembre 2019) et le début effectif de la concertation complémentaire (11 septembre 2020) ;
- Environ 13 mois entre la fin effective de la concertation complémentaire (13 avril 2021) et le début de la consultation finale (par voie électronique) du public (13 mai 2022) ;
- Environ 6 mois entre la fin de la consultation finale du public (16 juin 2022) et la publication du plan (10 décembre 2022).

L'information du public n'a cependant pas été totalement suspendue pendant les deux premières périodes, puisqu'on peut constater la publication des documents suivants :

- Pour la première période (septembre 2019 à septembre 2020) :
 - Compte rendu de la CPDP et bilan de la présidente de la CNDP (25 novembre 2019) ;
 - Décision de la personne publique sur la poursuite du plan (21 février 2020) ;
 - Analyse par la CNDP de cette décision et indication des développements requis par le plan, désignation des garant.e.s pour la concertation complémentaire (1^{er} avril 2020).
- Pour la deuxième période (avril 2021 à mai 2022) :
 - Rapport de la concertation continue établi par les garant.e.s (27 juillet 2021) ;
 - Synthèse de la concertation post-débat public établie par la DGEC (septembre 2021) ;
 - Avis de l'Autorité environnementale (18 novembre 2021) ;
 - Mémoire en réponse de la DGEC à l'avis de l'Autorité environnementale (janvier 2022) ;
 - Rapport des garant.e.s en vue de la consultation publique (19 janvier 2022) ;
 - Rapport¹⁶ de l'OPECST¹⁷ sur la préparation du PNGMDR (3 mars 2022) ;
 - Avis de l'ASN sur le projet de PNGMDR (9 mai 2022)¹⁸.

Les périodes de suspension de l'information (et de la participation) du public ont donc duré jusqu'à 5 mois (avril à septembre 2020)¹⁹ avant la concertation complémentaire. Les autres périodes ont été plus courtes, de l'ordre de 2 mois.

La période de presque 6 mois ayant séparé la fin de la participation du public par voie électronique de la publication de la 5^{ème} version du plan (juin à décembre 2022), pendant lequel l'information du public a été suspendue, est un peu plus longue que pour les suspensions précédentes.

Les questions posées à la mission peuvent donc être résumées de la manière suivante : au regard de références existantes, le délai de 6 mois avant la publication du plan a-t-il été convenable ? Quelle a été l'information du public pendant cette dernière période ? Et, à la lumière de l'expérience, aurait-il été possible de réduire ce délai ou d'améliorer l'information du public ?

¹⁶ **3 mars 2022** : Préparation de la cinquième édition du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) (Rapport n° 560 (2021-2022) de l'OPECST)

¹⁷ Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

¹⁸ Avis 2021-AV-0390 du 9 novembre 2021

¹⁹ Il convient de rappeler que cette période a connu de fortes restrictions sanitaires (confinement contre le COVID).

Quelles références pour le délai de finalisation d'un plan ?

Le code de l'environnement définit de manière précise les délais encadrant le déroulement d'un débat public, d'une concertation préalable, ou d'une enquête publique. Des dispositions plus concises existent pour la mise en œuvre de la participation du public par voie électronique. Mais, d'une manière générale, la loi encadre peu les délais dans lesquels les décisions publiques doivent être prises après les phases de consultation finale du public. Une exception toutefois²⁰ : une déclaration d'utilité publique permettant des expropriations doit être prise dans un délai d'un an (cas général) ou de 18 mois (dans le cas d'un décret pris après avis du Conseil d'Etat).

Au regard de cet état de fait, le délai de 6 mois ayant séparé pour le PNGMDR la fin de la consultation finale du public de la publication du décret correspondant ne peut pas être considéré comme contraire à la loi.

Il n'existe par ailleurs que peu d'exemples équivalents²¹ depuis que les plans ou programmes de niveau national sont soumis à concertation préalable ou à débat public.

Quelle a été l'information du public pendant cette dernière période ?

La réunion du groupe de travail du PNGMDR du 14 septembre 2022 a permis à la personne publique responsable du plan (DGEC) de rappeler aux parties prenantes les choix opérés pendant la préparation du programme, sans pouvoir diffuser d'informations sur les derniers arbitrages en cours ou en préparation. Le compte rendu de cette réunion a été diffusé par l'ASN²².

La réunion d'un groupe de suivi du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) consacrée au projet CIGEO, le 27 septembre 2022, n'a pas amené d'informations complémentaires²³.

La mission n'a pas identifié de diffusion par les pouvoirs publics d'autres informations consacrées au prochain PNGMDR pendant la période de presque 6 mois séparant la fin de la participation du public par voie électronique de la publication du PNGMDR.

²⁰ Voir l'article L121-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

²¹ Le délai de publication de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2019-2028) a été de 2 mois. Le délai de publication du plan national de prévention des déchets 2021-2027 a été d'un peu moins de 2 mois.

²² Voir <https://www.asn.fr/espace-professionnels/installations-nucleaires/le-plan-national-de-gestion-des-matieres-et-dechets-radioactifs#reunions-du-groupe-de-travail>

²³ Voir <http://www.hctisn.fr/reunion-du-27-septembre-2022-a281.html>

A la lumière de l'expérience, aurait-il été possible d'améliorer l'information du public pendant cette dernière période ?

L'hypothèse d'une publication volontaire d'informations intermédiaires (voire d'un projet de plan) entre la fin de la consultation publique et la publication du 5^{ème} PNGMDR n'aurait guère de sens : pourquoi la personne publique responsable du plan le ferait-elle²⁴ ?

Et comment donner pour le public un sens à une telle diffusion si elle ne relançait pas sa participation ? Quel serait en outre le statut d'une diffusion informelle, alors que les pouvoirs publics devraient alors au contraire prendre les décisions relevant de leurs responsabilités effectives ?

Il ne conviendrait pas non plus, en rajoutant des étapes supplémentaires, de retarder la publication du plan lui-même, alors que les plans nationaux soumis à concertation depuis 2017 ont déjà été publiés avec retard par rapport aux prévisions initiales.

Il est cependant deux points qui méritent d'être relevés :

- A l'issue du débat public, la décision commune du ministre de la transition écologique et solidaire et du président de l'autorité de sûreté nucléaire annonçait²⁵ le 21 février 2021 une « *association renforcée des parties prenantes* » en vue de l'élaboration des prochaines éditions du PNGMDR. La réunion régulière, pendant la concertation complémentaire préparant le 5^{ème} plan, d'une commission dite « orientations » présidée par une personnalité extérieure au gouvernement et à l'ASN concrétisait cette disposition. Une réunion supplémentaire de cette commission est également intervenue en novembre 2021, après l'interruption de la concertation complémentaire. Aucune réunion de cette commission n'est toutefois intervenue pendant la préparation finale du plan (entre juin et décembre 2022), qui aurait pu permettre à la personne publique d'informer les parties prenantes sur les arbitrages finaux effectués ou en préparation.
- Le second avis de l'ASN²⁶, daté du 23 juin 2022, soit quelques jours après la fin de la consultation finale du public, n'a été publié que le 28 décembre 2022²⁷, soit après la publication du plan, du décret et de l'arrêté PNGMDR. L'information du public aurait pu être améliorée si ce délai de publication avait été plus court. La publication serait alors intervenue pendant la phase finale de préparation du plan. Il aurait été également possible que la personne publique responsable du plan puisse indiquer quelles suites elle entendait donner ou elle a donné à cet avis²⁸.

²⁴ Cette hypothèse a d'ailleurs été explicitement exclue par la personne publique responsable du plan au cours de la 76^{ème} réunion du groupe de travail du PNGMDR du 14 septembre 2022 : <https://www.asn.fr/espace-professionnels/installations-nucleaires/le-plan-national-de-gestion-des-matieres-et-dechets-radioactifs#reunions-du-groupe-de-travail>

²⁵ Voir l'article 3 de la décision

²⁶ L'ASN était sollicitée au titre de ses responsabilités en matière de sûreté nucléaire, en application des articles L592-25 à L592-27 du code de l'environnement

²⁷ Source : <https://www.asn.fr/l-asn-reglemente/bulletin-officiel-de-l-asn/installations-nucleaires/avis>

²⁸ La synthèse des observations du public publiée à l'issue de la participation du public par voie électronique (PPVE) inclut des informations complémentaires rédigées par la DGEC répondant à ces observations. Cette réponse ne s'étend toutefois pas aux points mentionnés dans les avis de l'ASN. Voir : <https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/plan-national-de-gestion-des-matieres-et-des-a2648.html>

Conclusion

Résumé des constats pour le PNGMDR

Au regard des pratiques constatées pour la 5^{ème} édition du PNGMDR, la mission aboutit aux deux constats suivants :

- La durée de la période de presque 6 mois entre la fin de la participation du public par voie électronique et la publication du plan, ne peut pas être considérée comme anormale, en comparaison avec les autres périodes de suspension constatées depuis le lancement du débat public correspondant. La suspension de l'information et de la participation du public avait par exemple duré 5 mois en 2021.
- La durée séparant une consultation finale du public de la décision publique correspondante n'est pas encadrée par la loi, pour un plan ou programme. Ce n'est que dans le cas d'un projet prévoyant une expropriation pour cause d'utilité publique que le législateur a prévu une limite de durée, de 12 ou 18 mois, pour protéger les intérêts des propriétaires.

Propositions de la mission

A l'issue de ce travail de méthode et à la lumière de l'expérience acquise pour la 5^{ème} version du PNGMDR, la mission ne formule pas de recommandations visant à ajuster des dispositions législatives ou réglementaires. Elle formule néanmoins des propositions à l'attention de la CNDP, chargée de veiller à l'information du public jusqu'à l'adoption d'un plan ou programme.

Il pourrait ainsi être recommandé par la CNDP aux maîtres d'ouvrage de veiller à ce que les avis des instances ou organismes appelés à formuler un avis sur le projet de plan ou programme (commissions administratives, etc.) soient publiés dans un délai réduit après l'avis, et que la personne publique responsable du plan publie également sa réponse indiquant comment elle prend en considération cet avis. Ceci reviendrait, dans la pratique, à généraliser pour les plans et programmes une disposition figurant déjà dans la loi pour les avis de l'Autorité environnementale concernant des projets²⁹. A noter que la disposition symétrique obligeant la personne publique à communiquer la synthèse des observations et propositions du public à ces instances ou organismes consultatifs existe déjà³⁰.

Les garants engagés dans une concertation (préalable ou complémentaire) relative à un plan ou programme pourraient également être invités par la CNDP à sensibiliser en ce sens leurs correspondants au sein de la personne publique.

Enfin, dans l'hypothèse où la CNDP constaterait un délai important entre la consultation finale du public et la publication d'un plan ou programme (antérieurement soumis à concertation ou débat public), la CNDP chargée de veiller à l'information du public pendant cette phase pourrait elle-même alerter la personne publique responsable du plan. L'appréciation d'un tel délai appartient à la CNDP, elle devrait tenir compte des circonstances et de la complexité du plan. Aux yeux de la mission ce délai ne devrait en tout état de cause pas dépasser une année.

²⁹ L122-1 VI CE

³⁰ L121-16-1 III CE