

Environnement

Un nouvel élan pour la PPVE

Critiquée, la procédure de participation du public par voie électronique a toujours les faveurs du législateur.

Par Céline Lherminier, avocate associée,
et Marion Dunk, avocate à la Cour, Seban Avocats

Le principe de participation du public en matière environnementale, inscrit à l'article 7 de la Charte de l'environnement, vise à informer le public des projets susceptibles d'affecter l'environnement et son cadre de vie, lui permettre de formuler ses observations et faire évoluer les projets. La procédure de participation du public par voie électronique (PPVE) [art. L. 123-19 du Code de l'environnement - C. env.] est l'une des modalités de participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, en aval de l'étude d'impact à côté de l'enquête publique, ou de la concertation, qui elle a lieu en amont de ladite étude. Elle se distingue de celles-ci par son caractère entièrement dématérialisé.

La PPVE est moins lourde que l'enquête publique avec son commissaire-enquêteur, ou que la concertation avec ses réunions, ses expositions publiques et autres parutions de newsletters. Elle est donc de nature à faciliter l'accès à l'information ainsi que la contribution des citoyens, tout en réduisant les inconvénients logistiques des enquêtes papier.

De l'enquête publique à la PPVE

Depuis quelques années, dans un souci de simplification et d'accélération des procédures, on observe une nette tendance du législateur à réduire le champ de l'enquête publique, au profit d'un recours accru à la procédure de PPVE.

L'article L. 123-19 du Code de l'environnement a été créé par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. La PPVE était initialement applicable aux projets, plans et programmes qui faisaient l'objet d'une évaluation environnementale et exemptés d'enquête publique.

Deux ans plus tard, la loi Essoc (n° 2018-727 du 10 août 2018, art. 56) a, à titre expérimental, remplacé les enquêtes publiques de certains projets soumis à autorisation environnementale par une PPVE dans les régions Bretagne et Hauts-de-France.

Généralisation. Puis c'est la loi Asap (n° 2020-1525 du 7 décembre 2020) qui l'a généralisée. Son article 44 a en effet introduit la possibilité pour le préfet de réaliser la consultation du public sous la forme d'une PPVE, à la place d'une enquête publique qui était jusqu'alors la seule possible, lorsque l'autorisation environnementale ne donne pas lieu à évaluation environnementale.

Dérogation supplémentaire pour les OIN et GOU. Enfin, la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé a ajouté à l'article L. 123-2, I du Code de l'environnement une nouvelle dérogation au recours à l'enquête publique, afin de faciliter la réalisation des opérations d'intérêt national (OIN) et des grandes opérations d'urbanisme (GOU) pour le traitement de l'habitat indigne. Une PPVE, organisée en application du nouvel article L. 123-19-11 du même code, peut ainsi être menée pour les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis à évaluation environnementale qui sont situés dans le périmètre d'une OIN ou d'une GOU, et qui répondent aux objectifs de cette opération.

Cette même procédure peut être organisée en lieu et place de l'enquête publique lorsque l'évolution d'un plan ou d'un programme soumis à évaluation environnementale est nécessaire pour permettre la réalisation de ces projets.

Procédure applicable

La PPVE est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour autoriser les projets ou approuver les plans et programmes. Le public est informé de la PPVE par un avis d'ouverture dont la publication sous trois formes (internet, presse et affichage

Le champ de l'enquête publique se réduit au profit d'un recours accru à la procédure de PPVE.

en mairie ou sur les lieux concernés) doit être faite au moins quinze jours avant son ouverture pour les plans, programmes et projets, et pendant toute la durée de celle-ci.

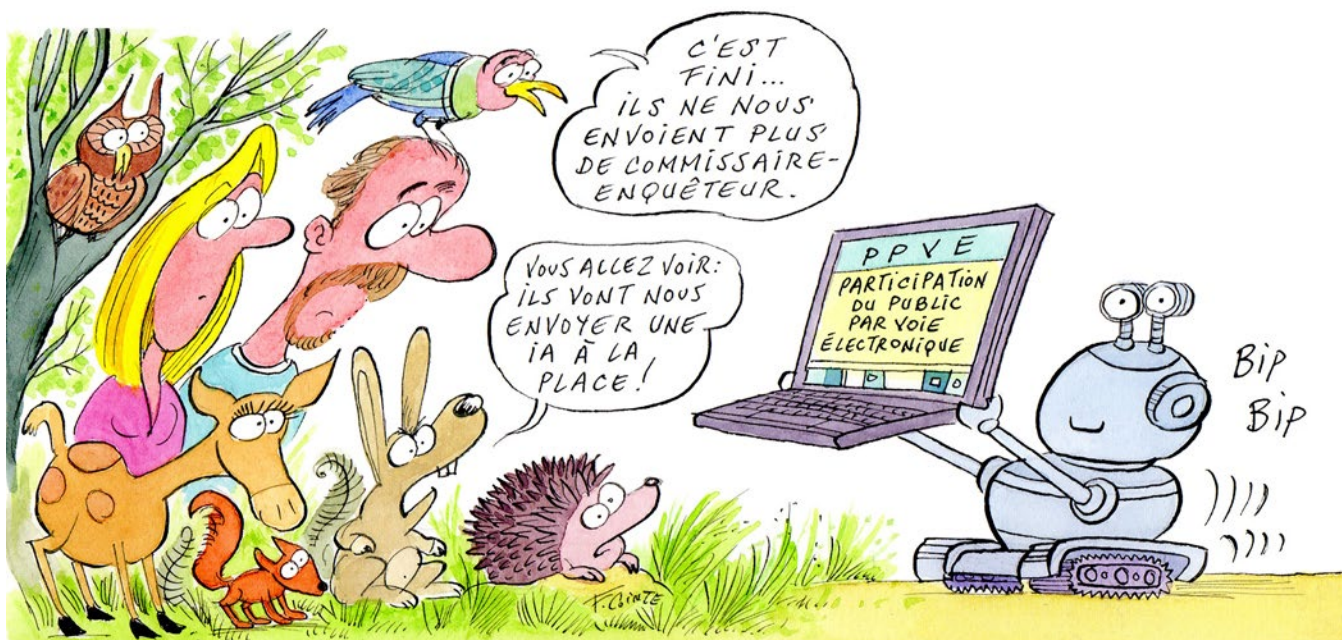
Le dossier soumis à PPVE comporte les mêmes pièces que celles du dossier soumis à enquête publique. Il est mis à disposition par voie électronique pendant toute la durée de la PPVE. Cette dernière est adaptée à la nature et l'importance du projet, mais un délai minimal de trente jours s'impose, comme pour l'enquête publique.

À l'issue de la procédure de participation, une synthèse des observations du public doit être réalisée par l'autorité en charge de l'organisation de la PPVE, et publiée avec ces observations et les motifs de la décision sur le site internet de l'autorité compétente, au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant au moins trois mois.

Enfin, la décision ayant fait l'objet d'une PPVE ne peut être prise avant l'expiration d'un délai permettant la prise en compte des avis recueillis et la rédaction de la synthèse. Ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la clôture de la procédure, excepté en cas d'absence de proposition ou observation.

Bilan et perspectives

Jusqu'en 2016, l'enquête publique était la procédure phare permettant la participation du public en aval de l'étude d'impact, impliquant un commissaire-enquêteur, un registre papier, une consultation en mairie ainsi qu'une procédure longue et



formalisée (art. L. 123-1 et s. C. env.). Cette enquête a été jugée trop lourde pour les projets de moindre importance.

La procédure de PPVE a dès lors permis de remédier à ces difficultés en accélérant les procédures, en réduisant les coûts liés aux enquêtes publiques (commissaire-enquêteur, affichage, etc.) et en modernisant la concertation au moyen d'une consultation se déroulant entièrement en ligne. Certes, cette procédure permet d'accélérer les projets en simplifiant la procédure de participation du public. Toutefois, elle n'est pas exempte de défauts et a pu faire l'objet de critiques.

Critiques. Déjà, le bilan de la réforme des procédures de participation du public mise en œuvre par l'ordonnance du 3 août 2016, dressé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), insistait sur l'importance de « rétablir la dimension présentielle de l'enquête publique en cessant les mesures d'exception qui remettent en cause les avancées de la participation et la décrédibilisent » (rapport n° 013016-01, avril 2020).

A encore pu être critiquée l'absence du commissaire-enquêteur qui, dans le cadre de l'enquête publique, en tant que tiers indépendant chargé de présenter un avis tenant compte des observations du public, est perçu comme étant à même d'éclairer les citoyens et de garantir leur participation utile en favorisant la délibération.

Pour autant, la procédure de PPVE semble promise à un bel avenir. En effet, si l'on a pu constater une réduction de son champ avec la nouvelle procédure de « consultation du public » de l'article L. 181-10-1 du Code de l'environnement créée par la loi Industrie verte (n° 2023-973 du 23 octobre 2023), elle connaît un regain d'intérêt avec la toute récente loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement qui accroît les possibilités de recourir à la PPVE (art. L. 143-22 et L. 153-19 C. urb.).

Documents d'urbanisme. Ainsi, ce dernier texte encourage, par décision motivée du président ou du maire compétent, la mise en œuvre de cette procédure, en substitution d'une enquête publique pour que le public se prononce sur un projet d'élaboration ou de modification d'un schéma de cohérence territoriale (Scot)

ou de plan local d'urbanisme (PLU). Lorsque la PPVE est mise en œuvre, le dossier devra également, comme cela était déjà le cas, être mis à disposition sur support papier en consultation, aux horaires d'ouverture, dans les mairies concernées.

Par ailleurs, lorsque la modification du Scot ou du PLU ne concerne que certaines communes, l'enquête publique, la PPVE ou la mise à disposition du public peut n'être organisée que sur les territoires des communes concernées par cette modification. Enfin, lorsque le projet de modification du Scot ou du PLU est soumis à évaluation environnementale en application du Code de l'urbanisme, le recours à la PPVE ou à l'enquête publique est obligatoire (art. L. 143-34 C. urb. applicable au 26 mai 2026). ●

Ce qu'il faut retenir

► Par souci de simplification et d'accélération des procédures, le législateur réduit depuis quelques années le champ de l'enquête publique au profit de la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE).

► Créée en 2016, elle était initialement applicable aux projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale et exemptés d'enquête publique.

► Son champ s'est élargi en 2018 par la loi Essoc, en 2020 par la loi Asap, en 2024 par la loi du 9 avril relative à la rénovation de l'habitat dégradé, et par celle du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

► La procédure est plus souple et moins onéreuse que celle de l'enquête publique : elle ne nécessite pas de commissaire-enquêteur, est entièrement dématérialisée et sa durée est adaptée à la nature et l'importance du projet.