

LA PARTICIPATION DU PUBLIC - EN AMONT DU DEPOT DE DOSSIER

INTRODUCTION

En matière environnementale, l'information et la participation du public sont essentielles. Après avoir été informé (fiche 1), le citoyen doit pouvoir participer à la formation des décisions.

Le principe de participation du public est largement consacré par divers textes juridiques et plus particulièrement par **la Convention d'Aarhus adoptée le 25 juin 1998** à l'échelle européenne. Il s'agit d'un texte essentiel qui influence fortement le droit national. A retenir de ce texte :

- **Des délais raisonnables** doivent être mis en place laissant assez de temps pour informer le public et pour que ce dernier se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement ;

- **La participation du public commence au début de la procédure**, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ;

- Chaque Etat doit veiller à ce que **les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération**.

En France, le principe de participation a été constitutionnalisé par la [Charte de l'environnement du 1er mars 2005](#).

Le droit à la participation du public a été réformé par une [ordonnance du 3 août 2016](#). Cette réforme consacre une distinction entre les procédures de participation du public en amont de la décision et les procédures de participation du public en aval de la décision.

A NOTER

L'article [L. 110-1 du Code de l'environnement](#) donne la définition du principe de participation : principe « *en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente.* »

Il convient de préciser que les décisions, projets, plans et programmes concernées sont ceux qui ont une incidence sur l'environnement c'est-à-dire qu'ils ont un effet direct et significatif sur ce dernier.

LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN AMONT DE LA DECISION

Plusieurs procédures sont mises en place pour permettre la participation du public préalable au dépôt de la demande d'autorisation d'un projet ou pendant la phase d'élaboration d'un plan ou programme.

LE RÔLE FONDAMENTAL DE LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNDP)

La CNDP est une autorité administrative indépendante chargée de « *faire respecter et d'assurer la correcte mise en place des procédures de démocratie participative prévues par la loi ou promues de manière volontaire par les pouvoirs publics.* »[1] Elle est aujourd'hui composée de 25 membres venant d'horizons divers. Ils prennent de manière collégiale les décisions après examens des dossiers.

Il est **obligatoire** de saisir la CNDP pour tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent les seuils à la première colonne du tableau figurant à l'article [R. 121-2 \(Article L. 121-8, I\)](#). Pour les autres projets (seconde colonne), la saisine de la CNDP est **facultative**.

Lorsqu'elle est saisie, dans un délai de deux mois, la Commission va décider ([Article L. 121-9](#)) de soumettre le processus de décision à un **débat public**, à une **concertation préalable** ou décider de ne soumettre le processus de décision à aucune de ces deux procédures mais devra argumenter ce dernier choix.

• DÉBAT PUBLIC

Le refus de la CNDP d'organiser un débat public constitue une décision faisant grief susceptible d'être déférée au juge administratif (*CE, 17 mai 2002, Association France Nature Environnement, n°236202*). En revanche, les différentes décisions que la commission peut être appelée à prendre après qu'elle a décidé d'ouvrir un débat public, et qui peuvent notamment porter sur ses modalités, le calendrier et les conditions de son déroulement, ne constituent pas des décisions faisant grief (*CE, Ass, 5 avril 2004, Assoc. Citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*).

Objectifs : Permettre au public d'être informé et de participer à un stade du processus où toutes les options sont encore envisageables et ainsi permettre de discuter des solutions alternatives, d'améliorer le projet et son acceptabilité.

Champ d'application : Les projets concernés sont des projets de grandes infrastructures de transport ou d'acheminement (autoroutes, lignes ferroviaires, aéroports, ports, lignes électriques, canalisations de transports de gaz...) ainsi que des installations de grande ampleur (installations nucléaires, barrages, équipements industriels...).

Saisine : Si la saisine est obligatoire, c'est le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet qui sont compétents pour saisir la CNDP. Si la saisine est facultative, s'y ajoutent 10 parlementaires ou un conseil régional, départemental, une intercommunalité ou enfin une association agréée de protection de l'environnement. Le ministre de l'environnement peut aussi saisir la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales d'intérêt national.

Déroulement et organisation : L'animation du débat est confiée à une commission particulière constituée par la CNDP. Le débat ne peut excéder une durée de 4 mois pour les projets et une durée de 6 mois pour les plans et programmes. Une prolongation de 2 mois est possible par une décision motivée de la CNDP.

Les frais liés à l'organisation du débat sont à la charge du maître d'ouvrage. Les membres de la commission particulière sont indemnisés ce qui garantit son indépendance.

Le débat est organisé selon les principes de **transparence** (infos claires, complètes et accessibles), **argumentation** et **équivalence des traitements** (mêmes moyens d'informations, d'expression et de contribution pour tous).

Pour s'informer et participer, les citoyens peuvent :

- **Lire le dossier du maître d'ouvrage** : constitué sous 6 mois après la décision d'organiser un débat public. Il comprend: un historique, le contexte, les caractéristiques du projet, les enjeux socio-économiques, impacts environnementaux. La CNDP n'autorise la diffusion de ce dossier que lorsqu'elle l'estime suffisamment complet.

- **Assister aux réunions publiques** : peuvent être organisées sous forme de table rondes thématiques et sont organisées par la commission particulière. En général, un débat public compte une dizaine de réunions publiques et certaines sont diffusées sur internet.

- Consulter le [portail du site internet la CNDP](#).

Toutes les contributions adressées en ligne ou par écrit sont jointes au dossier du débat. Les contributions des personnes morales telles que les associations peuvent prendre la forme de **cahiers d'acteurs**.

Bilan : Dans un délai de 2 mois à compter de la date de clôture du débat public, sont publiés un compte rendu du débat et un bilan.

A l'inverse de l'enquête publique, ces documents ne prennent pas de position.

Dans un **délai de 3 mois** après la publication du bilan, le maître d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable de l'élaboration du plan ou du programme décide du principe et des conditions de la poursuite du programme, plan, ou programme. Il **précise les modifications qui ont été apportées et indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public**.

Le maître d'ouvrage ou la personne publique n'est pas lié au bilan du débat public mais le résultat du débat peut tout de même impacter la décision finale. La décision du maître d'ouvrage, s'il s'agit d'une personne publique, **peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif** dans un délai de 2 mois (CE, 28 décembre 2005 « Association Aquitaine Alternatives », n°270801). Seuls des moyens de forme relatifs aux vices de cette décision ou de l'irrégularité du débat peuvent être soulevés (CE, 11 janv. 2008, n°292493). Les moyens de fond relatifs à l'opportunité du projet ne seront invocables qu'au cours des autorisations administratives prises à la suite du débat public. A l'inverse, les arguments de formes relatifs au débat et à la décision de poursuivre le projet ne pourront plus être invoquées passé le délai de 2 mois.

• CONCERTATION PRÉALABLE

Objectifs (Article L. 121-15-1) : Débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et débattre de solutions alternatives. Elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après la concertation préalable.

A NOTER

Attention : Lorsqu'une concertation préalable est organisée sur le fondement du Code de l'urbanisme (L'article L. 103-2 du Code de l'urbanisme) le Code de l'environnement ne s'applique pas sauf en ce qui concerne les objectifs et droits mentionnés à l'article L. 120-1 Code envt.

Champ d'application (Article L. 121-15-1) :

- Les projets, plans et programmes pour lesquels la CNDP a demandé une concertation préalable ;
- Les projets excédant les seuils fixés par l'article R. 121-2 et pour lesquels le maître d'ouvrage n'a pas saisi la CNDP ;
- Les projets, plans et programmes soumis à **évaluation environnementale et ne relevant pas du champ de compétence de la CNDP**. Dans ce cas, l'initiative d'organiser la concertation préalable appartient à la personne porteuse du projet (L. 121-16-1.)

L'autorité administrative compétente pour autoriser un projet, plan ou programme peut décider de subordonner sa décision à la réalisation d'une concertation préalable.

IMPORTANT : Lorsqu'aucune procédure de participation du public n'a été organisée, un droit d'initiative est ouvert au public pour demander au représentant de l'Etat concerné l'organisation d'une concertation préalable (Article L. 121-17-1 et suivants), cette possibilité est ouverte aux associations agréées pour la protection de l'environnement notamment.

Déroulement et organisation : La concertation a une durée minimale de 15 jours et maximale de 3 mois. Il est possible qu'elle se déroule sous l'égide d'un **garant** désignés parmi ceux inscrits sur la liste nationale de garants. Ce dernier peut adresser toute demande à la personne porteuse du projet ou du plan ou programme pour assurer une bonne information du public.

Bilan : Le garant établit dans le **déla**i d'un mois, au terme de la concertation préalable, un bilan de celle-ci. Le bilan de cette concertation est rendu public. Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation.

Comme pour le débat public, la personne responsable du projet, plan ou programme n'est pas liée par le bilan de la concertation préalable mais cela peut fortement influencer le sens de la décision finale.

Après un débat public ou une concertation préalable décidée par la CNDP, cette dernière désigne un **garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique**.

• Conciliation (Article L. 121-2 et R. 121-18)

Objectifs : Rétablir le dialogue entre les parties présentes à une procédure de participation et recherche d'un accord entre elles sur les modalités de participation du public au processus décisionnel.

Champ d'application : La CNDP peut être saisie par les parties concernées pour tout projet.

Les parties comprennent au moins le maître d'ouvrage et une association agréée au niveau national, ou deux associations ou une fédération d'associations agréée au titre de l'article L. 141-1 dans le cadre de la région ou du département territorialement intéressé.

Ainsi saisie, la CNDP décide de l'opportunité de conduire une telle procédure de conciliation par une décision motivée. Le cas échéant, elle désigne un conciliateur qui peut faire appel à des experts extérieurs.

Attention, cette saisine n'a pas de caractère suspensif pour la procédure en cours.

Bilan : Lorsque la procédure aboutit à un accord, les parties concernées établissent un document indiquant les termes de la solution de compromis retenue et les modalités de suivi de cet accord.

PARTICIPATION DU PUBLIC HORS PROCÉDURES PARTICULIÈRES (ARTICLES L123-19-1 À L123-19-7)

Champ d'application : Les décisions individuelles ou non individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

Attention, cette procédure de participation ne peut s'appliquer aux décisions individuelles pour lesquelles les autorités publiques ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation et aux décisions ayant le caractère d'une mise en demeure ou d'une sanction.

Déroulement et organisation : Le projet de décision accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet sont mis à disposition du public dans les mêmes conditions que pour les projets, plans ou programmes.

Durée : Minimum 21 jours pour les décisions non individuelles et minimum 15 jours pour les décisions individuelles.

Bilan : Le délai minimum pour adopter définitivement la décision est de 3 jours.

Des adaptations particulières à cette procédure peuvent être autorisées dans les **communes de moins de 10 000 habitants ainsi que dans les communes de moins de 2 000 habitants** (cf [Article L. 123-19-1](#) III et IV).

Ainsi, l'autorité administrative n'est pas liée par ces procédures de participation du public par voie électronique mais cela l'oblige à justifier et motiver sa décision.

- **Consultations locales des électeurs (Article L. 123-20 et suivants)**

Objectifs: Recueillir l'avis des électeurs par un vote sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement et dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation de l'Etat (y compris déclaration d'utilité publique).

Déroulement et organisation : La consultation se déroule sur une aire territoriale déterminée par un décret. Ce décret précise aussi l'objet de la consultation ainsi que la question qui est posée. Il doit être publié au plus tard 2 mois avant la consultation.

Les maires des communes concernés assurent la mise à disposition des informations aux électeurs dans les conditions prévues par la Code général des collectivités territoriales.

Un dossier d'information sur le projet qui fait l'objet de la consultation est élaboré par la Commission nationale du débat public.

Les électeurs font connaître par « OUI » ou par « NON » leur avis sur la question qui est posée (Article L. 123-28).

CONTENTIEUX

Article L. 121-22 : L'illégalité pour vice de forme ou de procédure des décisions prises ne peut être invoquée, après l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de leur prise d'effet, à l'encontre de la décision d'autorisation du projet.