

Démocratie participative dialogue environnemental



Nouvelles avancées en matière de démocratisation du dialogue environnemental

La très grande majorité des projets ayant un impact sur l'environnement, d'initiative privée ou publique, va à son terme normal dans de bonnes conditions. Cependant, l'émergence d'oppositions à des projets d'importance et d'enjeu divers témoigne aussi de difficultés que peut rencontrer le dialogue environnemental pour certains d'entre eux. Des critiques apparaissent sur le fait que les procédures actuelles de participation du public au moment de l'autorisation des projets, sont parfois trop tardives, à un stade où ceux-ci sont déjà très aboutis.

Sur la base de ce constat, un chantier a été engagé sur la

démocratisation du dialogue environnemental, qui s'est traduit par une ordonnance visant à la modernisation des procédures destinées à assurer la transparence de l'information des citoyens et l'efficacité de leur participation à l'élaboration de la décision publique.

Les nouvelles dispositions figurant dans l'ordonnance résultent des propositions issues du rapport de la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique (CNTE) sur la démocratisation du dialogue environnemental intitulé « démocratie environnementale : débattre et décider » remis le 3 juin 2015 le sénateur Alain Richard.



Les apports de la réforme

Des objectifs et des droits confortés

Les nouvelles dispositions précisent les objectifs de la participation du public et les droits que celle-ci confère au public, l'absence de principes directeurs de la participation ayant été regrettée par de nombreux acteurs.

La participation du public vise l'atteinte de **plusieurs objectifs** :

- ... améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa légitimité démocratique ;
- ... assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;
- ... sensibiliser et éduquer le public à la protection de l'environnement ;
- ... améliorer et diversifier l'information environnementale.

Des droits sont conférés au public et leurs conditions d'exercice définies :

- ... le droit d'accéder aux informations pertinentes ;
- ... le droit de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation préalable ;
- ... le droit de bénéficier de délais suffisants pour formuler des observations ou propositions ;
- ... le droit d'être informé de la manière dont ont été prises en compte les contributions du public.

Un champ d'application incluant les plans et programmes

Les nouvelles dispositions concernent **les projets et les plans et programmes susceptibles d'avoir un impact environnemental** et relevant à ce titre d'une procédure d'évaluation environnementale. Ces plans et programmes, dans la mesure où un certain nombre d'entre eux encadrent la réalisation des projets, constituent l'étape pertinente pour examiner la justification de ces derniers et entrent donc dans le champ de la réforme.

Pour éviter les doublons, les nouvelles dispositions ne s'appliquent pas aux documents d'urbanisme et aux projets déjà soumis à une concertation préalable obligatoire au titre de ce code, ainsi qu'à certains plans et programmes (plan de prévention des risques technologiques, plan de gestion du risque inondation, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, plan d'action pour le milieu marin) qui disposent de procédures de participation respectant les principes affirmés par la réforme.

Le renforcement de la participation en amont du processus décisionnel

La réforme met en place de nouvelles dispositions de concertation préalable, souples, en amont des processus actuels d'autorisation des projets par les autorités publiques, dès le stade des études préliminaires,

afin de créer des opportunités de dialogue sur la faisabilité et la conception de ces projets. Ces dispositions remplacent celles de l'actuel article L. 121-16 du code de l'environnement. Les plus gros projets continuent de faire l'objet d'une saisine de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), qui pourra décider de l'organisation d'un débat public ou d'une concertation préalable.

Les plans et programmes de niveau national, soumis à évaluation environnementale, (par exemple : plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, schéma national des infrastructures de transport ...) donnent **désormais lieu à une saisine de la CNDP, qui peut décider l'organisation d'un débat public ou, si elle considère qu'un tel débat n'est pas nécessaire, l'organisation d'une concertation préalable**. Dans ce cas un garant sera désigné.

Un projet qui a fait l'objet d'un débat public à l'occasion de l'élaboration d'un plan approuvé depuis moins de cinq ans est désormais en principe dispensé de débat public, sauf si la CNDP en décide autrement.

Le dispositif de concertation préalable applicable aux projets et plans et programmes ne relevant pas du champ de la CNDP repose sur **la responsabilisation des porteurs de projet, plans et programmes** (par exemple : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, schéma d'aménagement et de gestion des eaux, plan de prévention du risque inondation, plan régional de prévention et de gestion des déchets, schéma régional des infrastructures de transport, directives d'aménagement du code forestier,...), **incités à organiser volontairement une participation du public, dès le stade des études préliminaires** de leur projet ou dès le début de l'élaboration du plan ou du programme.

Cette concertation doit néanmoins respecter des obligations minimales en termes de durée de publicité (15 jours minimum), et de compte-rendu.

La création d'un droit d'initiative pour les citoyens, les associations agréées de protection de l'environnement et les collectivités locales

Afin de répondre au souhait de la population qui pourrait estimer nécessaire une concertation préalable non déjà prévue, **un droit d'initiative est institué** pour certains projets (ceux bénéficiant de financements publics au-delà d'un certain montant fixé par décret) et **pour tous les plans et programmes de niveau infranational**, en vue de permettre aux citoyens, aux associations agréées de protection de l'environnement, aux conseils régionaux, départementaux, municipaux ou aux EPCI concernés, de demander au préfet l'organisation d'une concertation préalable.



En outre, **les citoyens bénéficient désormais d'une possibilité de saisine de la CNDP pour les projets qui relèvent actuellement de sa compétence**, sans pour autant donner lieu à une saisine obligatoire (projets relevant de l'article L. 121-8 II du code de l'environnement, dit « rendus publics »), ainsi que pour des projets de réforme ayant un impact important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Pour tous les autres projets ne relevant pas de la CNDP ou du droit d'initiative, l'autorité compétente pour autoriser le projet peut estimer qu'une participation préalable est nécessaire et en demander l'organisation au porteur de projet.

Le renforcement des compétences de la CNDP

De nouvelles compétences sont attribuées à la CNDP, telle que la possibilité de mettre en œuvre une conciliation entre les parties prenantes, dès lors que le maître d'ouvrage et une association agréée de protection de l'environnement en font la demande commune. **La réforme facilite le recours aux garants, en charge de veiller au bon déroulement de la procédure de concertation préalable et d'en assurer le bilan.** La CNDP constitue une liste de garants, qui sera tenue à la disposition des maîtres d'ouvrage.

Elle nomme et finance un garant, pour toute concertation mise en place à la demande du préfet ou des autorités compétentes

pour approuver les plans ou programmes ou autoriser les projets. Le garant peut demander à la CNDP qui en supporte le coût, une expertise complémentaire. Il assure le bilan de la participation.

La modernisation des procédures de participation en aval du processus décisionnel

La réforme généralise la dématérialisation de l'enquête publique tout en tenant compte de la fracture numérique qui touche encore certains de nos territoires. Sont ainsi dématérialisés l'avis et le dossier d'enquête publique, avec le maintien de modalités minimales pour permettre un accès non-dématérialisé.

La dématérialisation concerne aussi bien l'information que la participation du public. L'importance de la présence du commissaire-enquêteur, véritable animateur de l'enquête publique, est réaffirmée.

Il est désormais possible de réduire à quinze jours l'enquête pour les projets non soumis à évaluation environnementale et la réforme facilite le recours à des enquêtes publiques communes pour des projets, plans ou programmes différents.

Une ordonnance qui sera prolongée par un dispositif de mobilisation et d'accompagnement des acteurs

Le seul volet législatif ne suffit pas à donner un nouvel élan à la démocratie participative dans les territoires. Des mesures de sensibilisation des acteurs, leur permettant de prendre conscience de la nécessité d'une pratique sincère du dialogue environnemental, sont une condition de la réussite de ce chantier, de même que des outils d'engagement à une pratique exemplaire.

Dans ce cadre, Ségolène Royal a souhaité que l'action de démocratisation du dialogue environnemental soit accompagnée de mesures qui prolongeront les textes législatifs et réglementaires, et que cette réforme importante contribue à développer la culture de la participation du public. Le ministère travaille ainsi à l'élaboration d'un dispositif complet de mobilisation et d'accompagnement des acteurs pour développer les bonnes pratiques et encourager les démarches exemplaires (échange de bonnes pratiques, boîte à outil...)

Le ministère s'est d'ores et déjà engagé à être exemplaire en matière de participation du public, notamment lorsqu'il est maître d'ouvrage.



Les principales modifications apportées par l'ordonnance « démocratisation du dialogue environnemental »

En amont (des études préliminaires jusqu'à la demande d'autorisation, sauf cas particulier)

- ... La CNDP est obligatoirement saisie sur l'opportunité du débat ou la définition de la participation adaptée pour les **plans et programmes nationaux soumis à évaluation environnementale**.
- ... Les « **Grands projets** » (entre 150 et 300 Md'€) sont rendus publics et les maîtres d'ouvrage informent la CNDP de la participation qu'ils prévoient. Les conditions d'une saisine de la CNDP sont élargies : **10.000 citoyens pourront désormais la saisir pour demander un débat public ou une concertation**.
- ... Pour les « **Débats publics nationaux** », la CNDP pourra également être **saisie par 60 sénateurs, 60 députés ou 500 000 citoyens**.
- ... Après un débat public ou une concertation décidé(e) par la CNDP cette dernière désigne un garant jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique chargé d'assurer un suivi de l'information et de la participation du public.

Une nouvelle concertation préalable facultative

Cette concertation peut être initiée :

- ... **librement par le maître d'ouvrage** ;
- ... soit **par l'autorité publique compétente** pour autoriser le projet ou approuver le plan. La CNDP désigne dès lors un garant de la concertation ;
- ... soit **à la suite de l'exercice du droit d'initiative** (ouvert aux citoyens, collectivités et associations sous conditions) et validé par le préfet. La CNDP désigne un garant.

Dans tous les cas de figure, la **concertation préalable respecte des conditions générales suivantes** :

- ... sa durée doit être comprise entre quinze jours et trois mois ;
- ... quinze jours avant le début de la concertation, le public est informé des modalités et de la durée de la concertation ;
- ... le bilan de cette concertation est rendu public ;
- ... le maître d'ouvrage indique les mesures nécessaires de son point de vue pour répondre aux enseignements tirés de la concertation.

En aval (après le dépôt de la demande d'autorisation)

Poursuite des discussions sur les caractéristiques du plan/programme ou du projet, ses incidences sur l'environnement et ses conditions de mise en œuvre

Des simplifications dans le respect du droit européen

Durée d'enquête publique de 30 jours pour les projets soumis à évaluation environnementale. Durée de l'enquête publique fixée pour les autres projets à 15 jours minimum (au lieu de 30 jours). Les modalités électroniques de l'enquête publique sont renforcées.

Les procédures de mise à disposition pour les projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale sont modernisées, simplifiées et regroupées en une participation électronique.

**Ministère de la Transition
écologique et solidaire**

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain
75007 Paris
Tél. 33 (0)1 40 81 21 22



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE