Commission spécialisée
du Conseil national de la transition écologique
sur la démocratisation du dialogue environnemental
présidée par Alain Richard

RAPPORT
Démocratie environnementale : débattre et décider

Mercredi 3 juin 2015

Remis à Ségolène Royal
Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Démocratie participative
Dialogue environnemental

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Écologie, du Développement durable
et de l'Énergie

DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE :

DÉBATTRE ET DÉCIDER

3 juin 2015

Démocratie participative
Dialogue environnemental

SOMMAIRE

1. UNE COMMISSION POUR QUOI FAIRE ?.....6

1-1 Mobiliser le conseil national de la transition écologique.....6

1-2 Travailler en cohérence avec les réformes déjà engagées.....7

2. COMMENT RÉPONDRE À L' EXIGEANTE QUESTION POSÉE ?.....9

2-1 Tenir compte des désaccords et des conflits.....9

2-2 Progresser dans la loi avec le renfort de bonnes pratiques.....10

2-3 Choisir le temps du débat sur les objectifs des projets.....11

2-4 Réconcilier le public avec son droit à la participation.....14

2-5 La forme : un vocabulaire clarifié, un socle juridique assuré.....15

2-6 L'orientation de réponse retenue.....16

3. UN PROJET DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : LA PARTICIPATION AMONT.....17

3-1 Parvenir à débattre utilement sur le fond des projets.....18

3-2 La participation amont sur les plans et programmes.....20

3-3 La participation amont sur les grands projets.....21

3-4 L'option facultative et le « droit d'initiative ».....22

3-5 Encadrer la participation amont pour asseoir sa crédibilité.....26

3-6 Assurer la qualité du dossier proposé à la participation du public.....30

3-7 Rendre compte des suites données à la participation du public.....31

3-8 L'application aux décisions d'urbanisme.....31

4. L' APPEL AU VOTE DES CITOYENS ?.....32

4-1 L'expérience des collectivités locales et ses limites.....32

4-2 Une consultation décidée par l'État ? Enjeux de principe.....33

4-3 Des précautions indispensables.....33

5. LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE.....35

5-1 La rationalisation complète des processus d'instruction et de décision.....35

5-2 Des mesures pour la qualité des données et des dossiers de projets.....36

5-3 Perfectionner les processus accompagnant les décisions finales.....38

5-4 Compléter les outils du dialogue environnemental.....39

5-5 Développer les savoir-faire du dialogue environnemental.....39

5-6 Soutenir l'éducation à l'environnement et au dialogue.....40

5-7 Encourager les autorités publiques, et l'État au premier chef, à une pratique exemplaire 40

6. CONCLUSION.....42

ANNEXE 1.....45

ANNEXE 2.....52

ANNEXE 3.....55

ANNEXE 4.....61

LETTRE DE MISSION.....68

1. UNE COMMISSION POUR QUOI FAIRE ?

En ouvrant la conférence environnementale le 27 novembre 2014, le Président de la République a demandé au Gouvernement de franchir une nouvelle étape de modernisation et de démocratisation du dialogue environnemental. Il exprimait la nécessité de renforcer la transparence et l'efficacité du débat public et l'association des citoyens aux décisions administratives les concernant, sans allonger les délais des procédures. Cette expression faisait suite au constat de plusieurs situations de blocage sur des dossiers importants et emblématiques, accompagnées de vives tensions de terrain et ayant entraîné dans le Tarn un événement tragique.

Ségolène ROYAL, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, a souhaité que la réponse à cette demande soit élaborée en associant le Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui réunit les parties prenantes du développement durable. A donc été constituée une commission spécialisée, représentative de ces parties prenantes, dont la présidence a été confiée au sénateur Alain RICHARD, membre de ce Conseil.

La ministre a par ailleurs convié et présidé le 5 mai 2015 le colloque national « Démocratie participative et modernisation du dialogue environnemental », pour échanger sur les réflexions et propositions de multiples personnalités et organisations.

1-1 Mobiliser le conseil national de la transition écologique

Installée par la ministre le 19 février 2015, la commission « Dialogue Environnemental » est une commission spécialisée du CNTE, composée d'une quarantaine de représentants de toutes les parties prenantes. Elle a pour vice-présidents Laurence MONNOYER-SMITH, professeure à l'Université de technologie de Compiègne et vice-présidente de la commission nationale du débat public (CNDP), nommée commissaire générale au développement durable à la fin des travaux de la commission, et Gérard MONEDIAIRE, professeur émérite à l'Université de Limoges, président du groupe de travail « participation du public » du CNTE.

Paul DELDUC, alors commissaire général au développement durable, a mobilisé ses équipes, conduites par Patrick DERONZIER, pour organiser les travaux de la commission, ce qui a été remarquablement fait dans un délai contraint et une densité certaine des échanges. La mission de rapporteurs est revenue à Marie-Line MEAUX, présidente de section au conseil général de l'environnement et du développement durable, dont le président et les membres de la commission tiennent à saluer le rôle d'élaboration, au plein sens du mot.

La commission s'est réunie en session plénière sur sept séances, complétées par d'intenses débats en ligne entre ses membres, et a également tenu trois séances d'une journée pour l'audition d'acteurs du dialogue environnemental.

Ses travaux ont pris en compte d'importantes contributions, dont la liste figure en annexe du rapport : associations (environnementales, de consommateurs, familiales..), collectifs d'opposants, maîtres d'ouvrage et porteurs de projets, universitaires et chercheurs, élus.

Ces échanges ont été démultipliés par une plate-forme citoyenne mise en place à la demande de la ministre sur un site dédié géré par ses services. Elle a permis de recueillir plus de 420 avis, dont la grande majorité présentaient des observations et analyses réalistes et pertinentes sur les sujets mis en débat et dont beaucoup de propositions se sont trouvées en convergence avec les réflexions des membres de la commission.

1-2 Travailler en cohérence avec les réformes déjà engagées

Le chantier de « modernisation du droit de l'environnement » a été engagé depuis 2012 et marqué en juin 2013 par des « États généraux » ayant bénéficié de centaines de contributions souvent approfondies sur ce thème. Il a donné lieu à de multiples travaux de rationalisation et de simplification du cadre juridique des politiques d'environnement. Une première commission représentative du CNTE, sous la présidence du sénateur Alain RICHARD, avait pour mission d'accompagner ces travaux de ses avis et d'en tenir informé le CNTE. Chaque thème de réforme a été confié à un groupe de travail spécialisé et pluraliste. Ces groupes de travail ont à présent rendu leurs rapports conclusifs ou sont sur le point de le faire.

Plusieurs des recommandations qu'ils ont émises contribuent à rénover le cadre de la participation et du dialogue environnemental. La commission « dialogue environnemental », souhaitant travailler dans la cohérence et tirer profit des progrès déjà accomplis, a donc pris largement en compte les apports de ces groupes de travail qui contribuaient à éclairer sa mission. Elle s'y est d'autant mieux prêtée que la plupart de ses membres ont été des contributeurs actifs de ces groupes, dont les conclusions équilibrées reflètent les efforts de chaque partie pour y parvenir.

La commission a tout particulièrement intégré à ses réflexions les travaux respectivement présidés par Gérard MONEDIAIRE (participation du public), Jacques VERNIER (modernisation de l'évaluation environnementale) et Jean-Pierre DUPORT (suivi des expérimentations et création d'un permis environnemental unique), en notant également les orientations des travaux relatifs à la séquence « Éviter, réduire, compenser » et au « schéma régional intégrateur » respectivement présidés par Romain DUBOIS et Alain LECOMTE.

Le président de la commission nationale du débat public, Christian LEYRIT, a présenté devant la commission ses propositions tant législatives que réglementaires pour rénover le débat public.

Dans son approche juridique, la commission s'est conformée aux normes prééminentes fondant la participation du public aux décisions administratives, les principes de la convention d'Aarhus et leur expression dans la charte constitutionnelle française de l'environnement : le droit à l'information, le droit à la participation au processus des décisions, le droit à l'accès à la justice pour les questions environnementales.

La commission a aussi tenu compte des engagements nés de la convention d’Espoo, du droit européen et des lois nationales ayant modifié le code de l'environnement depuis le processus du Grenelle de l'environnement.

2. COMMENT RÉPONDRE À L'EXIGEANTE QUESTION POSÉE ?

Les membres de la commission, dans leur diversité, étaient au début de leurs rencontres convaincus de la valeur de la recommandation du Président de la République : débattre plus tôt et plus au fond pour contribuer à de meilleures décisions, en préservant la dynamique créative nécessaire au pays. Ils ont cherché à comprendre pourquoi certains projets ont abouti à des situations bloquées et tendues, et à en tirer une réflexion constructive. Mais ils mesuraient aussi la complexité et les potentielles contradictions de la démarche. Ils ont ensemble retenu une approche aussi réaliste et pratique que possible pour offrir une réponse effective à la question posée.

Cette approche a retenu des principes premiers :

- admettre et comprendre les désaccords ;
- joindre la loi et l'amélioration des pratiques ;
- introduire la participation dans le temps des choix réels ;
- faciliter une pratique participative encore faible ;
- donner à la nouvelle règle une forme claire et stable.

2-1 Tenir compte des désaccords et des conflits

La participation du public permet de mieux rapprocher les objectifs du porteur du projet et les intérêts du public directement concerné par sa mise en œuvre, et d'aider à réduire le risque de contestation juridique. Pour le porteur d'un projet public, elle est aussi un moyen d'inviter à une élaboration partagée, une co-construction du projet. Mais elle est également un outil visant à prévenir, et en tout cas à mieux gérer, les éventuels conflits.

La très grande majorité des projets d'initiative privée ou publique va à son terme normal dans de bonnes conditions. Des porteurs de projet sont venus témoigner devant la commission de dialogues satisfaisants ayant permis de faire évoluer autant le projet que les points de vue divergents. C'est globalement l'indice du respect par les maîtres d'ouvrage des règles applicables et d'une prise en compte de plus en plus satisfaisante des impacts environnementaux. C'est aussi le signe de l'attachement des acteurs locaux à des projets qui stimulent l'homme et son territoire.

Cependant, l'émergence d'oppositions vives et persistantes à des projets d'importance et d'enjeu divers témoigne aussi des difficultés que peut rencontrer le dialogue environnemental dans des cas certes limités mais très souvent symboliques.

La composition de la commission, organisée par collèges sur le modèle du CNTE, témoignait en cela d'une participation équilibrée des parties prenantes, qui ont largement exprimé leurs points de vue. Plusieurs collectifs d'opposants ont aussi été entendus. La

commission a été sensible à l'effort qu'ils ont produit, en partant de l'analyse tirée de leur action particulière, pour développer des propositions tournées vers un avenir plus satisfaisant.

Sans prendre position sur le fond des critiques exprimées sur chaque cas, la commission a noté qu'elles s'articulent autour de trois facteurs : les procédures, les comportements, les décisions.

En particulier, les interrogations du public et des associations portent souvent sur l'opportunité d'un projet et les motifs de la politique publique ou de la décision privée qui le fondent, voire du modèle de développement de la société qu'il traduit. Lorsque c'est le cas, la procédure du débat public, si le projet entre dans son champ juridique, permet un échange au fond suffisamment tôt.

Le calendrier des autres procédures s'y prête mal, et ces attentes s'expriment alors tardivement lors de l'examen des conditions physiques d'inscription du projet dans le territoire. Des frustrations, voire des conflits, peuvent naître de ce contretemps, tout autant que de la confrontation d'intérêts et d'enjeux divergents.

Donc, accepter la conflictualité comme un symptôme de ces divergences est l'un des axes du changement souhaitable des pratiques. Un conflit peut être un élément sain du dialogue s'il s'exprime de façon responsable dans le respect des valeurs républicaines et ne trouble pas l'ordre public.

Mais c'est dans le droit que l'expression de ces divergences doit trouver sa place, si on veut aller, en dépassant les seuls intérêts particuliers, vers une décision juste et soucieuse de l'intérêt collectif.

La commission a placé ses réflexions sous le signe du développement durable et de ses trois piliers environnemental, économique et social, chacun étant pris en compte dans l'évaluation d'ensemble des impacts d'un projet. Certains membres de la commission ont insisté sur le fait que le droit de l'environnement sert aussi les générations futures, ce qui fonde les obligations opposables à tout maître d'ouvrage, et plus généralement à tout acteur public ou privé.

2-2 Progresser dans la loi avec le renfort de bonnes pratiques

La commission a mesuré que l'interrogation critique sur la participation vue comme l'un des éléments du dialogue environnemental, ses limites et ses lacunes, n'est pas nouvelle. Des propositions d'amélioration ont souvent été esquissées, mais elles ne sont pas toujours allées jusqu'aux approches arides d'une mise en pratique dans le droit actuel. Parallèlement, se sont développées des expériences participatives dont l'observation est un appui. Pour autant, comme le montre la mission même confiée à cette commission, les défis de la situation actuelle demandent une réponse ancrée dans le droit. Aucune avancée sociétale ne peut durablement reposer sur la seule vertu du bon vouloir.

Mais la commission a aussi observé le relatif et paradoxal désintérêt du public pour les formes classiques de consultation déjà inscrites dans les procédures. Pour que le droit à

la participation soit effectif, il est donc nécessaire de clarifier les modalités par lesquelles il peut être exercé, de préciser la portée pratique de cette participation dans l'évolution d'un projet, et d'en formaliser davantage les conclusions.

Sous l'impulsion de son président, la commission s'est fixé comme objectif que ses propositions puissent s'inscrire dans le droit positif. Malgré la brève durée de son mandat, et tout en tenant compte de la diversité des points de vue, elle est parvenue à transcrire les mesures proposées en un projet évidemment perfectible de texte législatif, ce qui est un bon test de la robustesse d'une proposition. Ce projet de texte, qui prend en compte les apports de nombreux participants et témoigne de l'esprit de responsabilité qui les a animés, figure en annexe du rapport.

Combinées aux orientations issues des différents groupes de travail réunis pour la modernisation du droit de l'environnement, les évolutions proposées devraient être de nature à mieux fonder les décisions administratives.

Mais ce cadre légal rénové n'atteindrait ses effets positifs que si l'ensemble des acteurs impliqués adoptait aussi à l'avenir des pratiques ouvertes et soucieuses d'objectivité dans la préparation des projets, autre axe sur lequel la commission entend proposer des améliorations. Dans ce sens, une plus grande transparence des analyses et des expertises, et des données qui les fondent, est un élément important pour le porteur d'un projet, pour ceux qui s'interrogent et demandent des précisions, comme pour ceux qui le contestent. La commission en a donc débattu de manière approfondie.

2-3 Choisir le temps du débat sur les objectifs des projets

Les procédures relatives aux projets soumis à une décision publique ont sans doute quelques lacunes, mais elles bornent correctement l'achèvement du processus. La commission a reconnu la pleine utilité de l'enquête publique et de la mise à disposition du public (articles L. 120-1, L 122-1-1 et L.122-8 du code de l'environnement) mais estime que, ces procédures intervenant par principe sur un projet entièrement élaboré et « prêt pour décision », elles ne peuvent former la base d'un débat ouvert sur les options de base structurant ce projet.

Elle a perçu deux difficultés principales.

La première concerne les « plans et programmes » qui orientent les politiques publiques d'infrastructures ou les stratégies territoriales d'aménagement, de développement et de protection. La pratique actuelle de ces plans et programmes (expression issue du droit de l'Union Européenne, reprise dans le code de l'environnement et devenue usuelle pour qualifier les divers schémas) suscite des critiques convergentes sur la participation insuffisante du public à leur élaboration. La difficulté à engager un dialogue effectif sur les motivations fondatrices des grands équipements d'énergie ou de transports, par exemple, est souvent au cœur de la contestation qui les affecte. La commission en conclut qu'il est nécessaire de compléter les procédures les concernant, en parachevant ainsi la transposition de la directive européenne « plans et programmes » dont le champ d'application dans notre législation doit encore être précisé.

La seconde difficulté porte sur « le projet d'avant le projet », lorsque toutes les options restent encore ouvertes, y compris celle de ne rien faire, et qu'il s'agit avant tout d'évaluer la réalité du fondement du projet avant d'envisager les moyens d'y répondre. L'article L 121-16 du code de l'environnement permet certes d'organiser une concertation préalable à l'enquête publique lorsqu'elle n'est requise par aucun texte. Cette disposition encore mal connue (bien qu'en vigueur depuis 5 ans) intervient au stade de la préparation de l'enquête publique, sans doute un peu tard pour poser le débat sur l'opportunité du projet, ce qui conduit la commission à envisager que lui soit substitué le mécanisme de participation qu'elle propose. Quant à la mise en débat du scénario "option zéro", c'est l'une des obligations de l'étude d'impact lorsque les projets y sont assujettis ; ce n'est pas la mieux respectée.

Comment, à ce stade encore ouvert où le projet n'est pas encore défini, garantir le droit à la participation du public en lui donnant l'information utile ?

La commission a été consciente de devoir distinguer les projets selon qu'ils relèvent de l'initiative d'un organisme public ou de celle d'un acteur économique inscrit dans une dynamique d'entreprise et de marché.

Les premiers prennent généralement naissance dans des délibérations ou des décisions de principe qui lancent l'étude d'un projet, et peuvent faire l'objet sans trop de difficulté d'échanges publics sur l'intention d'agir, dont il convient de préciser les modalités.

Pour les seconds, la protection de l'innovation comme le respect des principes de l'économie concurrentielle peuvent faire obstacle à une information publique précoce, encore que dans de nombreux cas connus la presse économique s'avère informée d'une intention entrepreneuriale bien en amont de sa concrétisation. Et le besoin de ne pas allonger le temps global "tout compris" d'adoption des projets non contestés pèse particulièrement sur ceux-là.

Le constat de la diversité des situations a donc guidé l'option majeure retenue par la commission : les plus grands projets se prêtent, par leur durée et leur ampleur, à une « concertation amont » portant effectivement sur leurs objectifs et caractéristiques essentielles. Pour la masse des projets « moyens » ou « locaux », la même approche systématique serait disproportionnée. Il est donc apparu rationnel à une large partie de la commission de les soumettre, d'abord au volontariat des maîtres d'ouvrage désireux de déclencher d'eux-mêmes une concertation amont, et complémentairement à un mécanisme d'alerte déclenché en cas de problème par une représentation légitime du public.

L'exigence d'un débat centré sur les objectifs et les justifications d'un projet suscite une double attente : celle du porteur du projet, qui souhaite qu'après une première étape de procédure dédiée au débat sur les fondements du projet, les étapes suivantes soient concentrées sur ses modalités de réalisation ; et celle du public, qui souhaite pouvoir témoigner à tout moment, le cas échéant, d'interrogations sur le ressort des politiques publiques et le modèle de développement qui les fonde avant que leur concrétisation sur le territoire ne soit rendue irréversible.

Ces deux souhaits méritent d'être entendus. Rien ne garantit évidemment, en pratique non plus qu'en droit, qu'une phase préalable d'examen des motifs d'un projet suffise à clore tout débat sur le sujet. Mais la commission a retenu le choix de mieux traiter l'amont des projets, tout en veillant à l'objectif de contenir les délais administratifs d'instruction et de décision. Elle a alors constaté des points de convergence sur au moins trois points.

Le premier est la nécessité d'assurer un temps suffisant d'échange sur le fondement d'un projet et ses éventuelles alternatives, avec des mécanismes clairs de traçabilité des débats et de motivation des suites ultérieures données aux conclusions. Si ce débat est efficace, il peut contribuer, par la suite, à sécuriser le projet. Il permet aussi, pour les projets à temps long, de garder une trace claire des points de vue et des conclusions qui ont été retenues à l'issue de cette étape, et de rendre plus lisible l'évolution du projet et ses motivations.

Le deuxième porte sur l'effectivité de l'étude des solutions de substitution raisonnables à un projet, notamment pour les projets publics, qui dans bien des cas ne sont pas l'unique réponse à l'intérêt public qui les fonde. La faiblesse de la plupart des dossiers sur la présentation d'options alternatives face au même objectif appelle une action corrective. Elle relève moins des textes, qui l'exigent déjà lorsqu'un projet est soumis à étude d'impact, que de la pratique, voire de la sanction par le juge de ce défaut d'analyse s'il est avéré.

A cet égard, les plans et programmes constituent généralement la première étape d'un processus décisionnel étagé. Il est donc important qu'un large éventail de scénarios et d'options alternatives différents y soient considérés et évalués, y compris l'option zéro. Si cela n'a pas lieu à cette étape, il peut être difficile pour l'autorité publique de démontrer à un stade ultérieur du processus décisionnel que le public a effectivement eu la possibilité de participer lorsque toutes les options et solutions étaient encore possibles. Une étude d'impact peut présenter, au mieux, une option «sans projet ». Celle-ci sert souvent à motiver la proposition plutôt qu'à offrir une analyse pertinente de l'éventail complet des options. En examinant plus largement les choix possibles en amont des projets, au stade des plans et programmes, l'évaluation environnementale stratégique peut embrasser une gamme beaucoup plus large d'options de développement.

Le troisième point concerne la qualité de l'expertise, qui conditionne en bonne part la crédibilité du maître d'ouvrage, spécialement lorsqu'il est public. La garantie d'objectivité et de transparence des données et des analyses doit être renforcée, avec notamment la possibilité de faire intervenir des tiers garants et d'admettre des expertises n'émanant pas du maître d'ouvrage. Sur ce dernier point, la commission convient qu'une expertise extérieure au maître d'ouvrage n'en est pas, de ce seul fait, mieux fondée. Mais elle estime que l'admission d'éléments contradictoires dans le dialogue environnemental peut être, aussi, l'un des vecteurs de sa sérénité.

Les avis ont été en revanche beaucoup plus partagés sur les éventuelles contreparties du développement de l'accès à une participation plus en amont. Les parties prenantes représentant les milieux économiques en attendent une simplification et une réduction des délais ultérieurs de procédures, quand les parties prenantes représentant les milieux associatifs ne peuvent envisager de réduire le temps de l'enquête publique ni les sujets mis en consultation.

La commission a cherché chaque fois que possible un juste équilibre entre les positions légitimes des parties prenantes, et souligne l'intérêt de retenir les mesures proposées par les groupes de travail spécialisés du CNTE lorsqu'elles visent à alléger et simplifier les délais, sans évidemment régresser sur l'examen au fond des projets.

2-4 Réconcilier le public avec son droit à la participation

La commission a constaté ce paradoxe que le fort désir de participation aux décisions exprimées lors d'analyses d'opinion ne va pas jusqu'à se concrétiser par une contribution active aux étapes procédurales qui en offrent la possibilité. Sans en faire l'unique raison (car il y a aussi le phénomène d'acceptation tacite), c'est certainement le signe d'un doute collectif sur l'issue de la concertation, et d'un sentiment que « de toute façon, tout est déjà joué ».

Il importe donc de revitaliser les formes de la participation pour gagner le plus large public, alors que le code de l'environnement, comme les autres codes lorsqu'ils instaurent une procédure de participation publique, entre peu dans le détail des dispositifs concrets à mettre en œuvre.

L'un des enjeux d'une meilleure maîtrise de cette participation est pourtant que le public non spécialisé soit mis en situation de pouvoir y répondre de la façon la plus pratique. Indispensable pour la participation « amont », c'est aussi une nécessité pour ses phases ultérieures.

Le public assimile souvent les procédures de participation aux formes traditionnelles des réunions publiques. Or bien d'autres formes sont aujourd'hui mises en œuvre par la CNDP ou des autorités locales, dont le développement est souhaité par la plupart des ONGE. Forum ouvert, conférence citoyenne ou débat numérique, par exemple, sont autant d'outils parmi d'autres pour rénover les mécanismes participatifs, comme en témoignent les bonnes pratiques que les associations ont pu compulser à partir d'expériences de terrain. C'est aussi le cas de l'instance de débat public mise en place par la région Nord-Pas-de-Calais pour traiter tant les projets d'équipements d'intérêt régional que des sujets de société impliquant la politique régionale.

La commission a enfin pris connaissance avec intérêt de la loi régionale sur la participation de la région italienne de Toscane, qui donne au public des capacités de participation étendues, une autorité régionale indépendante étant garante par la loi du bon déroulement du processus.

Tous ces précédents encourageants, que la commission a utilisés comme exemples pour ses conclusions, renvoient à une exigence commune : développer des canaux d'information « grand public » sur les projets en cours, permettant de sortir le dialogue participatif du cercle restreint où il se déroule trop souvent.

La question du « référendum environnemental », comme forme d'expression des citoyens sur les projets à impact environnemental qui les concernent, fut posée dès le début des travaux. La commission a évoqué ce sujet en respectant, d'une part le cadre constitutionnel, d'autre part la grande diversité d'opinions de ses membres sur ce sujet d'essence politique. Elle s'est interrogée sur les contours d'un acte consultatif et juridiquement non contraignant : une consultation des électeurs organisée à l'initiative du gouvernement après avis du Conseil d'État.

2-5 La forme : un vocabulaire clarifié, un socle juridique assuré

Comme beaucoup d'acteurs, la commission a constaté l'usage d'une grande variété de notions supposées représenter les formes du dialogue environnemental : information, participation, consultation, négociation, médiation…

Cette diversité pourrait être le gage d'une meilleure efficacité de la participation. Dans les faits, elle introduit une grande confusion sur ses formes et ne donne aucune garantie au public sur la prise en compte effective de son droit à participer à l'élaboration d'une décision. Suivant en cela les recommandations du groupe de travail du CNTE spécialisé sur la participation du public, la commission propose donc de formaliser dans le code certaines notions du processus participatif, en précisant les garanties premières qui s'y attachent. Elle rappelle l'apport substantiel fourni par le rapport du Conseil d'État « consulter autrement, participer effectivement » pour répondre à ces interrogations.

La démarche retenue par la commission, et le projet de texte législatif qu'elle présente, s'appuient sur des éléments de vocabulaire qu'il importe de préciser :

- les termes "le dialogue environnemental" visent l'ensemble des formes de dialogue entre parties prenantes au sein des instances représentatives consultatives,

- les termes "la participation du public" visent l'ensemble des formes d'appel à l'avis du public dans un processus de préparation de décisions administratives relatives à des plans, des programmes ou des projets ayant un impact environnemental,

- les termes de "concertation publique" englobent le dialogue environnemental et la participation du public.

La commission estime souhaitable que le code de l'environnement soit retenu comme le socle des dispositions générales du droit français en matière de participation aux décisions administratives ayant un impact environnemental localisé. Lorsque d'autres lois ou codes prévoient des modalités participatives, ces dernières devraient systématiquement renvoyer aux principes et aux modalités de participation prévus par le code de l'environnement.

Cela ne préjuge pas de l'utilité de faire figurer les dispositions extensibles à d'autres types de décision, notamment les politiques nationales, dans le nouveau code, en cours d'achèvement, des relations entre l'administration et le public.

2-6 L'orientation de réponse retenue

Sur la base de ces constats et de ces premières options, la commission a orienté ses travaux dans deux directions : donner corps à une participation en amont d'un projet, permettant d'apprécier l'opportunité de son élaboration complète, et proposer l'amélioration des procédures existantes pour renforcer la qualité du processus participatif, l'objectivité des expertises et la traçabilité des échanges.

La présence active de toutes les parties prenantes au sein de la commission a servi l'expression argumentée d'intérêts parfois convergents et parfois divergents, entre lesquels la commission n'avait pas le pouvoir de trancher.

Le président s'est assuré que les conclusions finales n'ont pas suscité d'opposition formelle ou ont recueilli un large accord, y compris sur l'expression des alternatives. Cela a été rendu possible par la volonté partagée de produire, dans le partenariat des parties prenantes du développement durable, une proposition concrète pouvant agir maintenant sur la réalité.

A l'inverse, lorsque des prises de position contrastées n'ont pu être surmontées et que leur persistance fait obstacle à l'écriture d'une proposition à caractère juridique, la commission a choisi de les enregistrer expressément dans son rapport afin d'éclairer le gouvernement et le public sur les positions de chaque partie.

La commission n'a pas envisagé de modifier le régime des pouvoirs de décision conférés aux différentes autorités publiques, défini par la Constitution et par les principes de la décentralisation, ni celui de l'enquête publique en dehors des suggestions qu'elle emprunte aux groupes de travail du CNTE.

Ses propositions, circonscrites au cas des projets identifiés sur lequel elle était mandatée, peuvent être ultérieurement élargies à d'autres champs qui contribuent au dialogue environnemental, selon les orientations que décidera le Gouvernement. Elles sont conformes aux engagements internationaux souscrits par la France et au droit applicable de l'Union européenne.

3. UN PROJET DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : LA PARTICIPATION AMONT

Répondant au souhait exprimé par le Président de la République, la commission propose d'inscrire dans la loi l'organisation d'une participation du public en amont d'un projet, dès le stade de l'avant-projet ou du programme qui le fonde. Dans sa réflexion approfondie sur ce thème, elle s'est heurtée à la question existentielle de ce qu'est un « projet avant le projet ». Si tant de recommandations ont été faites sur ce point sans se traduire dans la réalité, c'est d'abord à cause de cette incertitude première. Pour en sortir il fallait une approche réaliste.

Soucieuse de ne pas alourdir les procédures, comme l'indique sa « commande » initiale, la commission prévoit d'appliquer un régime distinct aux projets ayant les impacts les plus importants, lesquels de toute manière se préparent sur une période de plusieurs années. En revanche, sur les projets « moyens » ou d'ampleur limitée, elle préconise une solution tenant compte à la fois du souhait du porteur de projet et des publics intéressés, en recherchant une proportionnalité pragmatique entre l'obligation participative et l'impact environnemental éventuel. Ceci soulève la question des plus petits projets, de taille économique et d'impact réduits mais soumises à des décisions d'autorisation, dont le traitement devrait être adapté.

La commission a entendu développer un mécanisme de participation, encadré par un schéma procédural aussi souple que possible, applicable aux deux types de décisions concernées :

- les décisions d'autorisation prises sur un dossier de demande par une autorité de l'État, dans le cas général le préfet de département ou de région ;
- et les décisions de collectivités locales – émanant de leurs instances délibérantes – portant sur une construction ou un aménagement publics, conformes aux documents d'urbanisme en vigueur (puisque l'élaboration ou la révision de ces documents suit, elle, la procédure participative distincte prévue par le code de l'urbanisme).

En revanche, lorsqu'une collectivité agit comme porteur de projet d'infrastructure, elle entre dans le droit commun de la demande d'autorisation. Il a été veillé à ce que les préconisations présentées fonctionnent "en facteur commun" entre les deux types de décisions et d'autorités.

Les débats en commission sur l'ensemble du sujet ont été marqués tout autant par des points de convergence que par l'expression de divergences argumentées. La commission estime souhaitable de présenter ici le cheminement de son raisonnement avant d'exposer ses propositions, dont l'architecture reflète ses débats.

3-1 Parvenir à débattre utilement sur le fond des projets

3-1-1 Les deux domaines principaux de concertation amont.

Le premier concerne ceux des **plans et programmes** susceptibles d'avoir des effets sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, et qui sont soumis en conséquence par le code de l'environnement à une évaluation environnementale. C'est en effet sur la base de ces documents, dont l'échelle géographique varie avec l'objet, que s'élaborent ensuite des projets individualisés, dont certains types font l'objet des débats les plus significatifs. C'est donc l'étape pertinente d'examen des motivations des projets, même si elle n'exonère pas ces projets d'éventuelles contestations ultérieures de leur fondement et de leur intérêt.

Le second champ concerne les **projets soumis à l'obligation de saisir la CNDP** : grandes infrastructures de transport et d'énergie à créer (voies autoroutières et ferroviaires, gazoducs, lignes à très haute tension, installations nucléaires de base) et projets d'équipements publics ou privés d'un coût supérieur à 300 M€. La participation amont est l'essence même du débat public, bien que la commission considère que des améliorations sont à apporter en pratique. Ces deux catégories de décision sont connues et leur délimitation est aisée.

3-1-2 Ouvrir la concertation amont là où elle est utile.

Pour les autres projets susceptibles d'un impact sur l'environnement et soumis à autorisation, qui relèvent de catégories de décisions très variées, deux sujets étaient en débat : le caractère obligatoire ou non de la participation amont (qui renvoie à l'identification de nouveaux seuils) et les modalités de déclenchement (du fait de seuils, ou par droit d'initiative).

Ce dernier point a été particulièrement débattu, chacun convenant d'une exigence de proportionnalité raisonnable dans un domaine où la très grande majorité des projets ne donne pas lieu à des critiques significatives. Hors du champ des plans et programmes et de celui des projets soumis obligatoirement à l'avis de la CNDP, la commission a identifié trois voies possibles.

- La plus logique résulterait de l'initiative volontaire du porteur de projet choisissant de mener une participation amont répondant aux principes fixés par la loi. En prenant l'initiative d'aller au-delà d'une information unilatérale, il éviterait d'être amené à le faire par le jeu d'autres formules plus contraintes.
- La deuxième voie concernerait le préfet compétent, qui selon les données de contexte et les caractéristiques d'un projet porté à sa connaissance, ferait obligation au porteur de projet d'organiser une participation en amont sur ses objectifs et ses caractéristiques.
- La troisième voie pourrait être déclenchée sur la base d'une « initiative représentative » venant de conseils municipaux, de citoyens ou d'associations environnementales, selon des seuils de représentativité et des modalités de mise en œuvre adaptés à l'objectif de participation.

La commission a enregistré sur tous ces sujets des avis opposés. Les représentants des porteurs de projets d'initiative privée, sans récuser l'idée du droit d'initiative, craignent qu'il ne pénalise des projets utiles à l'économie et n'alourdisse les procédures, les délais et les coûts, surtout en regard du faible nombre de projets ayant généré des conflits durables. Ils invoquent particulièrement la situation des petites et très petites entreprises dont les responsables seront peu à même de gérer cette procédure, et dont les représentants ont fait valoir leur divergence.

A l'inverse, une initiative représentative ouverte aux citoyens est un point clé des attentes des ONGE, pour lesquelles l'introduction d'une participation amont est indispensable. Elles plaident pour une avancée juridique utile à l'effectivité du droit constitutionnel à la participation et pouvant rendre plus robustes les décisions administratives d'autorisation ou de rejet, en même temps qu'elle permettrait de prendre conscience plus tôt des risques de conflit.

Les membres de la commission ont finalement pu converger sur le principe d'un **régime facultatif de participation amont complété par un « droit d'initiative » soumis à validation**. Ils ont ainsi tenu compte à la fois des difficultés que peuvent rencontrer certains projets locaux du fait d'un défaut initial d'information, et des expériences positives de concertation précoce qui leur ont été présentées. Les organisations représentatives des milieux économiques conditionnent toutefois le principe d'un "droit d'initiative" à un encadrement garantissant la sécurité juridique des procédures et la maîtrise des délais.

3-1-3 Éviter une procédure préliminaire généralisée

Comme il faut préciser par quel moyen le public peut être averti qu'il y aurait lieu à une participation amont, la commission a débattu de l'hypothèse d'une déclaration initiale de projet, rebaptisée **« déclaration d'annonce de projet »** pour ne pas risquer de confusion avec le régime juridique de la déclaration de projet.

Si elle était appliquée à tout projet d'initiative privée, quelle qu'en soit la nature, cette déclaration d'annonce constituerait un alourdissement de procédure doublé d'une mise en cause des intérêts de l'entreprise (protection de l'innovation, secret des affaires) dans des domaines souvent fortement concurrentiels. Le sujet est manifestement très sensible pour chaque partie prenante, autant les représentants des milieux économiques que les représentants des associations et des fédérations environnementales.

La commission s'est cependant accordée pour mettre en place cette déclaration **pour les projets d'initiative publique**, qui font l'objet de délibérations ou de décisions à caractère public.

3-1-4 Un dispositif global et partagé

A l'issue de ses débats, la commission n'a pas relevé d'objection majeure à un dispositif appuyé sur les **principes** suivants :

- soumission des plans et programmes à la participation amont,
- améliorations à apporter au dispositif du débat public à caractère obligatoire,
- introduction pour tous les autres projets de la faculté, assortie d'une obligation de

déclaration d'annonce initiale pour les principaux projets publics, d'organiser une participation amont déclenchée selon trois modalités : par le porteur de projet, par le préfet compétent, par un panel de conseils communaux, de citoyens ou d'associations environnementales dans un cadre organisé de représentativité et de modalités fixé par la loi.

Les propositions qui suivent résultent de ce cheminement.

3-2 La participation amont sur les plans et programmes

Comme déjà indiqué, on entend ici par « plans et programmes » ceux qui sont soumis par le code de l'environnement (art. L. 122-4) à une évaluation environnementale.

La commission a bien noté la faculté déjà donnée aux ministres (article L 121-10 du code de l'environnement) de saisir la CNDP afin d'organiser un débat public sur « des options générales d'intérêt national », mais qui d'une part est aujourd'hui dépourvue de ses textes d'application, et d'autre part ne couvre pas tous les plans et programmes soumis à évaluation environnementale. Elle a aussi noté que les schémas de cohérence territoriaux (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) relèvent d'un régime de concertation propre, qu'elle préconise de conserver.

La Commission préconise donc pour les plans et programmes ne relevant pas du code de l'urbanisme :

- la soumission de droit des plans et programmes d'échelle nationale et régionale à une participation du public organisée en propre par leur initiateur avec un avis de la CNDP,
- la soumission des autres plans et programmes à une participation amont selon les nouveaux principes proposés par la commission, avec droit d'initiative.

Le propre des plans et programmes est de définir, non un projet individualisé, mais un plan d'ensemble justifié par une stratégie explicite, d'où découleront ensuite des projets identifiés.

Cette nature particulière conduit la commission à combiner pour les plans et programmes deux éléments solidaires : l'appel au public « en direct » via le débat public ou la participation amont, et la consultation approfondie, selon l'objet des plans et programmes concernés, d'instances institutionnelles comme les CESER et les conseils de développement, ou sectorielles comme les comités régionaux "Trame Verte et Bleue".

Cette méthode participative, déjà employée par des régions, associerait au débat de cohérence souhaitable sur le schéma en cause les représentants de la société civile organisée, porteurs de mandats durables, et leur permettrait d'éclairer la participation du public. Des observations recueillies, il ressort qu'elle serait plus dynamique et plus riche qu'une formule « séquentielle » avec d'abord une participation du public puis une consultation des instances représentatives à la fin.

La commission signale par ailleurs que dans le cas où un projet bénéficie d'une procédure

intégrée pour le logement (PIL) ou pour l'immobilier d'entreprise (PIEM), l'autorisation s'accompagne de la modification concomitante d'un ou plusieurs plans/programmes. Il lui paraîtrait judicieux que la concertation organisée sur le projet porte conjointement sur ces modifications.

En complément de cette proposition, la commission attire l'attention sur trois points.

Elle relève le nombre considérable de plans et de programmes applicables à un territoire donné, sans compter ceux envisagés par les projets de lois en cours de débat, alors même que certains plans et programmes que la Commission européenne estime devoir être soumis à évaluation environnementale ne sont pas pris en compte. La commission, certes consciente de la difficulté de l'exercice, recommande une simplification de l'architecture qui résulte de l'empilement de ces schémas par politiques publiques. La mise en cohérence des plans et programmes de planification territoriale à échelle régionale serait déjà une première avancée, notamment avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Le second point d'attention porte sur les instances représentatives du dialogue environnemental à l'échelle régionale. La commission a enregistré une forte attente pour des instances dotées d'un meilleur équilibre de représentation des enjeux économiques, environnementaux et sociaux du développement durable, attente qui pourrait se traduire par la déclinaison au niveau des CESER de l'évolution déjà engagée pour le CESE.

Le dernier point est la recommandation d'éviter et, en tout cas, de limiter strictement, les possibilités de déroger pour des projets particuliers aux plans et programmes qui auront fait l'objet de la participation amont ou du débat public, puisque c'est précisément l'articulation entre la réflexion amont et le projet aval qui a guidé la commission.

3-3 La participation amont sur les grands projets

Les « grands projets », entendus comme ceux qui entrent dans le champ de compétence obligatoire de la CNDP, sont susceptibles de provoquer les impacts les plus importants sur l'environnement, et leur processus d'élaboration doit permettre de bien aborder, comme le dit dès à présent le texte applicable (art. L.121-1 du code de l'environnement), « les objectifs, les caractéristiques principales et les enjeux socio-économiques » du projet.

S'agissant du débat public, le terme « projet » s'entend d'ailleurs plutôt de l'avant-projet, puisque le débat a précisément pour but de donner au maître d'ouvrage les orientations utiles pour la conception finale de son opération.

Les textes actuels organisent donc en droit la participation amont pour les projets qu'ils concernent, mais les résultats n'en sont pas toujours totalement satisfaisants. En particulier, les scénarios alternatifs qui permettraient de répondre autrement aux orientations du maître d'ouvrage ne sont pas toujours étudiés ou, lorsqu'ils le sont, paraissent très artificiels. La commission estime donc souhaitable de rendre la procédure du débat public plus performante, en renforçant le contenu du dossier de saisine de la CNDP. Elle ne propose pas d'autre modification, en particulier pour ce qui concerne le droit de saisine par des tiers de la CNDP.

Le dossier de saisine peut déjà être complété à la demande de la CNDP si elle estime qu'il n'est pas suffisamment étayé pour autoriser un débat public substantiel. Mais sa conception peut aussi être l'occasion de repérer les difficultés potentielles, et bien souvent la maîtrise d'ouvrage organise pour ce faire des consultations officieuses ou informelles.

La commission propose donc :

- que lorsque le maître d'ouvrage organise une consultation du public pour élaborer le dossier de saisine de la CNDP, ces consultations respectent les principes du nouvel article L 110-3,
- et que deux pièces figurent au dossier de saisine : la présentation de scénarios contrastés pour répondre aux objectifs, et les conclusions à la fois de la concertation préalable relative au plan ou au programme dont découle le projet, s'il y a lieu, ainsi que de la consultation préalable sur le projet lorsqu'il y a été fait recours.

La CNDP pourrait en outre adapter les modalités du débat public sur projet si elle constatait que le projet en cause a déjà donné lieu à un débat d'opportunité approfondi lors d'un « plan et programme » récent.

D'une manière générale, la commission invite les maîtres d'ouvrage, et d'abord les autorités publiques qui portent un projet, à recourir à un dialogue préliminaire avec la CNDP pour préparer sa saisine, et suggère à la CNDP de faire davantage usage du droit de recommandation publique lorsqu'elle constate l'insuffisance des dossiers de saisine, notamment pour une confrontation claire des variantes possibles.

3-4 L'option facultative et le « droit d'initiative »

3-4-1 La participation amont à l'initiative du porteur de projet

Sur ce point, deux thèses divergentes n'ont pu être rapprochées.

Pour les représentants des milieux économiques, l'initiative d'un porteur de projet qui fait le choix d'une participation amont doit être juridiquement reconnue et sécurisée. Il s'agit d'un acte volontaire et non formalisé qui engage sa seule responsabilité. Comme en matière de projets soumis à enquête publique, le dossier administratif ultérieur comporte alors une pièce rendant compte du déroulement de la concertation, de ses conclusions et des suites que le porteur de projet leur a données.

Toutefois, le débat a montré que, si les modalités retenues par la maître d'ouvrage respectent le cadre formalisé de la participation amont – c'est-à-dire essentiellement l'intervention d'un garant extérieur, cela écarte logiquement l'application du droit d'initiative des tiers, d'où un gain de sécurité sur l'aboutissement du dossier.

Les représentants des entreprises soutiennent que, si les modalités retenues par le maître d'ouvrage respectent le cadre formalisé de la participation amont, à l'exception de la désignation systématique d'un garant à laquelle il ne serait pas tenu, le droit d'initiative ne pourrait alors plus porter que sur la demande de désignation d'un garant.

Leur choix va également à une concertation sur les modalités du projet et non sur son opportunité, qui pour eux ne relève que d'une appréciation économique d'entreprise, dans le respect de la loi et sous contrainte du marché.

Les ONGE considèrent à l'inverse que si le porteur de projet entend se doter d'une garantie de transparence, il doit systématiquement répondre à des principes fixés par la loi : notamment la publicité formalisée sur son avant-projet, l'intervention d'un tiers garant, l'engagement de rendre compte à l'issue de cette concertation. Il procède dans ce cas à une déclaration d'annonce lorsque toutes les options sont encore possibles, où il indique les modalités de la concertation qu'il envisage.

La commission n'est pas parvenue à porter une proposition suffisamment consensuelle pour être satisfaisante, si ce n'est sur le principe même de l'organisation volontaire de la concertation amont. Elle soumet donc au Gouvernement les deux formules alternatives, chacune ayant sa cohérence.

La limitation de la concertation amont aux projets d'une taille significative est en outre une composante du débat. Après analyse approfondie, il apparaît que le critère légal le plus pertinent serait alors d'identifier le champ aux **projets assujettis à une étude d'impact**, projets qui font l'objet d'une délimitation précise (art. R. 122-2 du code) et qui est homogène entre les natures très diverses d'opérations envisageables. Ce critère respecte le principe d'un accès généralisé à la participation puisque l'obligation d'étude d'impact peut être étendue par le mécanisme du « cas par cas » aux projets « hors liste » dont les caractéristiques le justifient.

Dans le droit en vigueur, les projets entrant dans la compétence facultative de la CNDP, projets d'infrastructure de dimensions moins massives et projets d'opérations d'un montant prévisionnel d'au moins 150 M € (II de l'article L. 121-8), donnent déjà lieu à une déclaration initiale du maître d'ouvrage, qui doit annoncer officiellement s'il engage ou non une concertation préalable. En outre cette disposition réserve déjà un droit d'initiative aux élus locaux et aux associations environnementales assez voisin de celui qui est décrit plus loin. C'est bien l'esprit du mécanisme préconisé par la commission pour les autres types de projets.

3-4-2 La participation amont à l'initiative de l'autorité compétente

La commission estime logique que l'autorité compétente pour statuer puisse faire obligation à un porteur de projet d'organiser une participation amont en raison du contexte local ou des caractéristiques du projet. Ces deux critères devraient bien sûr être motivés dans la décision de l'autorité publique.

Le porteur de projet devrait alors y satisfaire dans un cadre formalisé et dans le respect des principes de la participation, dont le délai devrait rester limité à quatre mois, délai fixé à la CNDP dans les débats obligatoires et dont l'expérience montre la validité.

Ce mécanisme est applicable à chaque fois que la décision porte sur une demande d'autorisation (installation classée, "IOTA", loi sur l'eau, espèce protégée, etc). Lorsque la décision finale est une délibération de collectivité territoriale (construction d'équipement public par exemple), cette collectivité, si elle n'en a pas elle-même pris l'initiative, pourrait aussi être tenue d'y procéder sur demande du préfet.

Pour les décisions à portée urbanistique (création ou révision de PLU, ZAC), les dispositions propres du code de l'urbanisme aboutissent à une concertation répondant aux objectifs souhaités par la commission.

3-4-3 La participation amont sur droit d'initiative « validé »

Elle serait déclenchée sur la base d'un « droit d'initiative » lorsque la préparation d'un projet impactant l'environnement fait apparaître un risque d'opposition marquée ou une interrogation spécifique sur ses risques écologiques, ou pour permettre au public de participer à l'élaboration du projet et de la décision administrative qui la conclura.

La discussion a dégagé la possibilité que le droit d'initiative émane de trois horizons :

- d'un nombre de citoyens du secteur intéressé, tenant compte de sa densité démographique ; le droit de saisine des collectivités locales, qui est en général de 10 % des électeurs inscrits, paraît transposable à ce cas ;
- des conseils municipaux de communes représentant un seuil de population dans le même espace géographique ; le chiffre de 25 % de la population est cohérent avec les cas où la loi entend donner un droit à une minorité significative ;
- de deux associations environnementales différentes (ou d'un groupement ou fédération d'associations), bénéficiant d'un agrément (art. R. 141-3) au niveau de la région ou du département où est envisagé le projet.

Ces critères impliquent que la représentativité de l'initiative soit appréciée dans un cadre géographique donné, correspondant à la zone intéressée par le projet. Elle devrait donc être appréciée par la CNDP sollicitée par les porteurs de l'initiative.

La commission a considéré que cette initiative devrait faire l'objet d'une validation par une autorité publique. Il faut à la fois s'assurer de la représentativité effective dans le périmètre potentiellement impacté, et d'une désignation suffisamment claire du projet visé pour qu'il n'y ait pas d'abus de demande. A cette fin le maître d'ouvrage concerné devrait être consulté.

Une telle demande serait donc soumise à l'examen d'une instance publique habilitée à décider des suites à lui donner, question sur laquelle la commission s'est partagée :

- d'abord sur le fond de l'instruction : pour les uns, elle porterait uniquement sur l'authentification des critères de représentativité et d'objet de la demande présentée, qui serait de droit si ces critères étaient respectés ; pour les autres, le droit d'initiative donnerait lieu à une appréciation de l'opportunité de la participation en considération de l'ensemble des questions économiques, sociales et environnementales, et pourrait conduire au rejet de la demande ;

- ensuite sur l'autorité appelée à décider : pour les uns, qui y conditionnent leur acceptation du processus, le préfet compétent exclusivement ; pour d'autres, obligatoirement une instance indépendante qui peut être la CNDP sous des formes à préciser.

Les motivations de ces positions divergentes sont utiles à préciser.

Une partie de la commission souhaite habiliter le préfet, bien placé pour veiller à ce que la décision administrative future soit entourée de garanties de transparence et pour déclencher la participation assez tôt en évitant le blocage lié au déficit de dialogue. Cette fonction d'arbitrage motivé serait une illustration d'une évolution visible dans la conduite par l'État de l'instruction des projets.

L'autre partie de la commission prône à l'inverse la seule intervention d'une instance indépendante et marque une opposition résolue au choix éventuel du représentant de l'État dans le département, perçu en situation de « juge et partie ». La CNDP, ou sa représentation régionale si elle l'organise, apparaît alors comme ayant une vocation naturelle à exercer ce rôle. L'appréciation de l'opportunité de la participation amont ne serait pas différente de l'exercice que conduit déjà la CNDP en vue d'organiser ou non un débat public. Ces demandes représenteraient un flux assez discontinu et n'appellent qu'une organisation légère, qui paraît compatible avec les délégués régionaux dont la CNDP souhaite se doter.

La commission attire en conséquence l'attention des pouvoirs publics sur la sensibilité du choix de l'instance appelée à traiter le droit d'initiative et apte à répondre au besoin de cohérence dans le développement de la participation amont (préfet ou instance indépendante), les positions des différentes parties prenantes, bien que réunies sur le principe du droit d'initiative, n'ayant pu être rapprochées.

Dans tous les cas, la décision rendue sur l'initiative représentative devrait être motivée et rendue publique.

En considération de sa nature, dirigée vers les finalités et les alternatives, la participation amont ne peut intervenir qu'à une phase encore préparatoire du projet. Il semble donc cohérent de n'autoriser le droit d'initiative que jusqu'à l'engagement de la procédure d'enquête publique (ou de la mise à disposition prévue aux actuels articles L. 120-1 et suivants) qui marque la fin de l'élaboration du projet.

3-4-4 La déclaration d'annonce de projet

Afin de pouvoir exercer son droit d'initiative, le public devrait être informé des projets qui sont envisagés sur le territoire à une étape où toutes les options sont encore possibles, ce qui suppose une information accessible sur l'apparition de ces projets. Cette déclaration devrait être simple à formuler et à communiquer aux acteurs du territoire en mesure de la relayer auprès de la population.

Afin de respecter la liberté et la responsabilité des entreprises, la commission préconise de limiter cette obligation aux projets de maîtrise d'ouvrage publique ou nécessitant au moins un acte fort et engageant de la puissance publique, notamment par un recours important aux finances publiques.

Cette obligation de déclaration d'intention s'appliquerait donc aux projets, soumis à autorisation administrative, émanant de maîtres d'ouvrage publics et dont le montant des dépenses prévisionnelles est supérieur à 2 M€ (de l'ordre des seuils actuels de déclenchement de l'obligation de concertation au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme) ; ceci engloberait les projets de ce niveau prévus en accompagnement d'une opération économique importante dont le porteur est privé.

Cette déclaration d'annonce pourrait prendre la forme simple d'une délibération de l'assemblée délibérante pour les projets portés par les collectivités locales et territoriales, ou d'une décision préfectorale concernant les projets portés par l'État. Elle pourrait comporter les éléments suivants :

- les besoins auxquels le projet voudrait répondre ou les besoins qu'il s'agit d'identifier par la concertation,
- l'inscription éventuelle du projet dans le cadre d'une planification antérieure,
- le scénario de référence si on ne fait rien,
- les modalités déjà envisagées, s'il y a lieu, de participation des parties prenantes et du public.

Le droit d'initiative porterait alors sur le déclenchement de la participation amont sur le projet, ou sur des ajustements au dispositif proposé par le maître d'ouvrage (demande de nomination d'un garant, de financement d'une contre-expertise, etc.).

Hors des catégories désignées plus haut, la déclaration d'annonce de projet ne serait pas requise. Le public et les associations pourraient demander le déclenchement d'une participation amont sur la base des informations qu'ils obtiendraient par eux-mêmes auprès de l'administration, du porteur de projet ou de tiers. Il appartiendrait ensuite à l'instance chargée d'instruire la demande d'obtenir du porteur du projet les informations nécessaires à cette instruction.

3-5 Encadrer la participation amont pour asseoir sa crédibilité

3-5-1 Des règles légales

La commission s'est interrogée sur une formule consistant à « certifier » certaines formes participatives déjà éprouvées et offrant des garanties d'impartialité, de pluralisme et de transparence. Elle y a renoncé pour deux raisons : la forme encore évolutive de ces modalités et l'intérêt d'encourager l'innovation en la matière, qui ont conduit une partie de ses membres à écarter cette formalisation juridique des modalités pratiques.

De ce fait elle est conduite à proposer la fixation d'un cadre juridique général comportant les garanties nécessaires, mais sans prendre parti sur telle ou telle forme privilégiée de participation du public.

En application de l'article 7 de la charte constitutionnelle, serait ajouté un article L.110-3 au chapitre "Principes généraux" qui ouvre le code de l'environnement pour y inscrire la

définition des principes de la participation du public, c'est-à-dire ses finalités et les garanties de droit qui doivent être apportées au public pour la qualité de son déroulement (notamment la traçabilité et l'obligation de rendre compte).

Une annexe au rapport énonce à cette fin une proposition de rédaction évidemment perfectible, étroitement inspirée, d'une part des conclusions du groupe de travail « participation du public » du CNTE, d'autre part du rapport du Conseil d'État, déjà cité, établi en 2011. Il pourra aussi être tenu compte pour la rédaction définitive des apports de la recherche récente sur les processus participatifs et sur les pratiques développées par d'autres pays.

Ces dispositions nouvelles, qui posent le socle juridique du dialogue participatif et précisent les garanties auxquelles il doit répondre, devraient être rendues applicables à toutes les procédures qui rendent obligatoire une participation du public à une décision administrative ayant un impact pour l'environnement.

Ces règles d'équilibre, si elles sont transgressées, seront sanctionnées par le juge en fin de procédure : la participation amont devenant une condition légale d'adoption d'un projet, la correction de son déroulement et de sa conclusion font partie de la légalité de cette décision. Mais l'absence de formalisme et la formulation prudente des principes et garanties évitent que la participation amont soit une source de vices de forme.

Et, avant d'en venir à une sanction contentieuse signant un échec, la bonne marche de cette phase devrait être accompagnée par un schéma de conduite et un arbitre et facilitateur, dénommé « tiers garant » selon l'usage créé par la CNDP.

3-5-2 Le rôle du tiers garant dans la conduite de la participation amont

Dans les cas des plans et programmes et des « grands projets » qui relèveraient du champ obligatoire du débat public, ce rôle reviendrait naturellement à la CNDP.

Dans le cas de la participation « facultative encadrée » applicable aux autres projets, la mission devrait revenir à une personnalité désignée sur proposition de la CNDP par celui qui la déclenche : selon le cas, le porteur de projet, l'autorité compétente pour statuer, ou l'instance chargée d'instruire le droit d'initiative.

Cette personnalité devrait satisfaire à certaines conditions : présenter une qualification adaptée, pouvoir consacrer le temps nécessaire à cette mission de pilotage d'un débat pluraliste et potentiellement contradictoire, et disposer en conséquence d'une aptitude à la conduite de débats dans l'équilibre des points de vue et de la capacité d'élargir le cercle des « participants ».

Ce profil rejoint celui requis des commissaires enquêteurs à la suite de la récente réforme des enquêtes publiques (notamment pour l'obligation d'indépendance) mais il ne s'y limite pas et pourrait utilement s'étendre à d'autres, par exemple à des chercheurs ou des universitaires.

Dans les deux cas, la CNDP ou le tiers garant devrait s'acquitter des missions suivantes :

. valider, après dialogue, les modalités de participation du public proposées par le maître d'ouvrage ;

. veiller à leur déroulement correct à mesure des réunions ou des échanges en ligne ;

. statuer, en cas de divergence, sur les demandes d'information adressées au maître d'ouvrage ou à une autorité publique; cette prérogative ne fait pas double emploi avec celles de la CADA puisque les informations en cause, estimées nécessaires à la participation, soit sont d'origine non publique, soit sont relatives à un processus de décision en cours et non achevé ; elles seraient limitées par la protection des secrets légitimes déjà prévue dans le cas des dossiers d'enquête publique (L. 123-2, V du code de l'environnement);

. demander en le motivant une "expertise" (en réalité une étude complémentaire) sur un élément essentiel apparu dans le débat ; étude nécessairement limitée pour des raisons de coût et de durée limitée de la participation amont ;

. inscrire dans un document final la synthèse des échanges relatifs au projet ;

. énoncer dans ce document la liste des questions adressées au maître d'ouvrage pour discuter et clarifier son projet.

Les documents issus de la participation amont figureraient obligatoirement au dossier des demandes d'autorisations administratives ultérieures. Le porteur du plan, du programme ou du projet serait tenu à l'obligation de rendre précisément compte des suites qu'il a données à ces conclusions.

Le tiers garant pourrait en outre être appelé à participer à des phases ultérieures de consultation sur le même projet, à l'exception de l'enquête publique dans laquelle le commissaire enquêteur ne doit pas avoir été associé à la préparation du dossier.

3-5-3 L'instance de « cadrage » et de régulation : la CNDP, ouverte aux régions

Un rôle de régulation et de soutien des pratiques de participation amont doit être assuré dans la diversité des situations. Il s'agit de contribuer à l'instruction nécessaire des droits d'initiative notamment en délimitant le secteur géographique intéressé, et d'en décider dans le cas où ne serait pas retenue l'option d'en charger le préfet compétent.

Il faut aussi désigner le tiers garant quand une participation amont est décidée.

Il convient en outre, dans l'intention de développer la propension à la participation que la recherche signale comme comparativement faible en France, de recueillir et d'exploiter les expériences participatives, d'apporter conseils et informations aux tiers garants « individuels » pour traiter les situations difficiles et de perfectionner le savoir-faire du débat public.

Cette instance doit aussi être le lieu d'écoute et d'orientation des porteurs de projet.

La CNDP paraît la plus apte à exercer cette mission, sous une forme à préciser. Son indépendance est garantie par les textes, elle jouit d'une bonne crédibilité publique, elle est déjà un lieu reconnu de compétence en matière de participation du public. Elle travaille en outre à la mise en place de délégués régionaux, qui pourraient ainsi développer des contacts à la demande au niveau régional mais sans structure permanente.

L'hypothèse d'instances régionales de la participation a été évoquée, en lien avec les expériences de Toscane et de l'Instance régionale du débat public du Nord-Pas-de-Calais. Chaque région serait appelée à soutenir une « maison de la participation citoyenne », administrée par un collège de composition inspirée de celle de la CNDP et « labellisée » par celle-ci pour constituer un réseau cohérent. Mais la commission est consciente du temps qu'il faudrait pour formaliser un tel réseau, et de l'apprentissage qu'il nécessite. Elle évoque l'hypothèse comme solution possible à terme, notamment dans la perspective de la mise en place des nouvelles régions, tout en soutenant l'idée de chartes de la participation entre les régions et la CNDP.

3-5-4 Qui paye la concertation amont ?

La commission a longuement débattu des avantages et des inconvénients de la situation actuelle, qui met à la charge du maître d'ouvrage le coût de l'évaluation environnementale et de l'enquête publique. Le fait que le payeur d'une étude d'impact soit en même temps l'auteur du projet examiné est contesté par des acteurs du dialogue environnemental, principalement les ONGE; et il peut, dans les désaccords, offrir un angle de critique.

Dans la mesure où l'ouverture du droit à la participation amont serait assortie d'un encadrement minimal de ses modalités, la commission propose que son coût, qui devrait rester dans des limites raisonnables du fait du temps encadré, soit assuré pour une part forfaitaire par le budget de la CNDP. Ce financement couvrirait l'intervention du garant (estimée, dans un débat public du type de ceux de la CNDP, entre 10 000 et 50 000 € selon les missions) ; le porteur du projet resterait bien sûr libre d'apporter d'autres ressources.

Dans les cas dûment justifiés, cette prise en charge pourrait s'étendre au financement d'une expertise de courte durée qui s'avérerait nécessaire dans le cours des débats. En revanche, les demandes d'expertises ou d'analyses complémentaires qui à l'issue de la participation amont seraient reconnues nécessaires resteraient de la responsabilité du porteur du plan-programme ou du projet.

La formule ainsi esquissée suppose une option budgétaire : soit la CNDP parvient à financer ces missions nouvelles sur ses ressources propres, limitées ; soit cela amène le Gouvernement à lui consentir une dotation supplémentaire affectée à ces missions nouvelles.

Les représentants des entreprises, devant cette interrogation, ont exprimé leur opposition à une nouvelle charge correspondant aux coûts induits par la participation amont, ce qui pour eux irait à l'encontre de la politique générale du Gouvernement.

Les représentants des ONGE, à l'opposé, estiment qu'une contribution de faible pourcentage rapporté au coût estimatif des projets représenterait une répartition plus logique, mutualisée, du prix du dialogue environnemental que la situation actuelle dans laquelle chaque maître d'ouvrage assume des dépenses très variables selon l'ampleur des débats que rencontre son projet sans donner à ces débats de signe concret d'indépendance du fait de son financement direct.

La commission a bien noté qu'une part significative des coûts d'un débat public porte sur son ingénierie de conception et de mise en œuvre, qui requiert l'intervention de consultants spécialisés. Elle considère toutefois qu'en matière de participation amont, cette ingénierie ne devrait pas être aussi développée. Pour aller vers la maîtrise des coûts, la commission recommande aussi que la production des documents par la voie numérique soit désormais la règle.

L'hypothèse d'un lien institutionnel entre la région et une instance décentralisée de participation citoyenne pourrait apporter, comme c'est déjà le cas dans certaines régions, une contribution limitée mais bienvenue à ce « coût de la démocratie participative » qui peut rester modique.

3-6 Assurer la qualité du dossier proposé à la participation du public

Toutes les formes de participation du public et les procédures qui les traduisent doivent apporter des garanties sur la transparence du processus et de l'expertise.

L'amélioration du processus participatif doit s'appuyer d'abord sur la qualité des projets pris dans une acception large (y compris les plans et programmes), depuis les raisons qui conduisent à les promouvoir jusqu'au traitement de leur inscription physique sur le territoire.

Ce souci vaut autant pour les phases amont que pour les phases aval de la consultation du public. Dans ce cadre, la commission attache une grande importance à la robustesse du dossier proposé au débat, sur le fond comme sur la forme. Le gage d'une avancée réelle lors de l'étape participative réside largement dans la qualité de l'information produite, en particulier son objectivité, sa pertinence, son caractère aussi complet que possible et son actualité.

Cela passe notamment, pour une opération complexe, par la mise à disposition de tous les éléments permettant son évaluation d'ensemble économique, sociale et environnementale, en organisant la participation sur un programme global, incluant les équipements qui complètent le projet et sont réalisables dans la même unité de temps.

La commission attire l'attention des porteurs de projet, spécialement ceux relevant de l'État et des collectivités territoriales, sur l'enjeu qui s'attache à ce que la qualité des données et des analyses qui fondent un projet contribue à inspirer confiance dans la légitimité des décisions publiques.

C'est pourquoi la commission a admis en appui de la participation amont, comme c'est le cas pour le débat public, que soient demandées et produites des expertises conduites par d'autres que le porteur de projet.

Les bureaux d'étude réalisant cette expertise ou étude complémentaire devraient remplir une déclaration d'intérêt obligatoire.

3-7 Rendre compte des suites données à la participation du public

L'obligation de rendre compte de la portée pratique de la participation du public est un élément fort de sa crédibilité.

Ce devrait être le rôle d'un document spécifique en réponse au garant et au commissaire-enquêteur, élaboré par le porteur du plan, du programme ou du projet pour caractériser chacune des grandes observations recueillies lors de la participation, préciser pourquoi elles ont été le cas échéant écartées, et lorsqu'elles sont prises en compte, justifier leur impact sur les phases ultérieures d'évolution du plan, du programme ou du projet. Ce document serait une pièce obligatoire du dossier de demande d'autorisation ultérieure.

Cette obligation de rendre compte des suites de la participation doit également s'étendre à l'instruction de l'autorisation administrative requise, qui devrait marquer la façon dont l'orientation de la décision tient compte des conclusions de la phase participative.

3-8 L’application aux décisions d’urbanisme

Les propositions présentées par la commission ont vocation à s’appliquer aux décisions présentant un impact sur l’environnement quel que soit le champ de législation dans lequel elles se situent, ce qui est la jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur la portée de l’article 7 de la Charte annexée à la Constitution. Toutefois se présente le cas particulier des décisions d’urbanisme les plus importantes, qui sont les classements de secteurs urbanisables et les permis de construire de constructions de grandes dimensions. Sur ces décisions, est déjà en application un dispositif de concertation préalable, l’article L. 300-2 du code de l’urbanisme, qui, à certains égards, constitue la préfiguration des dispositions aujourd’hui recommandées par la commission.

Cette disposition, en vigueur de longue date, organise un échange avec le public sur le dossier constitutif d’un projet d’urbanisme avant la prise de position de l’autorité compétente et notamment de l’instance délibérante appelée à prendre les principaux choix urbains. Elle est de surcroît bien adaptée au déroulement spécifique des procédures d’élaboration des communes et des EPCI. Il apparaît donc à la commission préférable de conserver ce régime propre aux décisions d’urbanisme auxquelles il est aujourd’hui applicable.

On doit toutefois noter que, suivant les recommandations de la commission, les “règles légales” encadrant la concertation seraient opposables aux processus de concertation conduits en vertu de l’article L. 300-2, ce qui englobe en particulier le principe “Informer le public sur les conclusions tirées du processus”, parfois appelé d’un néologisme discutable “obligation redditionnelle”. Cette obligation n’apparaît pas formellement dans l’article L. 300-2, sauf sous l’expression moins précise de “arrêter le bilan de la concertation”. En outre, le recours à un garant pourrait être souhaité par certaines collectivités pour structurer leur concertation plutôt que d’être à la fois initiateur de projet et organisateur de débat.

4. L' APPEL AU VOTE DES CITOYENS ?

La participation du public peut aussi se concrétiser par l'appel au vote des citoyens : la prise en compte équilibrée des éléments écologiques, économiques et sociaux, constitutifs du développement durable, est un enjeu légitime de participation par la voie d'un scrutin concluant un débat. Cette formule, en partie nouvelle, a été évoquée par le Président de la République dans son initiative du 27 novembre 2014.

La commission, par ailleurs partagée, ne s'est pas estimée prête à porter sur le sujet une appréciation proprement politique : cette question de démocratie, si le Gouvernement le souhaite, sera tranchée par les élus de la Nation. Il est toutefois apparu possible à la commission, en respectant les réserves de certains de ses membres, de faire un rappel et de présenter des recommandations de cohérence.

4-1 L'expérience des collectivités locales et ses limites

Il faut en effet rappeler que l'appel au vote des citoyens sur des questions de vie locale, dont des enjeux significatifs d'environnement, est à la disposition des collectivités territoriales depuis une réforme de 2003-2004 (articles L.O. 1112-1 à L.1112-22 du Code général des collectivités territoriales). Les collectivités peuvent y recourir sous deux formes bien distinctes : référendum décisionnel (l'assemblée délibérante remet la décision au résultat du vote populaire) ou consultation des électeurs préalable à une décision (le pouvoir de la décision finale reste aux élus après avoir enregistré le résultat de la consultation « pour avis », présentée clairement comme telle aux citoyens).

La pratique des dernières années fait ressortir trois données.

D'abord le recours effectif à ces « votations » est rare, et inexistant pour le cas du référendum ayant valeur de décision (sauf le seul cas, spécifique et non conclusif, du vote sur la restructuration des collectivités alsaciennes en avril 2013).

Ensuite, on ne peut complètement exclure que le recours à ces votes soit influencé par des considérations d'opportunité politique locale, ce qui a conduit le législateur à leur fixer un cadre strict, imposant notamment un délai important entre cette consultation et toute élection locale ou nationale, et à prévoir des garanties quant à l'équilibre de la campagne.

Enfin ces procédures ne peuvent que difficilement s'appliquer à des projets ayant un impact sur l'environnement, même de compétence locale, parce que la loi les réserve à chaque collectivité territoriale prise isolément. Un projet de développement économique et urbain façonné par une intercommunalité, par exemple, ne peut faire l'objet d'une consultation locale que si tous les conseils municipaux impliqués (qui seuls représentent une « collectivité » au sens légal) décident de l'organiser ensemble en adoptant le même texte de question ; l'institution intercommunale n'en a pas le pouvoir.

4-2 Une consultation décidée par l'État ? Enjeux de principe.

Mais les questions soumises à la commission sortent pour la plupart de ce cadre existant. Les projets les plus nombreux et les plus substantiels en impact environnemental ne sont pas conclus par la décision finale d'une collectivité territoriale (comme dans le cas d'un équipement public ou d'un plan d'urbanisme). Ce sont des opérations d'infrastructure, de développement économique ou d'installation technique soumises à la décision finale de l'État. La loi aujourd'hui ne permet pas la consultation des électeurs dans ces cas. Et les règles constitutionnelles excluent qu'une telle consultation prenne le caractère d'une décision (les seuls cas de recours au « référendum » au sens strict, terme qui signifie que la décision finale est prise par le vote, sont énumérés limitativement par la Constitution).

Dans le champ qui intéresse la participation du public en matière environnementale, c'est donc un vote à caractère consultatif qui est envisageable, calqué sur le modèle applicable pour les décisions de collectivités. Il ne porterait pas le nom de référendum, mais celui de « consultation des électeurs ».

La commission ne se prononce donc pas sur le principe de cette consultation locale des électeurs sur une décision de l'État ayant un impact sur l'environnement. Elle considère en revanche que, si le Gouvernement et le Parlement donnaient suite à cette idée, elle devrait s'accompagner de plusieurs mesures garantissant sa cohérence et sa transparence.

4-3 Des précautions indispensables

4-3-1 La consultation devrait porter sur une proposition de décision « prête » après l'instruction complète de la demande d'autorisation du projet (autorisation souvent multiple : autorisation ICPE ou IOTA, dérogation pour espèce protégée, autorisation loi sur l'eau..). Ce serait donc au terme de la préparation d'un projet précis et abouti que les citoyens seraient consultés par oui ou non. En particulier, si un tel projet était soumis à enquête publique, la consultation des électeurs ne pourrait intervenir qu'après. Ce serait une première garantie d'information complète du public avant la votation.

Certains membres de la commission ont signalé l'intérêt d'une « votation constructive » prenant parti entre deux ou plusieurs solutions alternatives pour un objectif donné. Mais une telle formule a paru impliquer une complexité de préparation de projets concurrents, ayant tous franchi l'ensemble du processus d'instruction et de validation, qui n'a pu être explorée dans l'état actuel du débat.

4-3-2 La décision de consulter les électeurs devrait être prise au niveau gouvernemental, même si les décisions potentiellement en débat sont généralement de la compétence des préfets de département ou de région. Cette décision nécessairement politique, répondant à une situation locale d'incertitude ou de désaccord, ne pourrait revenir qu'au niveau politique. C'est aussi à ce niveau que pourrait s'établir la cohérence souhaitable entre des cas où serait décidée la consultation et d'autres où elle serait écartée.

4-3-3 La décision faisant l'objet d'une consultation des électeurs doit garder un caractère « local » ; c'est le sujet le plus difficile de définir quand ses effets gardent une dimension locale, pouvant être à la limite régionale et quand, au contraire, la décision en cause doit être regardée comme de niveau national – donc non susceptible d'une consultation locale. La cohérence justifie d'apprécier l'impact à la fois économique, social et environnemental du projet pour juger s'il a bien une dimension locale. Il conviendrait que cette appréciation, délicate pour certains cas, soit prononcée après avis public du Conseil d'État.

4-3-4 Pour être représentative la consultation doit s'effectuer sur une aire géographique spécifique, si elle a bien été reconnue comme locale. Cela suppose un examen attentif des impacts du projet soumis au débat avant de faire la liste des territoires appelés à voter. Il apparaît à la commission que la CNDP serait l'instance la plus adaptée pour porter cette appréciation.

4-3-5 Une information suffisamment large, vérifiée et pluraliste devrait précéder le vote des citoyens, et ce n'est pas la précaution la plus aisée à réaliser. Il peut être envisagé que le dossier d'information adressé aux citoyens soit validé par la CNDP et qu'il soit élaboré en faisant appel à tous les partenaires des débats ayant précédé et accompagné la mise au point du projet final soumis au vote.

5. LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

La réflexion des membres de la commission les conduit à recommander que certaines mesures, pour la plupart déjà à l'étude voire entièrement mises au point dans le cadre des autres travaux du gouvernement soumis au CNTE, interviennent rapidement car les travaux de la commission n'ont pas pour objet de s'y substituer. Non seulement elles contribueront à améliorer le contexte du dialogue environnemental, mais la plupart conditionnent l'efficacité du dispositif proposé pour la concertation amont, soit parce qu'elles en renforcent la transparence, soit parce qu'elles limitent le risque d'alourdissement procédural. Certaines conditionnent l'acceptation par les parties prenantes du dispositif de participation amont proposé.

5-1 La rationalisation complète des processus d'instruction et de décision

La commission a considéré que certains objectifs de la modernisation du droit de l'environnement étaient particulièrement liés à la réforme qu'elle préconise. Si le Gouvernement la suit, elle recommande que soient menées à bien dans les meilleurs délais plusieurs améliorations :

- Mettre en cohérence les diverses autorisations d'environnement sur le modèle de l'« autorisation unique » (portant sur l'installation classée, et la protection de la ressource en eau) et du certificat de projet en cours d'expérimentation, afin de simplifier les démarches tout en maîtrisant mieux les délais globaux d'instruction et de décision ; la durée de l'expérimentation en cours pourrait être abrégée. La commission a bien noté en particulier que la généralisation de l'autorisation unique actuellement expérimentée, et qui va être évaluée, permettrait un gain de temps très significatif en réduisant en moyenne à 10 mois l'ensemble des délais d'instruction d'une installation classée et d'un projet soumis aux autorisations « loi sur l'eau ».
- Un allègement des procédures aval est logique lorsque la concertation amont a été organisée ; la procédure en vigueur à la CNDP le permet dès aujourd'hui. Les membres de la commission ont majoritairement écarté l'idée, envisagée un temps, de dispenser d'enquête publique un projet ayant donné lieu à concertation amont, parce que leurs objets sont trop différents. En revanche une réduction de durée de l'enquête publique est concevable pour une large part d'entre eux, quoique les associations environnementales y soient opposées. L'avantage de la participation amont est surtout, dans bien des cas, d'objectiver voire de réduire les différences de points de vue sur un projet donc de faciliter le déroulement et la conclusion de l'enquête publique.
- Pour parvenir à la gestion optimisée du temps total d'un projet, il faut rendre prévisible le délai de validation des demandes d'autorisation, qui peut être perturbé par des demandes cumulées de documents et études supplémentaires ; pour encadrer les démarches qualité engagées à ce sujet, le Gouvernement devrait formaliser **un droit**

d'alerte des porteurs de projet auprès de l'autorité compétente en cas de durée anormale de constitution de dossier.

- Faire mieux connaître les possibilités pratiques d'une meilleure sécurité juridique des projets, lorsque leurs caractéristiques permettent de conduire à leur terme, conjointement, les procédures liées à l'utilité publique et aux autorisations « loi sur l'eau ».

5-2 Des mesures pour la qualité des données et des dossiers de projets

Ce sujet a fait l'objet de nombreux échanges en commission, car il influe sur la qualité du processus de la concertation publique. Mais au-delà des recommandations que la commission a faites dans le cadre de son mandat, elle souhaite réaffirmer que la qualité du dialogue environnemental dans son ensemble repose en premier sur la pertinence et la fiabilité des données et des analyses sur lesquelles se fonde un plan, un programme ou un projet. Sur ces bases, la commission soutient cinq recommandations.

5-2-1 L'autorité environnementale régionale, maintenant !

Après de très longs débats, dus à la dualité imposée aux préfets de région entre leur rôle de décideur final et leur mandat de représentation de l'autorité environnementale missionnée pour porter un regard indépendant sur les dossiers, une solution équilibrée et réalisable rapidement satisfait toutes les parties prenantes : confier à une instance administrative détachée de l'autorité de décision l'exercice de cette mission en région. L'entrée en vigueur de cette réforme sera un progrès et la commission se réjouit d'avoir entendu la ministre l'annoncer comme proche d'aboutir.

5-2-2 L'information environnementale ouverte : bientôt la base de données

La commission a été informée que s'engage la réalisation effective, par phases, de la base publique des données environnementales issues des études d'impact déjà rendues, dont le Président de la République a souhaité la création lors de la dernière Conférence environnementale. Elle n'en méconnaît pas les difficultés, mais cet objectif lui paraît être d'un intérêt majeur pour la transparence et la bonne tenue de la participation du public.

Elle souhaite donc que les services compétents fassent rapidement un point public sur la montée en charge de ce grand projet, qui crée un champ d'open data de très grande utilité publique.

Un effort d'acquisition des connaissances en matière d'enjeux de la biodiversité paraît aussi nécessaire ; il pourrait contribuer d'ailleurs à mieux guider les maîtres d'ouvrage dans la connaissance et le respect de ces enjeux.

5-2-3 Soutenir la qualité des études d'impact par le cadrage préalable de l'évaluation environnementale

La commission a retrouvé dans son travail l'interrogation bien connue sur le lien direct entre le maître d'ouvrage et l'étude d'impact qui doit accompagner son projet. Ce lien,

prévu par la législation, est en outre fonctionnel puisque l'étude d'impact doit traiter tous les effets prévisibles du projet et donc évolue avec lui. Mais il suscite des critiques sur le manque de distance entre cette étude et les préoccupations d'efficacité du maître d'ouvrage.

Un large accord s'est fait pour souligner l'intérêt du cadrage préalable facultatif de l'étude d'impact avec les services instructeurs, conduit de façon formelle (articles L.122-1-2 et R.122-4 du code l'environnement) ou informelle (par exemple, réunion d'échanges du maître d'ouvrage d'un projet avec les services de l'État). Sans aller jusqu'à rendre ce cadrage obligatoire, la commission souligne qu'il permet aux porteurs de projet de mieux satisfaire à leur obligation d'évaluation objective, et au public de disposer d'une méthode pour apprécier le contenu de l'évaluation. Il pourrait être modernisé en permettant au public d'en avoir connaissance.

5-2-4 Conforter l'intervention des bureaux d'études à compétence environnementale

La commission a noté au fil de ses auditions le souhait d'une plus grande reconnaissance de la qualité professionnelle des bureaux d'étude qui interviennent dans le champ de l'environnement, pouvant aller jusqu'à leur agrément par l'État. C'est un enjeu fort pour la qualité des projets, qui conduit par ailleurs les ONGE à demander que figure dans le dossier d'une étude d'impact la démonstration des compétences et des références des auteurs de l'étude.

Les avis ont été très partagés sur l'hypothèse d'un agrément professionnel. La commission tient cependant à souligner que la charte professionnelle en cours de signature entre le ministère et la profession est une première étape bienvenue, certainement appelée à connaître d'autres développements.

5-2-5 Confirmer l'efficacité des mesures compensatoires

L'un des aspects qui donnent lieu à des critiques et des mises en cause lors de la discussion de projets comportant des atteintes aux milieux est l'annonce de mesures compensatoires dues par le maître d'ouvrage (par exemple reconstitution ou réhabilitation d'une zone humide située à proximité). Aujourd'hui la vérification de l'effectivité n'est pas garantie légalement, et en cas de doute les parties prenantes devraient s'engager dans une procédure contentieuse.

Il apparaît souhaitable qu'une formule d'attestation périodique par l'administration soit mise au point. Une mesure de cartographie allant dans ce sens figure dans le projet de loi « biodiversité », et la commission suggère au Gouvernement de la préciser pour en faire une véritable garantie.

5-3 Perfectionner les processus accompagnant les décisions finales

5-3-1 Les nouvelles dispositions issues de la réforme des enquêtes publiques

méritent d'être mieux connues et mises en pratique, tout spécialement le fait de pouvoir adapter un projet sans refaire l'enquête, et la sécurisation d'une enquête complémentaire à l'égard du risque contentieux et des délais.

La commission ne voit pas d'objection par ailleurs à ce qu'une personne ayant la compétence de commissaire enquêteur puisse être désigné comme garant d'une concertation publique, mais d'une part avec la qualification spécifique souhaitable (cf 3-5-2) et d'autre part avec l'impossibilité d'être ensuite nommé commissaire enquêteur pour le même projet.

5-3-2 Analyser les effets du contentieux appliqué aux autorisations environnementales

La commission s'est interrogée sur le moyen d'améliorer le droit à l'accès à la justice pour les questions environnementales, l'une des trois obligations de la convention d'Aarhus. Les avis ont divergé sur l'opportunité de référés suspensifs fondés sur l'insuffisance du dossier de concertation, mais ont convergé sur l'enjeu de la qualité du dossier pour donner sa pleine effectivité au droit à la participation. La commission a surtout noté une forte attente des ONGE pour que des travaux engagés rapidement ne puissent pas rendre irréversible une opération encore en cours de contentieux, laissant craindre que le référé-suspension (art. L 521-1 du Code de justice administrative), malgré sa célérité procédurale, n'atteigne pas toujours son but.

Les représentants des entreprises invoquent une autre réalité : lorsqu'un projet ne peut aboutir qu'avec un financement bancaire, le simple dépôt d'un recours entraîne un gel de la décision de financement qui se poursuit tout au long du contentieux, ce qui aboutit à une suspension de fait plus pénalisante que celle prononcée par la juridiction.

Ce point de débat n'a pu être suffisamment documenté. Mais la commission note qu'il relève par ailleurs de la mission en cours d'achèvement du groupe de travail « contentieux » du CNTE, qui fournira l'opportunité d'un meilleur examen.

Par ailleurs, la commission a été sensible à l'attente d'une large partie de ses membres pour que les délais de traitement des recours soient aussi réduits que possible, et pour l'amélioration de la qualité juridique des différentes décisions administratives. Trop de projets sont en effet fragilisés par des annulations prononcées sur le seul moyen de vices de forme qui étaient parfaitement évitables.

5-3-3 Le sujet du suivi de la « vie » du projet a été abordé. Des modalités particulières à certains secteurs (commission locales d'information dans le domaine nucléaire, commission de suivi de site pour les ICPE, etc.) existent. La commission les a parfois abordées, sans faire de propositions du fait des limites de son mandat, mais elles pourraient être développées en particulier pour organiser le dialogue pendant les phases de travaux.

5-4 Compléter les outils du dialogue environnemental

5-4-1 Adapter les missions et les modes d'intervention de la CNDP

La commission soutient les principes des propositions propres de la CNDP, en insistant sur trois directions :

- la fonction de centre de ressources des savoir-faire de la démocratie environnementale ;
- la mise en place d'un statut de garant pour toutes les conduites de processus participatif obligatoire;
- la révision à envisage de la liste des opérations soumises de droit au débat public, notamment pour les plans et programmes.

5-4-2 Élargir le dialogue environnemental au niveau régional

La commission rappelle son soutien au développement d'une gouvernance équilibrée du dialogue environnemental dans les territoires, en particulier dans la gouvernance des CESER et des conseils de développement à caractère obligatoire, et a noté l'attente de certaines des ONGE pour la mise en place de conseils ou de comités régionaux de la transition écologique.

5-4-3 Des moyens humains pour la représentation effective des associations

La démultiplication des instances et opportunités de concertation et de dialogue organisé font peser une pression croissante sur les « ressources humaines » des associations. Le déroulement d'une grande partie des concertations et consultations se fait selon des temps pénalisants pour leurs représentants en âge d'activité. Un dispositif réglementaire prévoit déjà un droit à congé-représentation pour les salariés exerçant de telles responsabilités (art. L. 3142-51 à 55 du code du travail) ; il est assorti, à la charge de l'État, de compensations des frais de déplacement (décret du 3/07/2006) et d'une indemnisation financière raisonnable calquées sur celles des conseillers prud'hommes (art. R. 3142-33 du même code). Se posent deux problèmes complémentaires : la liste, incomplète actuellement, des instances donnant droit à ce mécanisme de soutien ; et son extension, sans doute délicate juridiquement, à des actifs non salariés.

Au-delà de ces mesures pratiques, la commission a noté une forte attente des associations pour un statut global du bénévole associatif, qui dépassait le cadre de son mandat.

5-5 Développer les savoir-faire du dialogue environnemental

Le droit ne peut pas tout. La commission soutient l'idée de constituer sous l'égide de la CNDP un centre de ressources sur le savoir-faire et le savoir être en matière de participation du public, qui promeuve le meilleur et le plus efficace dans les pratiques et dans les démarches, en s'appuyant sur les techniques les plus modernes de recueil des avis. Ce serait un appui précieux pour la formation de l'ensemble des acteurs, publics et

privés, notamment lorsque le dialogue participatif n'est pas, sur le territoire concerné, une pratique usuelle.

Cela permettrait aussi de mettre en valeur les différentes formes pratiques des mécanismes participatifs, allant du maintien d'échanges de proximité à la promotion des nouvelles technologies d'échange et d'information

5-6 Soutenir l'éducation à l'environnement et au dialogue

La commission a été sensible à plusieurs contributions de ses membres et des personnes qu'elle a entendues, soulignant l'enjeu dès l'école d'une meilleure sensibilisation du public aux questions environnementales ainsi qu'à une pratique permanente du dialogue, quel qu'en soit le cadre. Ces sujets dépassent le strict mandat de la commission, mais toute avancée les concernant est de nature à faciliter le bon usage des procédures participatives. La commission estime en conséquence que loin de n'être qu'un vœu d'autant plus facile à porter qu'on le pense sans portée pratique, il s'agit là d'une exigence pour la société et, en son sein, de l'ensemble des milieux concourant à l'éducation des citoyens.

Ce peut être aussi le creuset d'un apprentissage de nouveaux métiers liés au processus participatif, et au développement d'un savoir-faire citoyen.

La commission évoque notamment la possibilité, là où une concertation amont sera déclenchée, d'appeler les lycées du lieu à y associer leurs élèves, et d'inviter les départements universitaires intéressés à apporter leurs contributions (comme récemment le master Géographie-Transports-Logistique de l'Université de Cergy-Pontoise dans le débat public sur le Port Seine Métropole Ouest).

5-7 Encourager les autorités publiques, et l'État au premier chef, à une pratique exemplaire

La commission ne peut conclure son rapport sans aborder l'un des points les plus notables des critiques exprimées : le rôle singulier des autorités publiques, et en premier de l'État, dans la qualité du dialogue environnemental.

Elles tiennent ce rôle d'un double statut de porteur de projet, de plan et de programme (directement ou via les opérateurs qui dépendent d'elles), et d'autorité compétente pour statuer sur la plupart des grands projets aujourd'hui contestés. Ce qui donne lieu à la suspicion de l' « État juge et partie ».

La commission a bien eu conscience qu'une certaine systématisation pouvait marquer l'expression, devant elle, des formes les plus vives de la contestation citoyenne. Elle sait par ailleurs que l'action publique, et spécialement celle de l'État, cristallise les mécontentements : parce qu'elle témoigne de choix stratégiques sur lesquels la société peut être partagée, et parce qu'il lui revient de garantir la prévalence de l'intérêt public sur la légitimité individuelle des intérêts privés.

Mais la commission estime aussi que bien des difficultés rencontrées par de grands projets d'urbanisme, de transports ou d'énergie relevant directement ou indirectement des autorités publiques auraient pu être levées par une meilleure qualité des analyses et des dossiers produits, et par une acceptation du débat comme un moyen stimulant de s'assurer des intentions et des options.

Dans ce cadre, l'État tient une place à part : la crédibilité de sa parole va au-delà de son statut d'autorité publique, parce qu'il est le garant de la nation. Il a donc, sur ces questions, une responsabilité particulière à assumer.

Il est aussi vrai que la conduite des grands projets complexes diffère de celle de projets dont l'impact environnemental est plus rapidement cerné, et que le processus de participation du public doit en tenir compte, sur le fond comme sur la forme.

Il reste qu'un effort sensible est à faire pour que la crédibilité des données et des analyses soit mieux étayée et, partant, mieux acceptée. C'est bien pourquoi la commission recommande une concertation systématique pour élaborer les plans et programmes soumis à évaluation environnementale, afin d'ouvrir un espace de dialogue plus en amont, quand il est encore temps de débattre des orientations de fond.

La qualité juridique des décisions est aussi un élément clé de l'acceptation des actions de l'État, c'est un autre domaine sur lequel la commission estime souhaitable de progresser, dans le respect du droit applicable quelle qu'en soit la source.

L'État, et au premier rang le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, a tous les moyens de droit et d'expertise pour s'inscrire dans une pratique loyale du dialogue participatif. C'est bien le sens premier de la confiance accordée à la commission pour rechercher des propositions appropriées.

Aussi la commission encourage vivement le ministère auquel elle rend son travail à adopter un guide méthodologique de la préparation des décisions relevant de sa compétence, en y accueillant des bonnes pratiques dont certaines ONGE ont déjà produit des exemples. Elle le fait avec le sentiment, exprimé devant elle par la ministre, que les agents de ces administrations sont profondément disposés à agir dans leurs missions avec le sens du dialogue et de la responsabilité que démontrent déjà les si nombreux projets dont l'acceptation collective accompagne la bonne fin.

6. CONCLUSION

En achevant les travaux dont elle soumet le résultat à l'appréciation du Gouvernement, la commission mesure la difficulté des choix qu'elle lui propose, à la mesure des interrogations qui ont entouré dans les dernières années cette question du dialogue environnemental.

Elle a cependant le sentiment commun d'avoir tenté sincèrement de répondre au problème posé dans des termes permettant une décision rapprochée des pouvoirs publics, et en ayant anticipé les principaux problèmes d'application de la réforme envisagée. C'est parce qu'elle croit conciliables les termes du débat posé qu'elle choisit d'intituler son document : "débattre **et** décider".

La commission reconnaît aussi les limites de la tentative de synthèse à laquelle elle aboutit. Un débat, même mené en temps utile et entouré de garanties de loyauté, n'efface pas les divergences d'appréciation et d'intérêts, pas plus que la concertation ne supprime toute contestation. Elle croit seulement que la clarté et la largeur de la concertation menée suffisamment tôt réduisent les incompréhensions et écartent les causes de conflit liées au déficit d'information et à l'apparition de solutions déjà tranchées devant un problème aux enjeux complexes. Ce serait déjà une étape marquante dans le développement de la démocratie environnementale d'un pays qui la découvre lentement.

Les désaccords les plus persistants sont souvent ceux qui résultent de convictions très opposées quant au modèle de société et aux choix socio-économiques du pays. C'est une raison supplémentaire pour la commission d'interroger le Gouvernement sur la possible extension des méthodes de la participation amont, non seulement aux plans et programmes à effets localisés, mais aux choix de politiques publiques nationales qui mettent en jeu ces conceptions déterminantes pour la société tout entière. C'est une démarche qui déjà a inspiré, dans les derniers mois, les consultations publiques préalables à l'adoption des projets de loi sur l'avenir de l'agriculture et sur la transition énergétique. Elle gagnerait à être systématisée.

La responsabilité revenant à l'État pour élever le niveau de dialogue et d'échange mature au sein de la société française sur les sujets affectant le plus son rapport à l'environnement est donc profonde. Il n'en était que plus justifié de recourir, avant de décider, à une réunion des représentants des forces sociales intéressées, ou parties prenantes selon l'expression (importée) en usage depuis le Grenelle, pour entendre les préoccupations différentes mais complémentaires qui entourent le dialogue environnemental. Les membres de la commission ont été sensibles à ce signe de respect partenarial donné par le Gouvernement, et espèrent que l'effort qu'ils ont poursuivi pour conclure ensemble sera utile au bon aboutissement d'une solution faisant progresser la société française.

Le président de la commission tient, dans ce même esprit, à saluer l'implication des membres de la commission malgré bien d'autres charges et missions, l'importance de leurs contributions personnelles dans le désir commun d'exprimer un choix de responsabilité devant le problème posé, et le travail considérable qu'ils et elles ont consacré à en proposer une solution réaliste et largement partagée.

ANNEXES

ANNEXE 1

Propositions de modification Livre 1er du Code de l'environnement.

Avertissement : Ces propositions rédactionnelles d'articles de loi ont constitué un support utile à la commission, lui ayant permis de faire progresser sa réflexion sur les propositions qu'elle émet dans son rapport. Néanmoins, le temps imparti n'a pas permis à la commission de mettre au point une rédaction juridique aboutie, mais simplement de l'esquisser. Ces propositions rédactionnelles d'articles de loi sont donc à considérer comme telles.

Au titre Ier [Principes généraux] ajouter :
Article L. 110-3

I. La participation du public aux décisions relatives aux projets présentant un impact sur l'environnement poursuit les finalités suivantes :

1. Améliorer la qualité des décisions prises et contribuer à leur légitimité démocratique ;

2. Contribuer au bon état de l'environnement et éviter sa dégradation ;

3. Élargir la compréhension par le public des questions de la protection de l'environnement et du développement durable dans la préoccupation des générations futures ;

4. Développer et rendre accessible l'information environnementale par la contribution de tous ;

5. Soutenir l'apprentissage de la citoyenneté active et la culture du dialogue.

II. Le déroulement des processus associant le public à la préparation de ces décisions obéit aux principes suivants :

1. Assurer l'accessibilité des informations et des espaces de dialogue ;

2. Accueillir les observations de tous les participants et les rendre publiques ;

3. Garantir [l'impartialité et] l'objectivité de l'organisateur de la concertation ;

4. Donner aux citoyens et aux organismes et institutions représentatifs des délais raisonnables pour s'exprimer ;

5. Rechercher la représentativité et le pluralisme dans les instances de débat en donnant leur place équitable à toutes les parties prenantes et aux opinions minoritaires ;

6. Informer le public sur les conclusions tirées des échanges et débats et motiver la décision publique au regard de ces conclusions.

Chapitre Ier : Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence sur l'environnement ou l'aménagement du territoire

Section préliminaire : Modalités de participation du public à l'élaboration et à l'adoption des décisions relatives aux projets

Sous-section 1 : Participation du public en amont des projets

L. 120-1

Les projets ne relevant pas de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, susceptibles d'un effet sur l'environnement et soumis pour leur réalisation [à la décision d'une autorité publique / à l'obligation définie à l'article L. 122-1 du présent code] donnent lieu à une participation adu public dès leur élaboration, dénommée participation amont.

Cette participation est de droit, d'une part, dans l'élaboration des plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 couvrant le territoire d'au moins une région, d'autre part, dans l'élaboration des projets régis par le I de l'article L. 121-8.

[a] En vue des autres projets, la participation amont peut être décidée, soit d'office, soit en statuant sur une initiative représentative, par l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation ou de mise en oeuvre.

[b] En vue des autres projets, la participation amont peut être décidée, soit d'office par l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation ou de mise en oeuvre, soit par la CNDP statuant sur une initiative représentative,

La durée de la participation amont est de quatre mois au plus. Elle peut être prolongée par décision du maître d'ouvrage du projet ou de l'autorité responsable du plan ou programme.

L. 120-2

L'autorité compétente pour l'adoption d'un plan ou programme mentionné à l'article L122-4 et couvrant le territoire national ou celui d'au moins une région définit et rend publiques les modalités selon lesquelles elle entend développer une participation amont sur le document à élaborer. Ces modalités, qui donnent lieu à un avis public de la CNDP et respectent les principes énoncés au II de l'article L. 110-3, incluent une consultation des instances dont l'avis sur le projet de plan ou programme est requis par les lois ou règlements.

Lorsque deux autorités ou institutions sont conjointement compétentes pour l'adoption du plan ou programme, les modalités de la participation amont sont déterminées par elles en commun.

Les plans et programmes couvrant un territoire d'étendue inférieure à celle d'une région sont soumis aux dispositions de l'article L. 120-4.

L. 120-3

La délibération ou décision par laquelle une collectivité territoriale ou un établissement public local engage un projet de construction ou d'aménagement d'un coût estimatif supérieur à 2 000 000 € fait l'objet d'une publication comportant une description sommaire des objectifs du projet, selon des modalités fixées par voie réglementaire.

Les mêmes dispositions sont applicables aux décisions de même nature prises par l'Etat et par ses établissements publics.

L. 120-4

I. Tout maître d'ouvrage élaborant un projet susceptible d'impact sur l'environnement [et soumis à l'obligation définie à l'article L. 122-1] peut opter pour une participation amont sur ce projet :

a) soit selon des modalités qu'il fixe librement,

b) soit en décidant de ces modalités avec un tiers garant désigné à sa demande par la CNDP pour assurer leur conformité aux principes prévus au II de l'article L. 110-3. Dans ce dernier cas, les dispositions du II ci-dessous ne sont pas applicables à l'égard du même projet.

Dans le cas de modalités de participation librement fixées en vertu du a) ci-dessus, la critique de leur déroulement ne peut être invoquée à l'encontre de la légalité de la décision administrative prise sur le projet qui en a fait l'objet.

II. L'autorité compétente pour statuer sur une demande relative à un projet en cours d'élaboration mentionné au I peut instaurer à son sujet une participation amont, dont les modalités sont fixées par le maître d'ouvrage en accord avec un tiers garant désigné par la CNDP pour assurer leur conformité aux principes prévus au II de l'article L. 110-3.

[a] Elle statue dans le délai d'un mois, après avoir recueilli les observations du maître d'ouvrage intéressé, sur la demande d'une telle participation amont issue d'une initiative représentative régie par le III ci-dessous. L'initiative doit désigner avec précision le projet en cours d'élaboration sur lequel porte sa demande. L'aire géographique intéressée est déterminée par la CNDP, saisie par les initiateurs de la demande, dans le délai d'un mois.

[b] Une participation amont sur un projet en cours d'élaboration et susceptible d'impact sur l'environnement peut être demandée par une initiative représentative régie par le III ci-dessous. L'initiative doit désigner avec précision le projet sur lequel porte la demande. L'aire géographique intéressée est déterminée par la CNDP, saisie par les initiateurs de la

demande, dans le délai d'un mois. La CNDP statue dans le délai d'un mois sur le bien-fondé de la demande déposée, après avoir recueilli les observations du maître d'ouvrage.

L'initiative prévue à l'alinéa précédent ne peut être déposée auprès de l'autorité compétente après la désignation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête en vue de l'enquête publique sur le projet en cause en application de l'article L. 123-4, ou qu'a été engagée la mise à la disposition du public prévue aux articles L. 120-6 et L. 120-7.

III. l'initiative représentative demandant une participation amont peut être présentée par au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes de l'aire géographique intéressée définie en application du II, par les conseils municipaux de communes représentant au moins le quart de la population de la même aire géographique, ou par au moins deux associations de protection de l'environnement agréées dans le cadre du département ou de la région.

IV. Les décisions prises en application du II ci-dessus constituent des décisions distinctes dont la régularité ne peut être discutée à l'appui d'une contestation de la décision finale statuant sur le projet en cause.

L. 120-5

La participation amont régie par les articles précédents est, sauf le cas de modalités librement choisies mentionné au a) du I de l'article L. 120-4, soutenue par un garant qui en assure la régulation et en atteste la conformité aux principes définis au II de l'article L. 110-3. Le garant est, soit une commission particulière de la CNDP, soit une personnalité recevant d'elle la mission de tiers garant.

L'activité du tiers garant et son indemnisation sont à la charge de la CNDP. Il est tenu, à l'égard des partenaires de la participation, aux obligations d'impartialité énoncées à l'article L. 123-5.

Le garant s'assure du respect des modalités rendues publiques de la participation amont.

Sans préjudice des dispositions du chapitre Ier de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 et des articles L. 124-1 et L. 124-2 du présent code, et dans les limites fixées par le V de l'article L. l23-2, il statue sur les demandes de communication de données nécessaires à l'évaluation du projet en débat et adressées, soit à la personne ayant la qualité de maître d'ouvrage, soit à l'autorité publique compétente pour l'autoriser ou le mettre en œuvre.

Il peut, lorsqu'il l'estime nécessaire à la clarté du débat, leur demander de présenter un résumé non technique d'un ensemble de données et, avec l'accord de la CNDP qui en supporte le coût, faire appel à une étude technique complémentaire d'une durée compatible avec celle de la participation amont.

Il établit, au terme de la participation amont, la synthèse des débats qui se sont déroulés selon les modalités arrêtées. Il la conclut par les questions qu'il estime nécessaire d'adresser au maître d'ouvrage responsable du projet ou à l'autorité compétente.

Le maître d'ouvrage et l'autorité compétente sont tenus de donner suite aux demandes du garant justifiées par sa mission. Ils lui adressent leur réponse motivée aux questions qu'il a retenues en conclusion de la concertation amont.

Les documents représentatifs de cette participation sont joints au dossier de la décision retenue au terme de l'élaboration ou de l'instruction d'un projet. Ils sont accessibles au public sur demande et sont joints au dossier mis à sa disposition en application des articles L. 120-6 et L. 120-7 ou soumis à l'enquête publique en vertu de l'article L.123-12.

[Les articles L.120-1 à L.120-3 deviennent les articles L. 120-6 à L. 120-12 ; ils constituent la sous-section 2 intitulée : Modalités de consultation du public préalable aux décisions]

[Disposition de coordination nécessaire pour les renvois à ces articles inscrits dans d'autres lois ou codes]

Sous-section 3 : Consultation locale des électeurs en matière d'environnement

Article L. 120-13

Les électeurs d'une aire territoriale déterminée peuvent être consultés sur la ou les décisions qu'une autorité de l'État envisage de prendre sur une demande relevant de sa compétence et tendant à l'autorisation d'un projet susceptible d'un effet sur l'environnement.

L'aire de la consultation est déterminée en fonction de l'étendue géographique des impacts écologiques, économiques et sociaux du projet dont l'autorisation est envisagée. Elle est constituée du territoire complet des communes intéressées.

Article L. 120-14

Le ministre compétent arrête, après avis du Conseil d'Etat, le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Sa décision indique expressément que cette consultation porte sur une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin, au moins deux mois après sa publication, et convoque les électeurs.

La décision fixe l'aire géographique de consultation après avis public de la Commission nationale du débat public. Les dispositions des articles L. 521-1 et L. 521-2 du Code de justice administrative lui sont applicables.

Article L. 120-15

Le représentant de l'État dans le département notifie dans un délai de quinze jours la décision de consultation aux maires des communes dans lesquelles elle est prévue.

Les maires organisent le scrutin. Si un maire refuse de procéder à cette organisation, le représentant de l'État, après l'en avoir requis, y procède d'office.

Les dépenses liées à l'organisation de la consultation des électeurs sont remboursées aux communes intéressées selon les modalités prévues pour la tenue du référendum.

Article L. 120-16

Le dossier d'information adressé aux électeurs en vue de la consultation est réuni par la Commission nationale du débat public après un appel public aux contributions des personnes et associations intéressées. Ce dossier réserve une part équitable aux appréciations exprimées dans les phases précédentes d'examen du projet soumis à consultation. Si celle-ci a été précédée d'une enquête publique relative à l'ensemble ou à une partie du projet, le dossier soumis à l'enquête est rendu accessible aux électeurs.

Article L. 120-17

Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits, dans les conditions prévues par les articles L. 30 à L. 40 du code électoral, sur les listes électorales des communes où a été décidée la consultation et les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne inscrits, dans les conditions prévues aux articles LO 227-1 à LO 227-5 du même code, sur les listes électorales complémentaires de ces mêmes communes établies pour les élections municipales.

Article L. 120-18

Les électeurs font connaître par oui ou par non s'ils approuvent le projet de décision qui leur est présenté. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, et avoir recueilli les observations de l'auteur de la demande d'autorisation qui en a fait l'objet, l'autorité compétente de l'État arrête sa décision sur la demande.

Article L. 120-19

La consultation des électeurs régie par la présente section ne peut être organisée à compter du premier jour du sixième [quatrième] mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général d'assemblées délibérantes de collectivités territoriales.

Elle ne peut précéder de moins de deux mois les dates de scrutin prévues pour :

1° Un référendum décidé par le Président de la République

2° Une consultation organisée dans l'ensemble ou une partie des communes intéressées sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-1, de l'article 72-4 ou du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution.

3° L'élection du Président de la République ;

4° Le renouvellement général des députés ;

5° Le renouvellement de chacune des séries des sénateurs ;

6° L'élection des membres du Parlement européen.

Article L. 120-20

La régularité de la consultation locale régie par la présente section peut être contestée dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre l'élection des membres des conseils municipaux.

[Par coordination : suppression de l’article L. 121-16]

[Modification de l’article L. 121-8]

[I.-La Commission nationale du débat public est saisie de 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 des seuils fixés par décret en Conseil d’État.

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.]

Ce dossier présente, le cas échéant, un résumé des alternatives au projet envisagé par le maître d’ouvrage ou la personne publique responsable pour répondre aux mêmes objectifs.

Il mentionne les opérations de concertation et de consultation auxquelles le projet a donné lieu avant sa présentation à la CNDP, et les conclusions qui en ont été tirées. Il précise si l’opportunité du projet a fait l’objet d’un débat lors de l’élaboration d’un plan ou programme en application de l’article L. 120-2.

DISPOSITION DE COORDINATION « TRANSVERSALE »

« Sauf lorsqu’une procédure particulière de participation du public [conforme aux principes énoncés à l’article L. 110-3 du code de l’environnement] est prévue par [le présent code / la présente loi], les décisions prises au titre de la législation de […….] ayant une incidence sur l’environnement sont soumises aux dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} [du même code / du code de l’environnement]. ».

LISTE DES MEMBRES ARRETEE AU 19 FÉVRIER 2015

- **Ségolène ROYAL**, Ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, présidente du conseil national de la transition écologique

- **Président**
  - **RICHARD Alain**, ancien ministre et sénateur
- **Vice-Présidents**
  - **MONEDIAIRE Gérard**, Professeur émérite à l'Université de Limoges
  - **MONNOYER-SMITH Laurence**, Professeure à l'Université de Technologie de Compiègne
- **Rapporteur**
  - **MEAUX Marie-Line**, Présidente de section au Conseil général de l'environnement et du Développement durable
- **Secrétaire**
  - **DELDUC Paul**, Commissaire général au développement durable
- **Collège collectivités territoriales**
  - **REVEREAULT Jean** - ADCF
  - **MERVILLE Denis** - AMF
  - **CAU Myriam** - ARF
  - **RAMARD Dominique** - ARF
- **Collège Syndicats salariés**
  - **DUMAS Gerald** - CFDT
  - **HALBWACHS Catherine** - CFE-CGC
  - **LAVAT Denis** - CFTC
- **Collège employeurs**
  - **RIEGER Jean-Marc** - CGPME
  - **MASSEUBE Florian** - CGPME
  - **COUE Thierry** - FNSEA
  - **LABOUS Kristell –** FNSEA
  - **KROMAREK Pascale** - MEDEF
  - **PRUDHON Philippe** - MEDEF
  - **DURDILLY Robert** - MEDEF

- **VIANO Olivier** - MEDEF
- **ROY Nathalie** – UPA

- **Collège ONG**
  - **L'HOSTIS Denez** - FNE
  - **DENIER-PASQUIER Florence** - FNE
  - **PIEDERRIERE Morgane** - FNE
  - **DIOT LABUSET Charline** - FNH
  - **LABAT Bernard** - Humanité et Biodiversité
  - **AUBEL Christophe** - Humanité et Biodiversité
  - **COMPAIN Florent** - Les Amis de la Terre
  - **VERILHAC Yves** - LPO
  - **KERCKHOVE Stephen** - RAC
  - **TUUHIA Vaia** - RAC
  - **CITORES Antidia** - Surfrider Foundation
  - **WWF mandate FNE** pour le représenter
- **Membres associés**
  - **ROLAND Gérard ou THUBE Francis** - CFEEDD
  - **BUSSY Claude** - FNC
  - **DUFOUR Joël** - UFC Que choisir
  - **SITBON Simone** - UNAF
- **Collège parlementaire**
  - **LAMBERT François Michel** - Assemblée Nationale
  - **BAUPIN Denis** - Assemblée Nationale
  - **BERES Pervenche** - Parlement Européen
  - **DANTEC Ronan** - Sénat
  - **BIZET Jean** - Sénat
- **CESE**
  - **DUCROUX Anne Marie**

- **Établissements publics ou organismes**
  - **BOEGLIN Nadia** - ADEME
  - **D'ADESKY Marie** - ADEME
  - **CALVI Joseph** - APCMA
  - **COHIN David** - APCMA
  - **LEROY Céline** - CPU/CGE
- **Experts associés**
  - **BALLAN Etienne**, expert auprès de la convention d'Aarhus
  - **BLONDIAUX Loïc**, Professeur de Science politique à l'Université de Paris I, chercheur au Centre européen de sociologie et de science politique de la Sorbonne, Président du Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) « Participation du public, décision, démocratie participative »
  - **SUTTERLIN Olivier**, AFEP
  - **CHALOPIN Brigitte**, CNCE
  - **DUPORT Jean-Pierre**, Préfet honoraire,
  - **HUGLO Christian**, avocat
  - **GOSSEMENT Arnaud**, avocat
  - **MOUCHAGUE Damien**, Communauté Urbaine de Bordeaux

ANNEXE 3

RÉCAPITULATIF DES CONTRIBUTIONS

Les contributions sont disponibles sur la plate-forme participative
http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Democratie-participative-.html

1. Contributions des membres de la commission

1.1. Vices-Présidents

Gérard Monédiaire : « Principes directeurs de la participation du public »

1.2. Collège collectivités territoriales

ARF : Courrier à la Ministre du 28 mai

Instance régionale de débat public : Région Nord Pas de Calais du Nord Pas de Calais

1.3. Collège syndicats salariés

Contribution de la CFDT

1.4. Collège employeurs

AFEP et MEDEF :

- Positions sur le projet de rapport (16 avril et 20 mai 2015)

AFEP-CGPME-FNSEA-MEDEF-UPA

- Position commune sur le projet de rapport (28 mai)

CGPME : Contribution de la CGPME (21 avril 2015)

FNSEA : Position relative à la démocratisation du dialogue environnemental (22 avril)
UPA : Position de l'UPA (28 mai)

1.5. Collège ONG

FNE :

- Premières propositions de FNE relatives au chantier démocratie participative (janvier 2015)
- Propositions de FNE relatives au chantier démocratie participative (avril 2015)

FNH :

- « Chantier pour la démocratie participative : notre positionnement »
- « Cinq propositions pour améliorer la démocratie participative » (mars 2015)
- « Synthèse des ateliers participatifs 2 et 3 avril 2015 »
- Analyse du projet finale de la commission démocratie participative (28 mai 2015)

FNH-Humanité et Biodiversité : « Réformer les modalités de participation du public et de débat démocratique »

Humanité et Biodiversité : Contribution finale (28 mai)

1.6. Membres associés

UNAF

- Questions suite au colloque du 5 mai
- Remarques sur les principes généraux (20 mai)
- Remarques sur le rapport V8 (28 mai)

1.7. Experts associés

Etienne Ballan, « argumentaires à débattre pour des propositions à la commission spécialisée (Richard 7 avril 2015) »

Etienne Ballan, Loïc Blondiaux, Christian Huglo, Damien Mouchague :

- La participation du public à l'élaboration des décisions : Propositions pour la « concertation amont » (28 avril)
- « Proposition de rédaction pour un texte fondant les objectifs et les principes de la participation du public » (28 avril)
- « Référendum et dialogue environnemental » (28 avril)
- Proposition rédactionnelle L-110 (28 mai)

Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs

- « Champ d'intervention des commissaires enquêteurs : un vivier auquel on peut recourir »
- Commentaires de Mme Brigitte Chalopin sur le projet de rapport V4 du 7 avril
- Contribution de Mme Chalopin Brigitte (28 mai 2015)

Jean-Pierre Duport, Volet n°3 « Moderniser la participation du public » du rapport « Accélérer les projets de construction, Simplifier les procédures environnementales, Moderniser la participation du public » remis au Premier ministre (mars 2015)

Arnaud Gossement, rapport, « Propositions de modernisation du dialogue environnemental - Information du public, évaluation environnementale, participation du public, recours en justice »

Christian Huglo :

- Rapport « Mieux informer et être informé sur l'environnement » (Club des juristes, septembre 2014)
- La Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (5 juillet 1996)
- Cabinet Huglo, Lepage et associés Conseils, note « Eléments et pises de réflexion » :
- Article d'Audre Farinetti « L'utilisation du principe de participation dans le cadre de la QPC : la Charte contre elle-même ? » Environnement n° 12 – Décembre 2014, Etude 17
- Article d'Adélie Pomade « Recherche de causalité entre les risques invisibles et la santé humaine : convergences entre les jurisprudences françaises et européennes » RDT Eur., 2010, p.333
- Actes – les sources de la démocratie environnementale – le principe de participation du public : de la convention d'Aarhus à la Charte de l'environnement, Intervention de Michel Prieur « Les relations entre la convention d'Aarhus et la participation du public », In Droits et débats du Conseil d'Etat « La démocratie environnementale » La Documentation Française 2013, p. 64
- Actes – les sources de la démocratie environnementale – le principe de participation du public : de la convention d'Aarhus à la Charte de l'environnement, Introduction de Yann Aguila, In Droits et débats du Conseil d'Etat « La démocratie environnementale » La Documentation Française 2013, p. 61
- Article de J.C. Hélin « Les directives plans-programmes et la participation du public », In Mélanges PRIEUR « Pour un droit commun de l'environnement » Dalloz 2007

- CJUE, 15 janvier 2013, Jozef Krizan e.a./ Slovenska Inspekcia Zivoténho Prostredia, in Droit de l'env., n°214 – Juill. Août 2013, commentaire Béatrice Hagège Raduta, p.265
- Article de Marie Laetitia de la Ville Baugé, « Le défis de la participation du public en droit de l'environnement », in BDEI, 2013, n°45
- Cabinet Huglo, Lepage et associés Conseils, Contribution de Martin Guerin relative au principe « silence de l'administration vaut acceptation dans la mise en œuvre du principe de participation en matière environnementale
- Article de Marie-Pierre Maitre, « Le certificat de projet : vraie simplification ? », in BDEI, décembre 2014, supplément au numéro 54
- Arrêt CE, 27 févr. 2015, ministère de l'intérieur - communauté urbaine de Lyon, n°382502
- Cabinet Huglo, Lepage et associés Conseils, note « Rappel de quelques notions élémentaires sur les modes alternatifs de règlement des différends ou des oppositions et éléments de réflexion »,
- Article de jean-Pierre Duprat, « La prudence avancée du référendum local dans la loi organique du 1er août 2003 », AJDA 2003, p. 1862
- Cabinet Huglo, Lepage et associés Conseils, Note « Documents sur le référendum »
- Proposition de modification du livre 1er du Code de l'environnement (11 mai)
- Position finale (28 mai)

2. Contributions des personnes auditionnées par la commission

Autorité Toscane de la participation :

- « Participer, débattre, construire ensemble les décisions : guide à l'application de la nouvelle loi régionale sur la participation (l.r n°46 du 2 août 2013)

Loi régionale n° 46/2013, Débat public régional et promotion de la participation à l'élaboration des politiques régionales et locales, approuvée par le Conseil régional au cours de la séance du 23 juillet 2013

Collectif citoyen : « Modernisation de la « démocratie participative » - Plate-forme proposée par les mouvements d'opposition aux Grands Projets Inutiles Imposés : 3 grands principes - 20 propositions concrètes »

Texte de Francis MENEU pour l'audition de la FRAPNA – Commission RICHARD – samedi 14 mars 2015 MEDDE

C&S Conseils, « témoignage »

CNDP :

- Témoignage de M Jacques ARCHIMBAUD, Vice Président de la Commission Nationale du Débat Public sur la concertation en amont des projets
- Propositions de M Christian LEYRIT, Président de la CNDP :
  - Note de propositions d'évolutions législatives et réglementaires dans le domaine du débat public et de la participation des citoyens
  - Tableau récapitulatif des propositions de la CNDP
  - « Structures et caractéristiques des dossiers de débats publics CNDP portant sur les options générales / Présentation des trois débats publics organisés suite à la saisine de la CNDP au titre de l'article L. 121-10 du code de l'environnement : cf. tableau »

Décider ensemble, « le dialogue environnemental, note d'enjeux et de propositions » (20 avril 2015)

DDT73, « Participation à la réflexion sur la démocratie participative : présentation de l'action de la commission de concertation interdépartementale sur foncier agricole et forestier du projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin » (7 avril 2015)

DREAL, DDT, Améliorer l'acceptabilité des projets : rencontre avec Mme la directrice de Cabinet du MEDDE avec les 2 groupements 21/1/15

DREAL :

- Groupement DREAL, propositions ayant vocation à contribuer à la simplification et à l'amélioration des procédures de participation du public dans le domaine de l'environnement (16 avril 2015)

- Proposition rédactionnelle sur les articles (28 mai)
- Contribution du 4 avril 2015 : « Commission spécialisée du CNTE sur la démocratie participative - Propositions

FNE Alsace – « grille indicative de questionnement (dans le cadre de l'audition de Maurice Wintz, Président le lundi 23 mars 2015) »

FNE Midi Pyrénées, Intervention de M Sylvain Doublet, Vice Président –« Projet de retenue de substitution de Sivens 1,5 million de m3 – Tarn (81) " (14 mars 2015)

GRT Gaz : « Commission Démocratie participative Audition du 23 mars 2015, Contribution de GRT Gaz »

Institut de la Concertation, contribution, « Développer les conditions d'exercice des tiers garants dans les concertations » (20 avril 2015)

SNCF Réseau : « propositions - Commission sur la démocratisation du dialogue environnemental »

UNICEM :
- Exposé introductif (23 mars 2015)
- « Extraction de sables et granulats marins en Baie de Seine » (23 mars 2015)
- « Carrière alluvionnaire d'Hermé – Seine et Marne, Présentation des phases de consultation et de concertation depuis 2006 » (23 mars)

ANNEXE 4

Contributions reçues sur la plate-forme démocratie participative : plus de 538 contributions reçues au 15 mai 2015

Introduction

La commission spécialisée du CNTE sur la modernisation du dialogue environnemental, nommée par Ségolène ROYAL, Ministre de Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, a pu enrichir ses travaux des contributions déposées par les citoyens sur une plate-forme participative spécialement dédiée à cet effet. Cette plate-forme a été ouverte le 13 mars 2015 et a recueilli des contributions jusqu'au 15 mai. Dans un esprit de transparence et afin que chaque citoyen dispose de toutes les informations utiles pour se forger un avis et puisse suivre au plus près les travaux de la commission, les comptes-rendus des auditions, les enregistrements vidéo des séances de travail et les documents utilisés par la commission pour bâtir ses réflexions ont été régulièrement mis en ligne sur cette plate-forme.

Une synthèse des contributions reçues sur la plate-forme participative a été présentée à la commission lors d'une séance de travail.

1 - La participation

Du 13 mars au 15 mai :

- 538 contributions ont été reçues (324 commentaires et 214 contributions en fichier pdf) ;
- 510 contributions ont été publiées (28 contributions n'ont pas été publiées, suite à la modération, en application de la charte de participation qui figure sur le site).

2 - Les profils des contributeurs

Il s'agit essentiellement :

- de particuliers ;
- de commissaires enquêteurs (une quarantaine de commissaires enquêteurs se sont identifiés) ou des compagnies régionales des commissaires enquêteurs (Adour Garonne, Basse Normandie, Bourgogne, Languedoc-Roussillon-Vaucluse) ;

- quelques personnes ayant assuré le rôle de garant (dont une contribution des garants de la concertation du Grand Projet Ferroviaire du Sud-Ouest) ou ayant été membres d'une Commission Particulière du Débat Public ;

- d'un participant à un atelier citoyen ;

- d'un inspecteur des installations classées ;

- de l'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN) ;

- de l'Association Nationale des Comités et Commissions Locales d'Information (ANCCLI) ;

- de la Fondation Nationale Entreprise et Performance ;

- d'un administrateur de l'Association Française pour l'Etude du Sol (AFES) ;

- du collectif des Grands projets nucléaires inutiles imposées (GPnii), avec comme rédacteur le *Collectif Stop EPR ni à Penly ni ailleurs*, l'association La qualité de vie, le Collectif Contre l'Enfouissement des Déchets Radioactifs (CEDRA) ;

- de bureaux d'études locaux ou d'envergure nationale, intervenant dans le champ de la participation ou de l'évaluation environnementale.

On note relativement peu de personnes qui se sont identifiées comme membres d'associations (environnement, quartier,…).

3 - Le contenu des contributions

Le contenu des contributions est de deux ordres :

3.1. Des expressions libres sur des préoccupations environnementales :

Au total, 293 contributions sur les 510 publiées se rapportent à des témoignages sur des préoccupations environnementales, les internautes utilisant l'espace de dialogue qui leur est proposé pour attirer l'attention sur les sujets environnementaux qui leur paraissent les plus préoccupants.

En premier lieu et en grand nombre, les internautes expriment leur préoccupation pour le thème de l'énergie, avec des débats vifs sur le soutien aux énergies renouvelables ou à la filière nucléaire. Sur ce dernier point, les contributeurs sont en petit nombre, mais particulièrement mobilisés. Concernant les éoliennes, les contributeurs sont plus nombreux et demandent la plupart du temps le respect d'une distance d'implantation de ces installations à plus de 1000 m des habitations.

Les autres sujets de préoccupations environnementales sont le photovoltaïque, la pollution de l'air, la biodiversité et la pollution de l'eau.

3.2. Des contributions directes aux travaux de la commission « dialogue environnemental »

422 propositions ont été faites directement sur le sujet de l'amélioration du dialogue environnemental, par 217 citoyens. 388 propositions sont rédigées sous forme d'orientations à suivre et 34 font, en outre, l'objet d'une proposition de rédaction juridique au moins partielle.

Les propositions sont très larges, couvrant le champ des principes fondamentaux jusqu'à celui de l'organisation très pratique de la participation.

Les citoyens reviennent d'abord largement sur les principes de la participation, afin d'affirmer l'objectif d'une démocratie participative, souvent vue comme complémentaire de la démocratie représentative, et non en opposition, à quelques exceptions près. Le vocabulaire de la participation est parfois imprécis : la co-élaboration est une notion rencontrée à plusieurs reprises dans les contributions. Très massivement, les contributeurs estiment que la participation est trop tardive, à un stade où les projets sont figés, les décisions prises, alors qu'il est attendu de participer sur l'amont des projets, pour discuter de l'opportunité et pouvoir influencer sur sa conception.

Parmi les déclarations de principe figurent parfois des constats sur le poids de l'économie dans les arbitrages, par rapport à celui de l'environnement. Il s'agit davantage de regretter le manque d'intégration des préoccupations environnementales, que de souhaiter l'avènement d'un modèle de décroissance pour la société.

Les propositions les plus souvent rencontrées portent sur les grands thèmes suivants :

- rénover le cadre, les outils et la portée de la participation du public (60% des propositions) ;
- accéder à une information objective et transparente (24% des propositions) ;

Les citoyens s'attachent à des considérations très pratiques d'organisation, en premier lieu sur les outils et l'information :

- utiliser les moyens modernes de communication pour réaliser la participation du public ;
- mieux alerter sur le lancement d'une participation du public.

Ils ont exprimé un certain nombre d'attentes en matière d'amélioration du dialogue environnemental, parmi lesquelles :

- être consulté plus en amont, sur les objectifs du projet et sur leurs besoins ;

- préciser les principes de la participation ;

- instituer un garant tout au long du projet du premier amont au dernier aval ;

- formaliser les conclusions de la participation et les inscrire dans le processus décisionnel: traçabilité des échanges et de leurs suites (le « Livre de la consultation »), motivation de la suite donnée aux observations recueillies (alternatives écartées, choix de faire ou de ne pas faire, mesures prises….), mention claire des avis divergents dans les dossiers soumis à la décision des autorités publiques ;

- faciliter l’apprentissage des modalités de participation ;

- donner au public les moyens pratiques d'exercer son droit d'information et de participation : aider à l''approfondissement continu de la connaissance, soutenir les actions de sensibilisation et d’éducation à l’environnement et au développement durable ;

- Motiver dans la décision administrative les raisons ayant conduit à ne pas souscrire aux alternatives présentées.

L’exhaustivité des retours est consultable dans le document « Classement des propositions faites sur la démocratisation du dialogue environnemental via la plate-forme participative du 13 mars au 15 mai 2015 ».

Classement des propositions faites sur la démocratisation du dialogue environnemental via la plate-forme participative du 13 mars au 15 mai 2015

Utiliser des moyens modernes de communication et d'information : mettre systématiquement en ligne les documents administratifs, sous une forme intelligible, ainsi que les documents rendant compte des étapes de participation du public, et combiner une gamme variée d'outils et de méthodes pour toucher le plus large public	**58**
Améliorer l'information sur l'organisation de participations du public	**47**
Distinguer une première étape sur l'opportunité du projet avec crantage de cette phase (déclaration de clôture de la participation à l'élaboration du projet ?) puis seconde étape de participation sur le projet définitif, close par l'enquête publique « classique »	**37**
Préciser le cadre de la participation dans un texte fondateur sur ses principes et ses modalités : principes applicables au processus décisionnel, modalités de participation aux décisions relatives aux plans et programmes des politiques publiques	**31**
Renforcer l'organisation en open data, informations publiques et gratuites	**30**
Instituer un garant tout au long du projet du premier amont au dernier aval	**30**
Formaliser les conclusions de la participation et les inscrire dans le processus décisionnel: traçabilité des échanges et de leurs suites (le « Livre de la consultation »), motivation de la suite donnée aux observations recueillies (alternatives écartées, choix de faire ou de ne pas faire, mesures prises….), mention claire des avis divergents dans les dossiers soumis à la décision des autorités publiques	**29**
Faciliter l'apprentissage des modalités de participation	**14**
Donner au public les moyens pratiques d'exercer son droit d'information et de participation : aider à l''approfondissement continu de la connaissance, soutenir les actions de sensibilisation et d'éducation à l'environnement et au développement durable	**13**
Motiver dans la décision administrative les raisons ayant conduit à ne pas souscrire aux alternatives présentées	**11**
Utiliser le référendum comme outil de participation	**11**
Développer les outils d'une prospective territoriale participative : mettre en place des lieux présentiels et numériques de débat et d'accès aux données ; collecter et diffuser, sur un territoire pertinent, des données objectives mutualisées (garantie via autorité indépendante ? via autorité ou structure tierce ?)	**8**
Améliorer la gouvernance environnementale dans ses multiples composantes, en veillant dans les textes à la présence des associations dans les différentes instances utiles	**8**
Améliorer la formation des commissaires enquêteurs	**5**
Instaurer un droit au recours à une tierce expertise	**4**
Egalité des financements pour les expertises contradictoires	**4**

Reprendre la concertation si modification substantielle du projet	**4**
Scientifiques indépendants	**4**
Renforcer les conséquences d’un avis défavorable d’une commission consultative	**4**
Veiller à l'indépendance et à la transparence des experts : déclaration d'intérêt obligatoire ?	**3**
Organiser la participation des citoyens aux démarches d’expertise (cahier des charges, suivi)	**3**
Rendre obligatoire l'évaluation d'ensemble du besoin et du projet qui y répond avant toute décision sur l’utilité publique	**3**
Généraliser l'autorisation administrative unique actuellement expérimentée, et permettre à un maître d'ouvrage d'en demander l'application s'il n'était pas dans le cadre juridique la rendant obligatoire	**3**
Rénover le cadre, les outils et la portée de la participation du public	**3**
Mieux intégrer l'environnement dans les évaluations socio-économiques	**3**
Donner aux associatifs les moyens de leur mission	**3**
Déconnecter financement des études environnementales et donneur d’ordre (financement ? responsabilité juridique des contrats?)	**2**
Organiser la participation des citoyens aux démarches d’expertise (cahier des charges, suivi)	**2**
Ouvrir un droit d'initiative citoyenne pour débattre de la réalité d'un besoin et de l'opportunité d'un projet pour y répondre, lorsque ce projet ne fait pas déjà l'objet de consultation obligatoire (fixer le droit et préciser les modalités, notamment le facteur déclencheur : seuil de projet ? seuil de conflictualité ? seuil d'enjeu ?)	**2**
Permettre l’expression d’avis contradictoires dans le dossier soumis à consultation (avis des associations agréées joint au dossier?)	**2**
Définir un coordonnateur de la participation si plusieurs maîtres d'ouvrage sont concernés	**2**
Permettre d'engager la responsabilité personnelle des différents acteurs sur la réalité des données diffusées	**1**
Arrêter la liste minimale des documents devant figurer dans le dossier d’enquête publique, comprenant notamment tous les avis rendus lors de l’instruction du dossier	**1**
Étendre aux projets de toute nature le principe d'évaluation ex post, similaire à celui mis en œuvre par la LOTI pour les grands projets d'infrastructures de transport)	**1**
Créer une Haute Autorité indépendante de la participation du public	**1**
Soutenir l'action des associations environnementales comme vecteur de la participation (y compris via service civique)	**1**
Instaurer une déclaration d'intention des porteurs de projets publics, publiée et notifiée (déclencheur ? seuils de projets ? modalités ?)	**0**
Inscrire le droit aux données dans le droit positif, créer un référé communication	**0**
Garantir l'indépendance de l’autorité environnementale, spécialement en région	**0**

Renforcer les sanctions : rendre les recours contre une DUP systématiquement suspensifs des travaux, et sanction juridique en cas de fractionnement abusif du projet	**0**
Mettre en place des commissions régionales sur le modèle de la CNDP (politiques publiques conduisant à la mise en œuvre de projets sur le territoire régional, tout projet structurant pour le territoire)	**0**
Renforcer la place du pilier environnemental dans les textes relatifs aux CESE, CESER et Conseils de développement	**0**
Développer la prise d'avis auprès des CESER, et des Conseils de développement lorsque ces derniers sont rendus obligatoires par un texte	**0**
Nombre totale de propositions non rédigées sous forme d'articles juridiques	**388**
Articles juridiques	**34**
Total	**422**

Lettre de mission

de

Ségolène ROYAL
Ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie,
Présidente du conseil national de la transition écologique

à

RICHARD Alain
Sénateur du Val d'Oise

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

La ministre

Paris, le - 4 FEV. 2015

Monsieur le Sénateur,

Conformément à l'annonce faite par le Président de la République à l'occasion de l'ouverture de la Conférence environnementale le 27 novembre dernier, le Gouvernement a engagé le chantier du dialogue environnemental. Il s'agit de renforcer les procédures existantes, d'assurer la transparence du débat public, sans en allonger les délais.

Comme je l'ai annoncé lors de la réunion du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 6 janvier, je souhaite qu'il soit associé à cette réflexion et s'appuie sur une commission spécialisée.

Vous avez présenté, avec les présidents des groupes, aux membres du CNTE l'important travail qui a été conduit par la commission spécialisée de modernisation du droit de l'environnement que vous présidez, en particulier sur « une plus grande effectivité du dialogue environnemental par une amélioration de la concertation et des dispositifs d'enquête publique » dans le cadre du groupe présidé par le Professeur Gérard MONEDIAIRE.

Je souhaite que le chantier de démocratisation du dialogue environnemental soit l'occasion d'une réflexion en profondeur et qu'il s'appuie sur les travaux d'une grande richesse qui ont mobilisé les parties prenantes et des experts dans le cadre de la commission spécialisée de modernisation du droit de l'environnement ainsi qu'à l'occasion des travaux sur la refonte du code minier conduit par M. Thierry TUOT et des propositions de la Commission nationale du débat public présidée par M. Christian LEYRIT.

Monsieur Alain RICHARD
Ancien ministre, Sénateur
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

Dans ce contexte, je vous remercie d'avoir accepté d'assurer la présidence de cette nouvelle commission spécialisée relative à la modernisation du dialogue environnemental.

Mme Laurence MONNOYER-SMITH, universitaire, vice-présidente de la Commission nationale du débat public et membre du groupe de travail sur la participation du public, me semble indiquée pour vous assister en tant que vice-présidente. M. Gérard MONEDIAIRE, qui a présidé les travaux de ce groupe de travail, vous apportera également son expertise. Vous pourrez par ailleurs vous appuyer sur le concours, en tant que rapportrice, de Mme Marie-Line MEAUX, Présidente de section au Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Vous bénéficierez par ailleurs de l'appui de mon cabinet et de l'ensemble des directions générales de mon ministère, et notamment du Commissariat général au développement durable (M. Patrick DERONZIER, sous-directeur adjoint de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques).

Je souhaite que vous puissiez réunir la commission spécialisée dans les prochains jours afin de débuter vos travaux par une série d'auditions, à la fois auprès d'experts, mais également de maîtres d'ouvrages, de parlementaires, d'associations, tout en veillant à donner la parole également aux opposants de certains projets actuellement contestés.

Je vous saurai gré d'organiser les travaux, dont vous me rendrez compte régulièrement, de telle sorte que la commission spécialisée rende ses propositions fin mai et que le Conseil national de la transition écologique puisse en débattre au plus tôt.

Pour être efficaces, vos propositions devront pouvoir être mises en œuvre rapidement. Ainsi, elles devront trouver, si nécessaire, leur concrétisation dans un texte législatif avant la fin de l'année.

Je vous remercie de votre implication personnelle dans la réussite de ce chantier essentiel au développement économique harmonieux de notre pays, à la préservation de son environnement et à son fonctionnement démocratique, et vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes salutations les meilleures.

Amitiés

Ségolène ROYAL

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain
75007 Paris

Tél. 33 (0)1 40 81 21 22

DICOM-CAB/COU/15105-Juin 2015