

# ***Présentation de la réforme relative à l'information et à la participation du public***

---

***David Catot***

**Bureau de l'évaluation environnementale  
Commissariat général au développement  
durable**

**11 décembre 2018**

Photo : A. Bouissou/Terra



MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE

# Étapes de l'élaboration des textes « participation du public »

- Modernisation du droit : Groupe de travail Monédiaire ;
- Commande du Président de la République le 27 novembre 2014 ;
- Propositions de la Commission spécialisée pour la modernisation du droit de l'environnement présidée par le Sénateur Alain Richard le 3 juin 2015 ;
- Ordonnances prises en application de l'article 106-I-3° de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 ;
- Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 parue le 5 août, décret d'application 2017-626 paru le 25 avril 2017 ;
- Loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 et n° 2016-1060 du 3 août 2016 ;

# Une réforme qui s'insère dans un corpus de textes internationaux et nationaux

- Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998
- Directive 2011/92/UE relative à l'évaluation environnementale
- Charte de l'environnement – article 7
- Ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 (évaluation environnementale) et son décret d'application n°2016-1110 du 11 août 2016 ;
- Exemples :
  - *L'article L. 121-1 A renvoie à la notion de « projet » telle que définie à l'article L. 122-1 dans sa rédaction issue de l'ordonnance ;*
  - *Lien durée enquête publique (30 jours minimum si évaluation environnementale ; 15 jours minimum dans les autres cas) ;*
  - *Procédure de l'article L. 123-19 (pour les projets soumis à évaluation environnementale mais pas à enquête publique) ;*

# Quatre champs principaux de modification du droit actuel pour la participation du public

- Introduction d'objectifs et de droits associés de la participation du public ;
- Renforcement de la concertation en amont du processus décisionnel ;
- Modernisation des procédures de participation en aval ;
- Ajout de procédures de déblocage de certaines situations de crise : la conciliation et la consultation locale des électeurs ;



# 1. L'introduction d'objectifs et de droits associés de la participation du public

Rappel des objectifs poursuivis par la participation du public (Article L. 120-1 (I)) :

- Améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa plus grande légitimité démocratique ;
- Assurer la préservation d'un environnement sain ;
- Sensibiliser et éduquer le public à la protection de l'environnement ;
- Améliorer et diversifier l'information environnementale.



# 1. L'introduction d'objectifs et de droits associés de la participation du public

Affirmation de « droits » pour le public (II de l'article L. 120-1) :

- Accéder aux informations pertinentes permettant la participation effective du public ;
- Demander la mise en œuvre d'une procédure de participation (cf débat public et « droit d'initiative ») ;
- Disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;
- Être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation (« obligation redditionnelle »).



# 1. L'introduction d'objectifs et de droits associés de la participation du public

- Ces droits et principes s'exercent dans les conditions prévues par le titre I<sup>er</sup> du code de l'environnement (IV de l'article L. 120-1) ;
- Les concertations préalables organisées en application du code de l'urbanisme respectent les droits introduits hors « droit d'initiative » (III de l'article L. 120-1).



## 2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

### Champ de compétence de la CNDP

- **Projets** : champ actuel du débat public « *quasiment* » inchangé ;  
**Nouveau** : possibilité de saisine par 10.000 ressortissants majeurs de l'UE résidant en France (II de l'art L. 121-8) ;
- **Plans et programmes** :  
**Nouveau** : saisine obligatoire de la CNDP pour les plans et programmes de niveau national (IV de l'art L. 121-8) listés à l'article R. 121-1-1 ;



## 2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

- **Le rôle renforcé de la CNDP**
- **La CNDP décide, lorsqu'elle est saisie:**
  - D'organiser un débat public ;
  - **Nouveau** : D'organiser une concertation préalable avec garant ;
  - De n'organiser ni l'un, ni l'autre ;
  - **Nouveau** : Dispense pour les projets ayant fait l'objet d'un débat public lors de l'élaboration d'un plan approuvé depuis moins de 5 ans définissant le cadre dans lequel le projet peut être autorisé et mis en œuvre.



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE

## 2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

### Champ de la concertation préalable (art. L. 121-15-1) :

#### *Nouveau*

Plans, programmes, projets relevant du champ de la Commission nationale du débat public ;

Autres projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale, à l'exception de :

- PPRT, PGRI, SDAGE, Schéma du Grand Paris ;
- Les plans, programmes et projets soumis à concertation préalable obligatoire au titre du code de l'urbanisme (listés aux art. L. 103-2 et R. 103-1) ;



## 2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

**Aucune exigence quant aux modalités de participation**

**... mais des conditions minimales doivent être respectées (art. L. 121-16) :**

- Information préalable (au moins 15 jours avant, par voie dématérialisée et affichage) ;
- Durée comprise entre 15 jours et 3 mois ;
- Bilan rendu public ;
- Maître d'ouvrage : indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation ;
- S'il est fait application de l'article L. 121-16-1, un garant est désigné.



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE

## 2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

### Rôle du garant (Articles L. 121-1-1 et L. 121-16-1)

- Veiller au respect des droits et principes pendant le déroulement de la concertation ;
- Demande, si nécessaire, une expertise complémentaire à la CNDP qui la finance ;
- Statue sur l'opportunité de donner suite aux demandes de communication adressées au maître d'ouvrage ou à l'autorité publique compétente pour autoriser le projet/plan ou programme ;
- Établit un bilan de la concertation dans le délai d'un mois. Le bilan est rendu public et publié sur internet et reste accessible pendant 3 mois minimum.



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE

## 2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

### Initiative de la concertation préalable :

- Le maître d'ouvrage du projet ou l'autorité publique élaborant le plan/programme, de façon volontaire (respect de l'art. L. 121-16) ;
- L'autorité publique autorisant le projet ou approuvant le plan (respect des art. L. 121-16 et L. 121-16-1) ;
- Dans certaines conditions, ouverture d'un « droit d'initiative » :
  - aux ressortissants majeurs de l'UE résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention ;
  - aux collectivités territoriales et aux associations environnementales.



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE

## 2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

### Champ et modalités d'application du droit d'initiative (art. L. 121-17-1 à L. 121-19) :

- Les plans et programmes soumis à évaluation environnementale hors du champ de la CNDP ;
  - Projets privés bénéficiant de subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette > 5 M€ ;
  - Projets sous MO publique dont le montant prévisionnel > 5 M€ ;
  - Obligation de publier une déclaration d'intention ;
  - Ce droit s'exerce dans les 4 mois suivant la déclaration d'intention ;
  - Le représentant de l'État décide en opportunité de la suite à donner ;
  - Si une concertation est imposée, la CNDP désigne un garant.
- x Ces obligations (déclaration d'intention et droit d'initiative) ne s'appliquent pas si une concertation avec garant a déjà été organisée ;



# Focus sur l'articulation avec le code de l'urbanisme

- Article L. 121-8 : Un projet entrant dans le champ de la CNDP et de la concertation prévue par le code de l'urbanisme se voit appliquer le code de l'environnement dès lors que la CNDP décide d'imposer un débat public ou une concertation préalable ;
- Article L. 121-15-1 : Un projet entrant dans le champ de la concertation préalable (hors CNDP) et de la concertation obligatoire prévue par le code de l'urbanisme se voit appliquer le code de l'urbanisme ;



# L'entrée en vigueur de la réforme

- L'ordonnance est entrée en vigueur en 2017 ;
- Cependant, la loi de ratification a prévu une entrée en vigueur différée pour le nouveau seuil financier déclenchant le droit d'initiative (5M€) 2 mois après la promulgation de la loi, soit le 3 mai 2018





### 3. La modernisation des « consultations aval » et des enquêtes publiques

#### Trois procédures de participation « aval » possibles :

- L'enquête publique ;
- La participation « par voie électronique » pour les plans, programmes et projets, soumis à évaluation environnementale et non soumis à enquête publique (article L. 123-19) ;
- La participation du public hors procédures particulières (articles L. 123-19-1 et s).



# 3. La modernisation des consultations aval et des enquêtes publiques

## Favoriser le recours à une enquête publique unique

- Quand un projet requiert l'organisation de plusieurs enquêtes publiques ;
- **Nouveau** : Quand les enquêtes publiques concernant plusieurs plans, programmes ou projets différents peuvent être organisées simultanément et que cela améliore l'information et la participation du public ;
- Une enquête publique unique peut être ouverte par le préfet, sur demande du MO ou de la personne publique responsable en l'absence de commun accord des autorités compétentes pour désigner celle chargée d'ouvrir et d'organiser l'enquête.

### 3. La modernisation des consultations aval et des enquêtes publiques

**Nouveau** L'enquête publique est par principe dématérialisée dans son organisation :

- Information dématérialisée du public : un site internet unique doit contenir toutes les informations relatives à l'enquête ; le rapport et les conclusions motivées sont rendus publics par voie dématérialisée et sur le lieu où ils peuvent être consultés sur support papier ;
- Participation du public par voie électronique ;
- Des modalités « présentielles » classiques sont conservées (affichage, publication dans la presse, registre papier et permanences du commissaire enquêteur en certains lieux).

### 3. La modernisation des consultations aval et des enquêtes publiques

#### D'autres simplifications des modalités de l'enquête publique :

- 15 jours minimum au lieu de 30 si pas d'évaluation environnementale ;
- Prolongation possible de l'enquête mais dans la limite de 15 jours ;
- Fin du caractère systématique des provisions (indemnités des commissaires-enquêteurs) ;
- Plus de suppléant pour le commissaire-enquêteur.

**Nouveau (loi de ratification)** : le dossier d'enquête publique doit comporter la réponse du MO à l'avis d'autorité environnementale.

### 3. La modernisation des consultations aval et des enquêtes publiques

- **Dans le cadre de l'autorisation environnementale, l'enquête publique unique est la règle, par exception aux règles générales de l'enquête publique**
  - ✓ Une dérogation est possible, à la demande du pétitionnaire
- **Les délais sont plus strictement encadrés**
  - ✓ saisine du tribunal administratif au plus tard 15 jours après l'achèvement de la phase d'examen
  - ✓ Arrêté d'ouverture au plus tard 15 jours après la désignation du commissaire enquêteur



# 3. La modernisation des consultations aval et des enquêtes publiques

## *Nouveau* Le renforcement du continuum de la participation :

- Si un débat public ou concertation préalable a été organisé, un garant assure le continuum jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique ;
- Le garant de la concertation peut être désigné commissaire-enquêteur de l'enquête relative au même objet, s'il est inscrit sur les listes d'aptitude ;
- Si débat public ou concertation préalable, le dossier d'enquête comporte le bilan de cette procédure + la synthèse des observations et propositions formulées par le public ;
- Après publication du rapport et des conclusions du commissaire-enquêteur, une réunion de restitution peut être organisée par l'autorité compétente dans un délai de 2 mois afin que le maître d'ouvrage y réponde. Si tel est le cas, le commissaire-enquêteur en est informé.

# L'entrée en vigueur de la réforme

- L'ordonnance est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ;
- Le décret d'application est entré en vigueur le 28 avril 2017 (sauf exceptions) ;
  - Enquête publique: L'obligation de publier sur internet les observations reçues en papier, qui devait s'appliquer à compter du 1<sup>er</sup> mars 2018, ne s'appliquera finalement pas, en raison d'une correction dans la loi de ratification.



# La loi de ratification

Les principaux amendements à noter :

Allongement du délai pour exercer le droit d'initiative (population) : de 2 à 4 mois (article L. 121-19) ;

- Précision sur le contenu de la concertation préalable : identique au débat public (opportunité du projet et examen des solutions alternatives) (article L. 121-15-1) ;
- Une modification a été apportée à l'article L. 123-13 relatif à l'enquête publique, qui permettra de limiter la publication sur le site internet de l'enquête publique aux commentaires parvenus par voie électronique.
- Seuil financier relatif au droit d'initiative abaissé de 10 à 5M€ maximum (article L. 121-19) ;
- Meilleure articulation entre les procédures de participation du public du code de l'environnement et du code de l'urbanisme



# La Charte de la participation du public

- **Portée par le MTES mais élaborée de manière participative**
- **Publiée le 11 octobre 2016**
- **Outil non législatif – Développement de modes d'intervention plus souples**
- **Engagement volontaire et moral des acteurs**
- **Adhésion : mise en œuvre et promotion des valeurs et principes**
- **Donne accès à un réseau d'adhérents et à un centre de ressources**



## Quel bilan de la réforme ?

- **Entrée en vigueur pleine et entière seulement en 2017 pour les deux réformes, avec un texte qui a évolué en 2018 avec la loi de ratification ;**
- **Une évaluation prévue en 2020 par la loi ;**
- **Quelques exemples de mise en œuvre : documents stratégiques de façade, programmation pluriannuelle de l'énergie...**
- **L'instabilité du droit de l'évaluation environnementale depuis 2017 (Loi ESSOC, Loi ELAN)**

***Merci de votre attention***



MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE