




MA PAROLE A DU POUVOIR

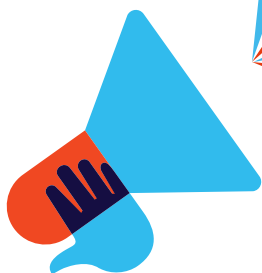
MODE D'EMPLOI

Version d'août 2024



” Toute personne
a le droit, dans les conditions
et les limites définies par la loi,
d’accéder aux informations
relatives à l’environnement
détenues par les autorités
publiques et de participer
à l’élaboration des décisions
publiques ayant une incidence
sur l’environnement.”

EXTRAIT DE L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE
CONSTITUTIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT



MA PAROLE
A DU POUVOIR

www.debatpublic.fr

SOMMAIRE

P. 8

QUI SOMMES-NOUS ?

Les principales instances et les membres de la Commission nationale du débat public (CNDP)

P.10

#01

QUEL EST LE RÔLE DE LA CNDP ?

La CNDP, une autorité administrative indépendante	P.11
Quel est le champ d'action de la CNDP ? ..	P.11
Quels sont les principes de la CNDP ?	P.12
Dans quel cadre la CNDP agit-elle ?	P.13
Quels sont les effets de l'intervention de la CNDP ?	P.14

ZOOM SUR...

Droit à l'information et droit à la participation	P.15
Le droit à l'information	P.16
Le dispositif de participation	p.17

P.21

#02

SOLLICITER LA CNDP

Dans quelles circonstances faire appel à la CNDP ?	P.22
Pour quels types de missions ?	P.22
Dans quel contexte la saisine de la CNDP est-elle obligatoire ?	P.24
Dans quel contexte la saisine de la CNDP est-elle facultative ?	P.24
Les tiers publics et la CNDP	P.26

ZOOM SUR...

Saisir ou demander une intervention de la CNDP : conseils pratiques	P.28
Les conditions à respecter	P.29
Que doit contenir une saisine ou une demande de désignation de garant-e ?	P.30

P.33

#03

LES DIFFÉRENTES MESURES MISES EN ŒUVRE PAR LA CNDP

La CNDP est saisie : elle définit la participation et la garantit	P.34
La CNDP garantit la participation	p.35
La concertation préalable non garantie	P.36

ZOOM SUR...

La participation du public par voie électronique (PPVE) avec garant-e	P.38
---	------

P.40

REPÈRES

La participation du public : un droit qui gagne du terrain

Un droit international, européen et constitutionnel	P.40
Un droit national en constante progression	P.41
Les textes marquants du droit à la participation du public	P.42

P.44

ANNEXES

LES 20 MOTS-CLÉS DE LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNDP)



AAI (autorité administrative indépendante)

La CNDP est l'autorité administrative indépendante (AAI) garante du droit à l'information et à la participation du public sur l'élaboration des projets et des politiques publiques ayant un impact sur l'environnement. Les autorités administratives indépendantes (AAI) sont, selon le Conseil d'État, des « organismes administratifs qui agissent au nom de l'État et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement ». Constituent, par exemple, des autorités administratives indépendantes (AAI) : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou l'Autorité de la concurrence.



Bilan de la concertation

Un mois après la fin de la concertation préalable, ou à la fin de la concertation continue, le ou la garant-e rédige un bilan de cette concertation qui rend compte : du contexte et du déroulement de la concertation, des arguments présentés par le public, de la prise en compte ou non par le responsable du projet des recommandations émises

par le ou la garant-e. Le bilan présente les recommandations pour améliorer l'information et la participation du public à l'élaboration du projet.

Bilan du débat public

Le bilan de chaque débat public est dressé par le/la président-e de la CNDP. Il doit être publié dans les deux mois suivant la clôture du débat. Sa diffusion accompagne celle du compte rendu du débat. Il présente les caractéristiques du débat public au regard des autres débats publics ou concertations sur le même sujet ou le même territoire, ainsi que ses principaux enseignements. Il comprend des positions ou recommandations à l'égard des pouvoirs publics pour améliorer l'information et la participation des citoyen-ne-s.



Compte rendu du débat public

Il est rédigé par les membres de l'équipe du débat dans les deux mois qui suivent la fin du débat. Il présente de manière transparente l'organisation du débat, ses coûts, son déroulement ainsi que la cartographie complète des arguments du public. Le compte rendu comprend plusieurs recommandations au responsable du projet pour améliorer l'information et la participation du public.

Membres de la Commission

Au nombre de 25, les membres de la Commission de la CNDP composent l'instance de décision de la CNDP. Il s'agit de personnalités qualifiées, magistrat-e-s, élu-e-s, représentant-e-s d'associations et de syndicats, nommé-e-s par décret pour une durée de cinq ans renouvelable une fois. Cette commission plénière est composée d'autant de femmes que d'hommes.

Concertation

Dans le langage courant, la « concertation » peut désigner tout type de dialogue entre différentes parties prenantes pour répondre à une problématique en vue de prendre une décision. Juridiquement, ce terme est repris par loi dans l'expression « concertation préalable », qui désigne une procédure participative bien précise : elle s'adresse à toute personne et les échanges sont publics, mais contrairement au « débat public », c'est le responsable du plan ou du projet qui en est l'organisateur, c'est-à-dire le met en œuvre de façon opérationnelle. Lorsqu'elle est « saisie », la CNDP maîtrise certains points de la conception du dispositif – validation du dossier d'information du public, du calendrier, des modalités de participation. Si elle intervient sur une participation du public suite à une demande de désignation de garant-e, celle-ci ou celui-ci

édicte des prescriptions pour le responsable du plan ou projet, qui reste décisionnaire *in fine* du processus de participation.

Concertation continue

il s'agit d'une phase d'information et de participation du public qui débute à la fin de la participation préalable et se termine à l'ouverture de l'enquête publique, qui précède l'approbation du plan ou l'autorisation administrative du projet par l'autorité administrative compétente.



Débat public

Dans le langage courant, on parle de « débat public » pour désigner les sujets de société qui animent la sphère politico-médiatique. Pour la loi, ce terme désigne une procédure participative bien précise, organisée par la CNDP, et dont tous les aspects sont sous son autorité : conception, coût, calendrier, documents d'information du public, animation. C'est la CNDP qui « organise » le débat public, c'est-à-dire qui le met en œuvre d'un point de vue organisationnel et opérationnel. Le débat public désigne un processus d'information et de participation à destination du grand public basé sur des échanges publics restitués de manière transparente.

Délégué-e-s de région

Pour exercer sa mission au plus près des territoires concernés, la CNDP s'appuie sur un réseau de délégué-e-s de région, dont la mission est de promouvoir la participation du public, de diffuser les bonnes pratiques, d'animer le réseau des garant-e-s et de favoriser des relations partenariales avec différents

acteur-ric-e-s.



Enquête publique

Instaurée en 1810 pour garantir la protection du droit de propriété lors des procédures d'expropriation, l'enquête publique intervient à la fin de la procédure d'élaboration d'un projet et constitue la participation du public dite « aval ». Le/la commissaire enquêteur-trice est nommé-e par le tribunal administratif. Elle/il recueille les avis du public et émet un avis sur le projet qui peut être favorable – assorti ou non de réserves – ou défavorable. Son avis est consultatif.

Étude d'impact environnemental

Même objet que le rapport d'évaluation environnementale ; il s'agit de la terminologie utilisée pour les projets.

Évaluation environnementale

Ce terme désigne le processus visant à intégrer l'environnement dans l'élaboration d'un projet ou d'un document de planification, et ce dès les phases amont de réflexion. Les plans ou projets sont tenus de produire une étude de leurs impacts environnementaux de façon systématique. La nomenclature de ces dispositions est annexée à l'art. R. 122-2 CE.



Garant-e

Les garant-e-s sont des personnes nommées par la CNDP afin de veiller à la sincérité et au bon déroulement d'une concertation. Elles/ils sont extérieur-e-s aux parties prenantes, c'est-à-dire qu'elles/ils n'ont aucun lien d'intérêt avec le projet, les

responsables du projet, et tous les acteur-ric-e-s du territoire concerné. Les garant-e-s sont des « tiers » indépendants, neutres, garants du processus de concertation. Leur mission est de veiller au respect du droit à l'information et à la participation du public lors des processus participatifs, en particulier des concertations. Elles/ils émettent des recommandations aux responsables de projet. Au plus tard un mois après la fin de la concertation, les garant-e-s publient un bilan qui décrit le déroulement de la concertation, la manière dont le responsable a pris en compte leurs recommandations et les arguments présentés par le public. Les garant-e-s sont sélectionné-e-s par la CNDP et inscrit-e-s sur une liste nationale. Elles/ils sont nommé-e-s par la CNDP en réunion plénière, après s'être assuré de l'absence totale de liens d'intérêt avec le responsable du projet et les acteur-ric-e-s. Les garant-e-s sont indemnisé-e-s et défrayé-e-s par la CNDP pour assurer leur indépendance.



Participation du public

Dans ce document, l'expression « participation du public » renvoie aux procédures participatives dans l'élaboration des projets, plans ou programmes et dans leur processus décisionnel. Il peut s'agir de processus de participation préalables, continus jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique ou des enquêtes publiques lors de la prise de décision d'approuver le plan ou d'autoriser le projet. La participation du public englobe toutes les modalités possibles : débats publics, concertations de diverses formes et participations

« aval ».

Participation préalable

Il s'agit d'une concertation qui a lieu le plus en amont possible, au stade de l'élaboration du plan ou du projet. La loi prévoit qu'elle porte notamment sur les objectifs et l'opportunité du projet ou du plan. La participation préalable est à clore avant le dépôt de la demande de première autorisation administrative (permis de démolir ou de construire, autorisation environnementale, etc.).

Participation « amont »

Cette participation porte sur l'élaboration du plan ou du projet. Elle comprend la participation préalable et la concertation continue. Elle éclaire le responsable du plan ou du projet et ses résultats sont versés à la participation aval.

Participation « aval »

Cette participation est celle qui arrive le plus tard dans le continuum de la participation du public, au moment de rendre la décision publique (approbation du plan ou autorisation du projet). Deux modalités de participation « aval » existent en France : l'enquête publique et la participation du public par voie électronique (PPVE). La CNDP n'a pas de compétence sur leur organisation. Les bilans des concertations menées en phase amont sont des pièces du dossier de participation « aval », portées à la connaissance du public pour assurer le continuum de sa participation jusqu'à la prise de décision publique.

Participation continue

Cette participation est celle mise en place entre l'amont et l'aval pour garantir l'information et la participation du public tout

au long de l'élaboration d'un projet ou d'un plan.

Principes de la CNDP

L'indépendance, la neutralité, la transparence, l'égalité de traitement, l'argumentation et l'inclusion constituent les principes de la CNDP. Certains reprennent les exigences de la loi, d'autres sont propres à la participation.

Pour en savoir plus :

<https://www.debatpublic.fr/cndp-une-entite-independante-671>.



Rapport d'évaluation environnementale

Document produit par le responsable du plan visant à expliquer les impacts environnementaux et la mise en place du principe « éviter-réduire-compenser (ERC) ».

Reddition (des comptes)

Le responsable du projet a l'obligation de rendre des comptes aux personnes qui ont participé au débat public ou à la concertation. Il doit expliquer de manière transparente et compréhensible ce qu'il retient de leurs arguments et des recommandations des tiers garants. Son bilan doit notamment préciser si le projet est poursuivi, s'il est modifié et sous quels aspects. Cette obligation est fixée par le Code de l'environnement. Le responsable du projet a un délai maximum de deux mois après le bilan de la concertation, trois mois après le bilan du débat.



BON À SAVOIR

Par commodité, le présent document fait la plupart du temps référence aux projets pour lesquels la CNDP garantit la participation du public, mais pas toujours aux plans et programmes. Sauf exceptions signalées, les principes énoncés au fil du document s'appliquent de manière équivalente aux plans et programmes.

Lien vers le glossaire du site, pour information :
<https://www.debatpublic.fr/les-mots-du-debat-7>

QUI SOMMES-NOUS ?

La CNDP est constituée de 25 membres et sa composition assure son indépendance. Elle rend des décisions et s'appuie sur une équipe permanente, des garant-e-s de la concertation, des équipes en charge de l'organisation des débats publics et des délégué-e-s de région.

1

LE BUREAU PERMANENT

L'instance décisionnaire de la Commission nationale du débat public est composée d'un bureau permanent (un-e président-e et deux vice-président-e-s) et de 22 membres de la Commission (personnalités qualifiées, magistrat-e-s, élu-e-s, représentant-e-s d'associations et de syndicats...), nommé-e-s par décret pour une durée de cinq ans renouvelable une fois. La CNDP est composée d'autant de femmes que d'hommes, à une unité près.

2

LES MEMBRES DE LA COMMISSION

Les membres de la Commission sont inamovibles pendant la durée de leur mandat. Les membres

du bureau occupent leur poste à temps plein, tandis que les membres de la Commission ont d'autres fonctions et perçoivent seulement une indemnisation pour leur présence à la séance plénière.

La Commission se réunit une fois par mois en séance plénière pour examiner les nouvelles saisines, décider des modalités de participation du public, évaluer la complétude de la réponse des responsables des projets ou répondre aux diverses demandes qu'elle reçoit : désignation des tiers garants, demande de conseils, etc. Les décisions sont prises de manière collégiale.

3

LES TIERS GARANTS

Lorsque la commission en séance plénière décide qu'il faut organiser un débat public ou une concertation, elle mandate un ou plusieurs « tiers garants » chargés de garantir la qualité du processus participatif, au nom de l'institution et dans le respect de ses principes. Ces tiers garants de la CNDP sont issus de la société civile et assurent cette mission à côté de leur activité principale, sur une période donnée. Elles/ils sont choisi-e-s pour leur maîtrise des enjeux de la participation

citoyenne, leur indépendance. Ce ne sont pas des expert-e-s des plans ou projets débattus. Dans tous les cas, les personnes nommées par la CNDP **ne prennent pas parti** sur le fond du dossier. Elles **ne**

donnent pas leur avis sur

l'opportunité ou l'intérêt du projet. L'absence de conflit d'intérêts avec le projet débattu est un prérequis indispensable à leur désignation.

Pour un débat public, ces tiers garants constituent une équipe pouvant aller jusqu'à 10 personnes (plafond fixé par la loi), en charge d'organiser et d'animer les débats publics (président-e et membres de commission particulière du débat public).

Pour les concertations, ces tiers garants sont issu-e-s de la liste nationale des garant-e-s, qui représente un vivier de plus de 260 personnes réparties sur le territoire national. Ils s'engagent à respecter la charte déontologique.

4

LES DÉLÉGUÉ-E-S DE RÉGION

La CNDP s'appuie également sur un réseau de délégué-e-s de région, dont la mission est la promotion de la participation du public, la diffusion des bonnes pratiques, l'animation du réseau des garant-e-s et



5 ou 6

En moyenne, la CNDP organise chaque année cinq ou six débats publics, et garantit plus de 150 concertations sur des projets, plans et programmes.

l'animation des relations partenariales avec différents acteur-ric-e-s en région.

5

L'ÉQUIPE PERMANENTE

Pour les besoins de son fonctionnement quotidien, la Commission est appuyée par une équipe constituée d'une dizaine de permanent-e-s qui travaillent aux côtés du bureau : le/la président-e et les deux vice-président-e-s, et sous la direction d'un directeur.

6

UN SCHÉMA PLURIANNUEL DE MUTUALISATION AVEC LE MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Conformément à l'article 21 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes, le rapport d'activité transmis au Gouvernement et au Parlement doit comporter un schéma

pluriannuel d'optimisation des dépenses qui évalue l'impact prévisionnel sur ses effectifs et sur chaque catégorie de dépenses des mesures de mutualisation de ses services avec les services d'autres autorités administratives indépendantes ou avec ceux d'un ministère. Il n'existe pas de schéma de mutualisation avec le ministère, mais plusieurs actions importantes y contribuent :

- la CNDP est hébergée dans les locaux du ministère de la Transition écologique, ce qui permet de très importantes économies aussi bien en termes de loyers que de maintenance immobilière ;
- le ministère assure l'acquisition et la maintenance des postes informatiques et téléphoniques de la CNDP par contrat ;
- le ministère accepte, au cas par cas, de fournir un appui administratif et technique à la CNDP pour la passation des marchés. Cet appui de très grande qualité est indispensable pour garantir une sécurité juridique.

LE BUDGET DE LA CNDP

La CNDP est une autorité administrative indépendante. Les crédits nécessaires à son fonctionnement sont proposés par la Commission, afin d'être inscrits dans la loi de finances. Les crédits alloués sont inscrits au budget général de l'État et votés en loi de finances. La CNDP est soumise au contrôle de la Cour des comptes.

La CNDP met en œuvre un budget annuel de 5 à 8 millions d'euros, dont moins de 1 million d'euros pour son fonctionnement et près de 4 à 7 millions d'euros pour organiser les débats publics. Ces derniers sont financés par les responsables de projet. Le budget de chaque débat est versé sur un fonds de concours qui permet à la CNDP de le gérer en toute indépendance. Chaque année, elle intervient sur des projets dont les coûts estimatifs sont de plusieurs milliards d'euros.

La CNDP prend en charge l'indemnisation et les frais des tiers garants qu'elle missionne pour organiser les débats publics ou garantir les concertations avec le public, afin d'assurer leur totale indépendance.

#01

QUEL EST
LE RÔLE
DE LA
CNDP ?

Depuis 1995, la CNDP garantit et organise la participation du public aux grands projets d'infrastructures ayant un impact sur l'environnement. Elle exerce ses missions et ses prérogatives en toute indépendance, à travers des débats publics et des concertations.

1

LA CNDP, UNE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE

La Commission nationale du débat public est une autorité administrative indépendante (AAI). Concrètement :

- elle est habilitée à prendre des décisions en son propre nom, pour une mise en application qui ne nécessite pas d'autorisations complémentaires (« Autorité ») ;
- bien que placée en dehors de la hiérarchie ministérielle et de l'autorité des gouvernements, elle agit au nom de l'État (« Administrative ») ;
- elle ne dépend ni des responsables des projets ou des politiques publiques qui la sollicitent, ni du pouvoir politique : la CNDP ne reçoit ni ordre ni instruction du gouvernement (« Indépendante »). Les membres

de la Commission sont inamovibles pendant la durée de leur mandat et respectent une charte déontologique.

2

QUEL EST LE CHAMP D'ACTION DE LA CNDP ?

Depuis 1995, la CNDP garantit la participation du public sur les grands projets ayant un impact significatif sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, qu'ils soient privés ou publics. Ces projets sont très variés : infrastructures routières, ferrées ou portuaires, parcs d'attractions, stades, parcs éoliens, mines, centres d'enfouissement des déchets radioactifs, etc. Leur point commun est d'avoir des impacts significatifs sur l'environnement et pour la société, à la fois dans le temps et dans l'espace. Elle a ainsi organisé depuis sa création plus d'une centaine de débats publics et a garanti plus de 450 concertations préalables, qui sont les deux procédures de participation que peut décider la CNDP.

Depuis l'origine, la CNDP a également compétence pour :

- **organiser des débats publics sur l'élaboration de tout projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ;**

- **conseiller, à leur demande, les autorités administratives chargées d'autoriser un projet et tout responsable de projet sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de l'élaboration du projet ;**

- **émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public.**

- **elle ne peut pas s'autosaisir pour un projet.**

En 2016, la loi a étendu le champ de compétences de la CNDP. Elle peut également :

- **garantir la participation du public sur des projets de moindre coût, dès lors qu'ils ont un impact environnemental significatif ;**

- **garantir la participation du public sur des plans ou programmes ayant un impact significatif sur l'environnement.**



BON À SAVOIR

Sur 104 débats portant sur des projets, évalués depuis 25 ans, 67 ont permis une modification substantielle de l'objet en débat, 3 ont débouché sur son abandon et, dans tous les cas, les modalités d'information et d'association du public sont améliorées.

Ces documents structurent notre avenir collectif : par exemple, la programmation pluriannuelle de l'énergie qui décide de la stratégie énergétique du pays, le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, ou la déclinaison nationale de la politique agricole commune (PAC). Il peut s'agir également de plans autres que nationaux : schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), plan climat-air-énergie (PCAET) ;

- **recevoir des demandes de conseils des autorités administratives chargées d'approuver les plans et programmes** ou de leurs responsables sur toute question relative à la participation du public ;

- **recevoir des saisines du public** (ressortissant.e.s de l'Union européenne) sur certains projets « majeurs » et sur les projets de réforme de politiques publiques ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ;

- **recevoir des demandes du public** (ressortissant.e.s de l'Union européenne), par l'intermédiaire du/de la préfet.ète, en vue d'une intervention de la CNDP au travers de la désignation

d'un.e garant.e de la concertation ;

- **recevoir des demandes des autorités administratives compétentes pour approuver/ autoriser les plans programmes et projets** en vue d'une intervention de la CNDP au travers de la désignation d'un.e garant.e de la concertation ;

- **exercer des missions de conciliation.**
Elle doit, en outre, systématiquement mettre en place une phase d'information et de participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique, dès qu'elle est saisie d'une participation préalable.

3

QUELS SONT LES PRINCIPES DE LA CNDP ?

L'action et les prises de position de la CNDP et ses tiers garants sont guidées par six principes qui se complètent et se précisent à l'épreuve du terrain.

- **L'indépendance** vis-à-vis du Gouvernement, des responsables politiques et des responsables de projets publics ou privés qui la saisissent, mais également



des parties prenantes intervenant dans les débats.

- **La neutralité** et l'absence de prise de position sur le bien-fondé ou l'opportunité du projet/du plan, ce qui se traduit dans le choix des tiers garants, dont l'absence de conflit d'intérêts est une condition *sine qua non* à leur nomination.

- **La transparence** de l'information et des processus décisionnels, en s'assurant que toutes les informations et études disponibles ont été mises à disposition du public, que les réponses apportées aux citoyen-ne-s par les responsables du projet ou de la politique publique soient précises et sincères, que le public soit pleinement informé des choix méthodologiques des tiers garants.

- **L'argumentation** de son point de vue, car les processus de participation de la CNDP ne sont ni des sondages, ni des référendums : la valeur d'une position n'est pas liée à son nombre d'occurrences dans le débat, ou au statut de celui ou celle qui la porte. Elle est liée aux arguments sur lesquels elle repose, même si cet argument est subjectif, non scientifique ou minoritaire. La CNDP ne cherche

pas à compter les « pour » et les « contre », mais à comprendre « pourquoi êtes-vous pour ? », « pourquoi êtes-vous contre ? ». Ainsi, les participant-e-s pourront confronter leurs arguments.

- **L'égalité de traitement** pour assurer la même qualité d'accès aux espaces de débat et aux informations, quitte à installer des procédés de « discrimination positive » ou de rééquilibrage en faveur de celles et ceux qui ne se sentent pas légitimes à intervenir et qui portent des points de vue peu entendus.

- **L'inclusion** en allant vers la diversité des publics, particulièrement les plus éloignés, en concentrant les efforts sur la mobilisation, et en s'assurant que les dispositifs et outils proposés correspondent aux usages des différents publics concernés.

4

DANS QUEL CADRE LA CNDP AGIT-ELLE (SAISINE, AUTO-SAISINE, DEMANDE) ?

La CNDP peut intervenir suite à une saisine, à une simple demande ou s'auto-saisir.

Dans la loi, chaque terme renvoie

à des processus et prérogatives très différents.

a) Saisines

- **La saisine** de la CNDP est prévue pour **les plans nationaux et certains projets d'envergure**, ayant des impacts significatifs sur l'environnement. **Dans le cas des saisines, la CNDP** décide alors de l'opportunité d'organiser une participation du public et, le cas échéant, **valide le dossier de la participation du public, le calendrier et les modalités de participation, qui s'imposent alors au responsable du plan ou projet.**

- **La saisine** de la CNDP est également prévue **pour les projets de réforme des politiques publiques ayant un impact sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.** Dans ce cas, la CNDP n'a pas de latitude d'appréciation en opportunité des suites à donner. Elle organise un débat public.

b) Demandes

- **La CNDP reçoit des demandes de désignation de garant-e-s** pour les plans ou projets d'une ampleur moindre que ceux dans le champ des saisines. Elle doit alors désigner un/une garant-e de la concertation. Le responsable du plan ou projet reste responsable *in fine* du processus de participation,

#01 / QUEL EST LE RÔLE DE LA CNDP ?



dans le respect de l'encadrement donné par la loi dans ces cas.

● **La CNDP reçoit des demandes de conseils** de la part des responsables de plans ou projets sur des questions relatives à la participation du public tout au long de leur élaboration. Elle doit alors apporter son conseil.

c) Auto-saisine

La CNDP peut s'auto-saisir **uniquement pour émettre des avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public.**

5

QUELS SONT LES EFFETS DE L'INTERVENTION DE LA CNDP ?

La loi prévoit deux niveaux de reddition des comptes suite à une procédure de participation :

- rendre compte de manière neutre et exhaustive de tout ce qui a été exprimé pendant une procédure de participation, à travers des comptes rendus et des bilans ;
- et rendre compte de la décision

suite aux échanges.

La première obligation revient à la CNDP dans le cadre des débats publics et concertations qu'elle garantit. Dans tous les cas, il est obligatoire d'établir et de publier un document qui synthétise et donne à voir au public les résultats de la participation, en particulier tous les arguments suscités par le projet.

Un deuxième niveau de reddition des comptes concerne la réponse des porteurs de projet.

La loi impose au responsable du projet qui sollicite la CNDP de rendre des comptes au public sur ce qu'il retient ou non de la participation. Les recommandations suite aux débats publics ou aux concertations ne sont donc pas contraignantes pour les décideurs d'un point de vue juridique puisqu'ils peuvent refuser d'y donner une suite positive. En revanche, ils doivent répondre de manière complète et argumentée, en justifiant leurs choix. Ils sont tenus d'expliquer de manière simple et transparente la façon dont ils entendent ou non modifier leur projet initial en fonction des contributions des participant.e.s et surtout

les raisons qui motivent ces choix.

Lorsqu'elle intervient dans le processus de participation, la CNDP veille à ce que les réponses apportées par le responsable du plan ou projet aux attentes exprimées par le public soient complètes et argumentées. Elle en rend compte dans ses bilans et dans les avis qu'elle peut adopter.

En outre, toutes les informations de la participation « amont » sont versées à la participation « aval », éclairant ainsi le public et la CNDP, qui devra soit approuver le plan ou autoriser le projet, soit émettre des prescriptions les modifiant.

L'expérience a montré que la participation du public permet de mettre en lumière des décalages ou des points de blocage entre les projets et les attentes d'une partie du public. Il est fréquent qu'elle conduise à une modification substantielle du plan ou du projet mis en débat.

ZOOM SUR

Droit à l'information et droit à la participation

COMMENT SONT-ILS GARANTIS
PAR LA CNDP ?

Le droit à l'information et le droit à la participation du public sont indissociables : être informé·e des projets qui impactent notre environnement est une fin en soi. C'est aussi une condition pour permettre à toute personne de prendre part au débat et de défendre un point de vue.



L'EXPERTISE ALTERNATIVE OU COMPLÉMENTAIRE

De leur propre initiative, ou à la demande d'un membre du public, les tiers garants peuvent demander une expertise complémentaire à la CNDP qui en valide la pertinence et, dans ce cas, la finance. Le/la garant-e doit prendre l'initiative d'informer les acteur-ric-e-s de cette possibilité au cours de ses rencontres préalables. Si les tiers garant-e-s sont saisi-e-s d'une telle demande mais choisissent de ne pas y donner suite, elles/ils doivent le justifier auprès de l'acteur-ric-e qui les a sollicité-e-s. Il est souhaitable que le cahier des charges d'une telle étude puisse être coécrit ou *a minima* partagé avec les parties prenantes, ainsi que les critères du choix du ou des expert-e-s, afin que les conclusions de l'expertise soient partagées par les parties prenantes et constituent un éclairage pour le public. Les résultats sont présentés en réunion publique et diffusés sur le site de la concertation ou du débat. Attention, ce processus prend du temps, et les tiers garants ont intérêt à repérer rapidement les sujets les plus controversés qui pourraient faire l'objet d'une telle étude, pour qu'elle soit menée à temps. Le calendrier de la concertation peut éventuellement être décalé pour que les résultats de l'étude puissent être transmis au public et au responsable du projet et que ces derniers puissent y réagir.

1/

Le droit à l'information

Faire respecter le droit à l'information pose deux défis majeurs : la transparence et la compréhensibilité.

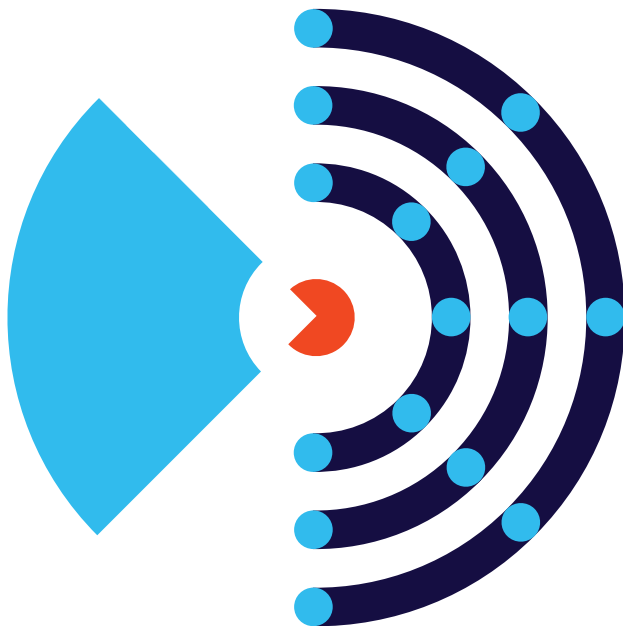
• La transparence

L'exhaustivité, l'objectivité et la sincérité de l'information versée au débat peuvent être altérées par des discours orientés, voire promotionnels, ou tout simplement par l'absence d'étude ou de documentation à jour sur un ou plusieurs aspects du projet. **Le rôle de la CNDP est de permettre au public de se faire sa propre opinion sur le projet en veillant à ce qu'il puisse accéder à une information exhaustive, dont les sources sont clairement établies.**

La CNDP défend une interprétation la plus large possible du droit d'accès à l'information, mais certaines informations peuvent parfois être confidentielles du fait du secret industriel et commercial ou du secret-défense. Le recours à cette restriction doit être argumenté et fondé de la part de celui qui y recourt.

• La compréhensibilité et l'accessibilité

Toute personne a le droit à une information claire sur le projet, qui ne soit donc pas technocratique, ni formulée en langage technique, ni trop volumineuse et non hiérarchisée. La profusion d'informations qui confondent l'essentiel



et l'accessoire tient le public à distance des enjeux en débat. Le rôle de la CNDP est de :

- veiller à la compréhensibilité du langage utilisé,
- ménager plusieurs niveaux d'entrée sur le projet, du plus simple au plus complexe,
- multiplier les supports employés pour s'adresser à toutes et tous,
- produire des outils de décryptage de l'information (vidéos, maquettes, glossaires...),
- clarifier la manière dont sont produites les données chiffrées, comment interagissent les différentes échelles ou unités de mesure mobilisées.

2/ Le dispositif de participation

• Des tiers garants neutres

Pour chaque débat public ou concertation, la CNDP mandate un-e ou plusieurs tiers garants. Pour un débat public, on parle de « commission particulière du débat public ». Pour les concertations, on parle de « garant-e-s de la concertation ». En confiant le soin de garantir le droit



BON À SAVOIR

L'article L.121-16-1 du CE dispose que le tiers garant de la CNDP statue sur la nécessité de communiquer un document ou une information demandés par le public au responsable de projet ou à l'Administration. Le/la tiers garant-e peut également, de lui/elle-même, formuler une demande de communication de document s'il/elle estime qu'il est nécessaire à la bonne information du public, dès lors que ce document est finalisé. S'il/elle éprouve des difficultés à obtenir ces documents, il/elle est habilité-e, comme tout-e citoyen.ne, à saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), s'il s'agit d'une information produite ou détenue par une autorité administrative.

CLARIFIER LES CONTROVERSES

Pour les sujets complexes et portant des enjeux importants, il est fréquent que des expert-e-s aient déjà pris des positions arrêtées et qu'elles soient contradictoires ou opposées. Pour que le public puisse se repérer, les tiers garants peuvent organiser avec ces expert-e-s un exercice de clarification de leurs controverses, afin que le public comprenne pourquoi ils s'opposent. Cette approche simple permet aux expert-e-s d'expliquer leurs points de désaccord dans un langage accessible au public. Ce travail demande un investissement important des tiers garants, qui doivent parvenir à faire débattre des personnes qui sont en profond désaccord. Elles/ils doivent donc être engagé-e-s au plus tôt pour être utiles à la participation.

“ÉVITER-RÉDUIRE- COMPENSER”...

Le code de l'environnement prévoit que tout responsable de projet présente les mesures qu'il prend pour éviter, réduire et, en dernier recours, compenser les impacts que son projet a sur l'environnement. Les mesures à prendre pour « éviter » les impacts environnementaux ne peuvent être débattues qu'au stade de la conception amont du projet. Par conséquent, les procédures de participation amont portées par la CNDP constituent les rares moments où le public peut débattre des mesures à prendre pour éviter les impacts environnementaux d'un projet.

à l'information et à la participation à des tiers garants issus de la société civile, neutres et sans mandat permanent, la CNDP défend une forme de vitalité démocratique constitutive de son identité.

• **Un cadre neutre, lisible, transparent et souple pour débattre**

Le pouvoir de prescription de la CNDP et des tiers garants vis-à-vis du processus de participation du public varie en fonction des différentes procédures (voir p.34-35). Dans tous les cas, elles/ils veillent à ce que soient instaurés un cadre et des règles permettant une participation effective du public. Ce dispositif participatif comprend notamment : le choix des thèmes, des lieux et des moments, des modalités de participation, des outils d'information et de mobilisation, etc.

Ce cadre tire sa solidité du fait d'être d'une part adapté au contexte, et d'autre part co-construit entre responsables du projet, parties prenantes et publics concernés (en effet, qui serait mieux placé que les futur-e-s participant-e-s au débat pour expliciter les conditions dans lesquelles elles/ils souhaitent être associé-e-s ?).

Cependant, la CNDP considère comme légitime que le dispositif participatif puisse être questionné. Le public peut choisir d'autres façons de s'exprimer, y compris hors des canaux et des lieux prévus pour cela. Il peut faire émerger d'autres thématiques ou manières de problématiser les enjeux. Les tiers garants doivent donc veiller en permanence à ce que le dispositif soit réflexif et dynamique pour qu'il puisse s'adapter en cours de route.



- **Débattre du « pourquoi » et pas seulement du « comment » à un stade amont**

La participation préalable a pour objectif de mettre en débat le « pourquoi », c'est-à-dire de questionner l'objectif et l'opportunité des projets, avant d'aborder le « comment », c'est-à-dire les caractéristiques du projet, afin qu'un débat sincère et ouvert à tous et toutes puisse précéder les recours juridiques et, dans les cas extrêmes, les situations de blocage. C'est une notion clé pour la CNDP, à qui la loi a confié cette mission, au travers des participations préalables (art. L.121-1 du CE).

Dans cette optique, la CNDP demande au responsable du projet de décrire dans les informations données aux citoyen-ne-s les conséquences de l'absence de mise en œuvre (l'option 0), même si des engagements semblent valider l'opportunité du projet (financement engagé, décision ministérielle, inscription du projet dans une politique publique plus large...).

Si de tels engagements ont déjà été pris, ils n'emportent pas l'opportunité du projet tant que la participation du public n'a pas eu lieu.

En effet, la décision publique d'autorisation doit considérer les résultats de la participation du public avant de décider et pourra donc ne pas délivrer l'autorisation du projet ou émettre des prescriptions le modifiant.

Le débat doit notamment être engagé autour des questions suivantes : faut-il réaliser ce projet ? Que se passerait-il s'il ne se faisait pas ? Ou si le plan adoptait d'autres objectifs ? Quelles seraient alors les incidences environnementales, économiques, financières, sociales et juridiques pour le responsable du projet ou pour le territoire ? Quelles sont les alternatives et les variantes ?



BON À SAVOIR

Chaque tiers garant-e est lié-e à la CNDP par une lettre de mission rendue publique qui présente son rôle, ainsi que les attentes de la CNDP vis-à-vis du responsable du projet.

Tous et toutes s'engagent à appliquer une charte d'éthique et de déontologie à chaque début de mission.

Depuis la réforme des ordonnances de la participation du public d'août 2016, si un délai supérieur à huit ans s'écoule entre la phase de participation préalable et le début de l'enquête publique, le responsable du projet doit saisir à nouveau la CNDP. Celle-ci peut alors relancer une concertation préalable ou un débat public si les objectifs du projet ont tellement évolué que l'on peut considérer que « les circonstances de fait ou de droit justifiant le plan ou le projet ont subi des modifications substantielles ».

#01 / QUEL EST LE RÔLE DE LA CNDP ? ZOOM SUR



Ainsi, il est fondamental que la participation du public puisse avoir lieu le plus en amont possible dans la conception d'un projet. Elle ne saurait être confondue avec une démarche de promotion ou de mesure de l'acceptabilité de celui-ci. Aussi, n'est-il pas nécessaire que le responsable du projet l'ait précisément et complètement défini pour pouvoir le présenter au public et répondre à toutes ses questions. Il lui faut adopter une posture de sincérité sur l'état d'avancement du projet : certaines caractéristiques sont encore au stade de l'intention, certaines études, notamment d'impact environnemental, n'ont peut-être pas eu le temps d'être produites, des expertises complémentaires seront fournies dans les phases ultérieures du projet... **Tant que le responsable d'un projet est transparent sur son cheminement, il n'est jamais trop tôt pour débattre avec le public.**

• Assurer le continuum de la participation du public

Parce que rompre le dialogue suite à un débat est une absence de considération pour le public qui a fourni du temps et de l'énergie pour participer, le responsable d'un projet a l'obligation légale non seulement de répondre aux contributions du public mais aussi, dans un certain nombre de cas, de le tenir informé des suites et de lui permettre de participer jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique, voire d'être informé jusqu'à la réalisation des travaux.

Cette concertation continue jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique (ou parfois de la participation du public par voie électronique) se déroule sous

l'égide d'un-e garant-e de la concertation, qui veille notamment à ce que les recommandations et les engagements du responsable du plan ou du projet issus de la participation préalable soient pris en compte et assure l'information et la participation du public au moment des nouvelles phases clés de l'avancement du plan ou projet.

Souvent moins concentrée dans le temps que la première phase, cette information et participation du public visent à assurer une communication régulière de l'information, ainsi que des rencontres régulières avec le public, afin qu'il puisse savoir comment le responsable du projet intègre (ou pas) ses contributions, comment il tient ses engagements pris pendant la concertation et quelles sont les évolutions envisagées du projet. Cette phase est également essentielle pour obtenir des réponses à des questions restées sans réponse au stade de la concertation préalable, notamment sur les impacts environnementaux du projet puisque ces études interviennent généralement durant cette 2^e phase, qui aboutit au dépôt de la demande d'autorisation administrative, comprenant les rapports d'évaluations environnementales. Les modalités de cette concertation de suivi doivent être définies avec le public lors de la participation amont.

Lorsque la CNDP est saisie sur les plans ou projets, cette concertation continue est obligatoire.



#02

SOLLICITER
LA CNDP



La Commission nationale du débat public intervient dans des conditions et selon un calendrier spécifique. En plus de ses compétences en matière d'organisation des débats, elle peut, dans certains cas, conseiller les responsables des projets sur la méthodologie à adopter.

1

DANS QUELLES CIRCONSTANCES FAIRE APPEL À LA CNDP ?

Le principe général des directives européennes et de la loi est que la participation du public s'impose lorsque les plans ou projets ont des effets significatifs sur l'environnement. L'étude d'impact environnemental fixe le périmètre des projets relevant d'une obligation de participation du public, qui est le même pour la participation « amont ». Le responsable du projet met cependant en place la participation préalable avant d'avoir réalisé l'étude d'impact environnemental, car la participation doit avoir lieu en amont de la définition du projet. Le responsable peut demander une étude de cadrage de l'évaluation environnementale

de son plan ou projet à l'Autorité environnementale : elle pourra lui donner, ainsi qu'au public, des éléments plus précis sur le périmètre du projet et la nature des impacts environnementaux à évaluer, afin de nourrir le débat.

Pour rendre effectif le droit à l'information et à la participation, il est important d'intervenir dès l'élaboration amont, à un moment où il est encore possible de renoncer au projet, de le modifier, où l'on peut interroger son opportunité et pas seulement ses variantes. (C'est le rôle des concertations dites « préalables » et des débats publics, voir partie 3).

Si, après cette première phase, le responsable du plan ou projet décide de le poursuivre, il est souhaitable de continuer l'information et la participation du public tout au long de l'avancée du plan ou projet. C'est le rôle de la concertation continue.

Elle vise une information et participation du public jusqu'à l'autorisation administrative du projet, étape à laquelle le dispositif d'enquête publique « prend le relais » de l'information et de la participation du public. Dans des processus d'élaboration

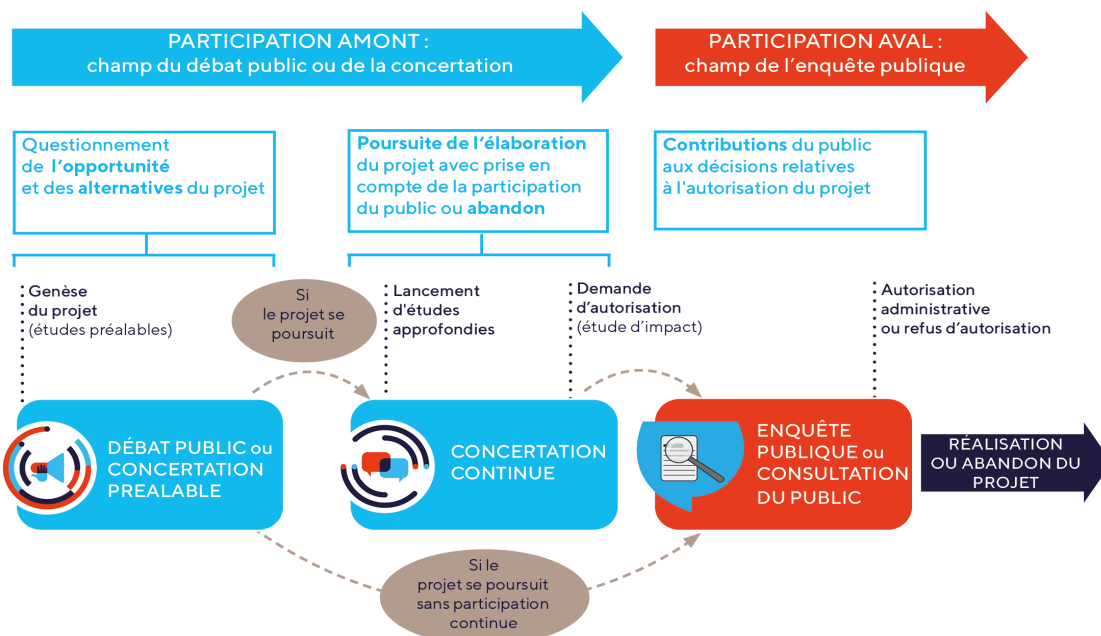
des projets de long terme, comme pour les grands projets d'infrastructures de transports (lignes de chemin de fer, autoroutes, éoliennes off-shore...), la durée d'élaboration des projets est telle que cette phase est cruciale pour que le public soit régulièrement tenu informé, sans attendre une enquête publique qui peut se tenir plusieurs années après la participation initiale.

2

POUR QUELS TYPES DE MISSIONS ?

a) Les missions de conseil à la participation du public

La CNDP peut être sollicitée par les responsables de projet afin de les conseiller « sur toute question relative à la participation du public tout au long de l'élaboration de leur plan, de leur programme ou de leur projet », qu'ils soient soumis à évaluation environnementale ou non. Ces missions de conseil qui incombent à la CNDP se traduisent par la publication d'un bilan public qui permet ainsi aux publics et responsables de projet de mieux comprendre les principes et méthodes de la participation.



b) Les avis et recommandations à caractère général ou méthodologique

La CNDP peut être saisie de toute question relative à la participation du public concernant un projet, un plan ou un programme, que celui-ci entre dans le champ de l'environnement ou non. La CNDP décide en commission plénière de l'opportunité de donner suite à cette demande par la publication d'un avis ou d'une recommandation à caractère général ou méthodologique.

Exemple : en 2019, le Conseil national de l'alimentation (CNA) a demandé à la CNDP qu'elle l'accompagne et le conseille dans l'enrichissement de ses processus de concertation. Il s'agit pour le CNA de lui permettre de renforcer sa capacité d'aide à la décision publique en s'appuyant sur l'analyse des attentes citoyennes. La CNDP a donc mis en place un comité d'action croisant des expertises de la participation et de l'alimentation, faisant dialoguer des acteur-ric-e-s qui ont peu l'occasion d'échanger. Ces travaux ont abouti à la production

d'un premier guide décrivant comment développer la place des citoyen-ne-s dans les instances de corps constitués comme le CNA qui émettent des avis. La même année, la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) a demandé à la CNDP qu'elle émette un avis sur les conditions de déroulement et de prise en compte des consultations électroniques menées par le ministère de la Transition écologique et solidaire. Association nationale participant à ces consultations, la LPO souhaitait l'expertise d'un tiers neutre comme la CNDP sur la qualité de ce dispositif en ligne. La CNDP a formulé dans un rapport rendu public des recommandations visant à améliorer la pratique de ces consultations.

c) Mission de conciliation

Lorsque le contexte d'un plan ou projet est trop conflictuel au point qu'aucun processus participatif ne peut s'engager, la CNDP peut être sollicitée par les parties concernées (au moins deux, dont le responsable du

projet) pour une demande commune de conciliation. Celle-ci porte alors exclusivement sur la reprise du dialogue, pour parvenir à un accord sur les modalités de participation ; elle ne porte pas sur le contenu du plan ou projet. En dehors de cette procédure, rarement utilisée, les tiers garant-es peuvent, de leur propre initiative, proposer aux acteur-ric-e-s une action qui s'inspire des pratiques de médiation pour établir sereinement des modalités de concertation acceptées par tous.tes.

d) La participation sur les plans et projets

La loi ne permet pas à la CNDP de s'auto-saisir de concertations de plans ou projets.

Elle ne peut donc pas organiser spontanément de débats publics ou concertations préalables : elle doit être saisie ; le plus souvent par le responsable de plan ou projet, mais aussi possiblement par le public, des associations de protection de l'environnement, des parlementaires, des élu-e-s

#02 / SOLLICITER LA CNDP



de collectivités territoriales. Dans certains cas, la saisine est obligatoire, dans d'autres cas, facultative.

3

DANS QUEL CONTEXTE LA SAISINE DE LA CNDP EST-ELLE OBLIGATOIRE ?

L'article L.121-8 du Code de l'environnement prévoit que les responsables de plans nationaux ou de projets sont obligé-e-s de saisir la CNDP sur les projets à forts enjeux socio-économiques ou ayant des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. C'est le tableau de l'article R.121-2 qui fixe la liste de ces projets en fonction de 10 catégories de projets d'une part et de critères financiers et techniques d'autre part (voir tableau page de droite). Lorsque les caractéristiques d'un projet se situent au-dessus d'un certain seuil haut, soit financier, soit technique, soit parfois une combinaison des deux (voir tableau ci-contre de l'article R.121-2 du Code de l'environnement, colonne centrale), la CNDP est entièrement libre de calibrer l'obligation de participation

citoyenne en décidant si une participation préalable est nécessaire et laquelle. Lorsque les caractéristiques d'un projet sont comprises entre des seuils intermédiaires, soit financiers, soit techniques, soit parfois une combinaison des deux (voir tableau page de droite), le responsable de projet a le choix entre la saisine de la CNDP ou la demande de désignation d'un-e garant-e, qui présentent des garanties différentes : soit le responsable du projet saisit la CNDP, soit il demande une « désignation de garant-e » qui offre moins de moyens pour garantir la participation. Dans ce dernier cas, une saisine de la CNDP reste possible par des tiers. La CNDP traite alors cette saisine, dans les mêmes conditions qu'à l'alinéa précédent, comme si elle était saisie directement par le responsable du plan ou du projet.

4

DANS QUEL CONTEXTE LA SAISINE DE LA CNDP EST-ELLE FACULTATIVE ?

Concernant les projets de réforme des politiques publiques ayant un effet significatif sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire, le gouvernement dispose d'une libre faculté de saisir la CNDP pour l'organisation d'un débat public (article L.121-10 du CE). Ce sont alors les conditions d'une saisine qui s'appliquent. Concernant les plans de niveau régional ou local dans le champ de l'évaluation environnementale, le responsable du plan dispose d'une libre faculté de demander la désignation d'un garant. Ce sont alors les conditions d'une demande qui s'appliquent.. Concernant les projets relevant du champ de l'évaluation environnementale :

- lorsqu'ils se situent dans le champ de l'article L.121-8 II (voir tableau de la nomenclature de l'article R.121-2 ci-contre, colonne de droite), le responsable de projet a le choix entre la saisine de la CNDP ou la libre faculté de demander la désignation d'un-e garant-e. Il est néanmoins tenu de mettre en place

GRANDS PROJETS :

LES SEUILS FINANCIERS ET TECHNIQUES POUR LES INTERVENTIONS DE LA CNDP

CATÉGORIES D'OPÉRATIONS MENTIONNÉES À L'ARTICLE R.121-2	SEUILS ET CRITÈRES (MONTANTS FINANCIERS HORS TAXE) MENTIONNÉS À L'ARTICLE L.121-8-I	SEUILS ET CRITÈRES (MONTANTS FINANCIERS HORS TAXE) MENTIONNÉS À L'ARTICLE L.121-8-II
<p>A Création ou élargissement d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2x2 voies à chaussées séparées</p> <p>B Élargissement d'une route existante à 2 ou 3 voies pour en faire une route à 2x2 voies ou plus à chaussées séparées</p> <p>C Création de lignes ferroviaires</p> <p>D Création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants</p>	Coût du projet SUPÉRIEUR À 455 M€ ou longueur du projet supérieure à 40 km	Coût du projet SUPÉRIEUR À 230 M€ ou longueur du projet supérieure à 20 km
Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aéroports	Aérodrome de catégorie A et coût du projet SUPÉRIEUR À 155 M€	Aérodrome de catégorie A et coût du projet SUPÉRIEUR À 55 M€
Création ou extension d'infrastructures portuaires	Coût du projet SUPÉRIEUR À 230 M€ ou superficie du projet supérieure à 200 ha	Coût du projet SUPÉRIEUR À 115 M€ ou superficie du projet supérieure à 100 ha
Création de lignes électriques ⁽¹⁾	Lignes de tension SUPÉRIEURE OU ÉGALE À 400 KV et d'une longueur supérieure à 10km	Lignes de tension SUPÉRIEURE OU ÉGALE À 200 KV et d'une longueur aérienne supérieure à 15 km
Création de canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé ⁽²⁾ , d'hydrocarbures ou de produits chimiques	Canalisations de transport de DIAMÈTRE SUPÉRIEUR OU ÉGAL À 600 MILLIMÈTRES et de longueur supérieure à 200 km	Canalisations de transport de DIAMÈTRE SUPÉRIEUR OU ÉGAL À 600 MILLIMÈTRES et de longueur supérieure ou égale à 100 km
Création d'une installation nucléaire de base	Nouveau site de production nucléaire Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un investissement d'un coût SUPÉRIEUR À 460 M€	Nouveau site de production nucléaire Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un investissement d'un coût SUPÉRIEUR À 230 M€
Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs	Volume supérieur à 20 MILLIONS DE MÈTRES CUBES	Volume supérieur à 10 MILLIONS DE MÈTRES CUBES
Transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables)	Débit supérieur ou égal à UN MÈTRE CUBE PAR SECONDE	Débit supérieur ou égal à UN DEMI-MÈTRE CUBE PAR SECONDE
Équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques	Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) SUPÉRIEUR À 460 M€	Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) SUPÉRIEUR À 230 M€
Équipements industriels	Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) SUPÉRIEUR À 600 M€	Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) SUPÉRIEUR À 300 M€

(1) Sauf si le préfet décide de la concertation dérogatoire permise par l'article 27 de la loi APER du 10 mars 2023 pour des projets qui concourent à une **réduction** significative des émissions de gaz à effet de serre. (2) Par exemple : transport de CO₂, H₂ ou O₂, etc.



BON À SAVOIR

Que la saisine soit obligatoire ou facultative, les principes qui guident l'action de la CNDP lorsqu'elle intervient sont les mêmes et ceux fixés par la loi : assurer l'information et la participation du public.

une participation garantie par la CNDP ;

- pour tous les projets dans le champ de l'évaluation environnementale et hors champ de la nomenclature de l'article R.121-2 (soit hors des catégories de projets listés, soit coût ou caractéristique technique inférieur aux seuils), le responsable de projet dispose d'une libre faculté de demander la désignation d'un-e garant-e.

S'ils ne sont pas tenus de saisir la CNDP, les responsables de projet peuvent choisir un-e ou des garant-e-s dans la liste nationale des garant-e-s ou ailleurs pour les accompagner dans la mise en œuvre d'une concertation. La CNDP n'intervient pas et ne peut donc pas exercer de garantie.

Dans un cas (projets de l'article L.121-8 II), le responsable du projet peut opter pour un processus de participation du public avec moins de moyens de garantie (demande à la CNDP et non saisine).

Dans les trois autres cas (réforme de politique publique, plan infranational, projet hors champ de la nomenclature de l'article R.121-2), le responsable de la politique publique, du plan

ou du projet peut opter pour l'absence d'une participation du public ou en organiser une de sa propre initiative sans y associer la CNDP.

5

PUBLIC, ASSOCIATIONS, PARLEMENTAIRES, ÉLU·E·S, AUTORITÉS COMPÉTENTES POUR AUTORISER LE PROJET : LES TIERS PUBLICS ET LA CNDP

a) Dans quels cas les tiers peuvent-ils solliciter la CNDP ?

Dans les quatre cas cités précédemment et dès que le responsable ne choisit pas le processus qui mobilise le plus de moyens de garantie, des tiers peuvent demander l'organisation d'une telle participation. Si leur demande remplit les conditions légales, la CNDP est tenue d'y donner suite.

Concernant les projets de réforme des politiques publiques ayant un effet significatif sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, si le gouvernement ne demande pas l'organisation d'un débat public, peuvent directement saisir la CNDP à cette fin :



- 60 député-e-s ou 60 sénateur-ice-s ;
- 500 000 ressortissant-e-s de l'Union européenne.

Concernant les projets, la loi prévoit donc que des tiers puissent saisir directement la CNDP, s'ils considèrent la procédure participative insuffisamment garantie.

Voir ANNEXE 1 :
Projets : les conditions de saisine de la CNDP par des tiers (public, associations, parlementaires, élu-e-s, autorités compétentes pour autoriser le projet)

Dans tous les cas où le projet n'est pas listé dans la nomenclature des projets de l'article R.121-2 (cf. article L.121-8), l'autorité compétente pour autoriser le projet (collectivité pour les autorisations d'urbanisme, préfet-ète pour les autorisations environnementales ou autres) peut demander à la CNDP la désignation d'un-e garant-e si elle le juge nécessaire, si le responsable de projet n'a pas déjà fait cette demande. Elle peut la formuler jusqu'à 15 jours après le dépôt de la demande d'autorisation (article L.121-17 du CE). Le délai d'instruction de la demande d'autorisation peut

alors être prorogé, tout le temps nécessaire à la concertation préalable. Cette disposition n'est pas prévue pour les plans et programmes. De fait, l'autorité qui les approuve est celle qui est responsable de leur élaboration.

b) Comment les tiers sont-ils informés de l'élaboration du plan ou projet ?

Les projets visés dans la catégorie de l'article L.121-8 II doivent faire l'objet d'un avis d'information publié par leur responsable sur le site Internet de la CNDP, ainsi que dans un journal national et un journal diffusé dans le ou les départements concernés.

Cet avis indique les objectifs et caractéristiques essentielles du projet et la décision de son responsable de saisir ou de ne pas saisir la CNDP. Il précise également les modalités de concertation qu'il s'engage à mener dans l'hypothèse où la commission ne serait pas saisie, sachant qu'elle doit au moins être sollicitée pour désigner un-e garant-e de la concertation préalable (concertation menée selon les dispositions des articles L. 121-16 et L.121-16-1). Si le projet

est public, la délibération valant avis d'information est publiée dans les mêmes conditions.

Les tiers disposent d'un délai de deux mois pour saisir la CNDP.

(Pour aller plus loin, articles L.121-8 II, R.121-3 du CE.)

Les plans infranationaux ou projets hors champ de l'article L.121-8 (hors champ de la nomenclature R.121-2), relevant de l'évaluation environnementale et d'un budget public supérieur à 5 M€, doivent faire l'objet d'une déclaration d'intention publiée par leur responsable, dès lors qu'il n'a pas demandé à la CNDP de désigner un-e garant-e de la concertation. Le public dispose alors de deux mois pour demander au/à la préfet-ète de solliciter la CNDP pour désigner un-e garant-e (voir le chapitre 3 sur les procédures). Le/la préfet-ète juge si la demande est recevable et si les enjeux posés par le projet nécessitent selon lui/elle une concertation avec garant-e. (Pour aller plus loin, articles L.121-17-1, L.121-18, L.121-19, L.121-20 du CE.)

Voir ANNEXE 2 :
Code de l'urbanisme, Code de l'environnement et concertation préalable

ZOOM SUR

Saisir ou demander une intervention de la CNDP

CONSEILS PRATIQUES

Anticiper le processus, bien délimiter le périmètre de la participation, associer toutes les parties prenantes : autant de principes à respecter avant de faire appel à la CNDP.



1/

Les conditions à respecter

Il existe plusieurs conditions pour que la sollicitation de la CNDP puisse être étudiée correctement, et donc soit recevable. Si ces conditions ne sont pas réunies, la sollicitation peut être rejetée.

• Le plus tôt possible

La sollicitation (saisine ou demande) doit intervenir assez tôt dans le déroulement du projet (ou du plan). En effet, la Convention d'Aarhus (1998) comme la loi prévoient que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » (article 6-4 de la Convention d'Aarhus). Pour le responsable du projet, solliciter la CNDP le plus en amont possible permet donc de respecter la loi, mais aussi de ne pas ralentir le portage d'un projet ou l'écriture d'un plan en initiant un dialogue le plus tôt possible avec le public et les parties prenantes.

• Sur le périmètre du projet

Par ailleurs, la sollicitation doit respecter la notion de projet introduite en 2016 dans le Code de l'environnement à l'article L.122-1 III : « Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps

et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité. » Il est donc illégal de solliciter la CNDP sur une partie d'un projet.

Par exemple, dans le cas d'un projet de création de site industriel, il n'est pas possible de présenter un projet qui ne comprendrait pas la desserte du site, si elle est créée concomitamment.

• Avec tous les responsables du plan ou du projet

En cas de pluralité de « maîtres d'ouvrage » (cf. définition article L.122-1 du CE), il convient qu'ils sollicitent conjointement la CNDP.

En outre, les maîtres d'ouvrage directs du plan ou projet sont en réalité souvent liés à d'autres acteur·rice·s qui jouent un rôle décisif. Il peut s'agir des partenaires qui cofinancent le projet, ou d'autorités publiques ou privées dont les décisions peuvent permettre ou empêcher le projet. Chacun·e de ces acteurs·rice·s détient une part du pouvoir de décision sur le projet. Il est donc logique et souhaitable qu'ils/elles puissent s'engager à s'associer à la participation du public.





2/

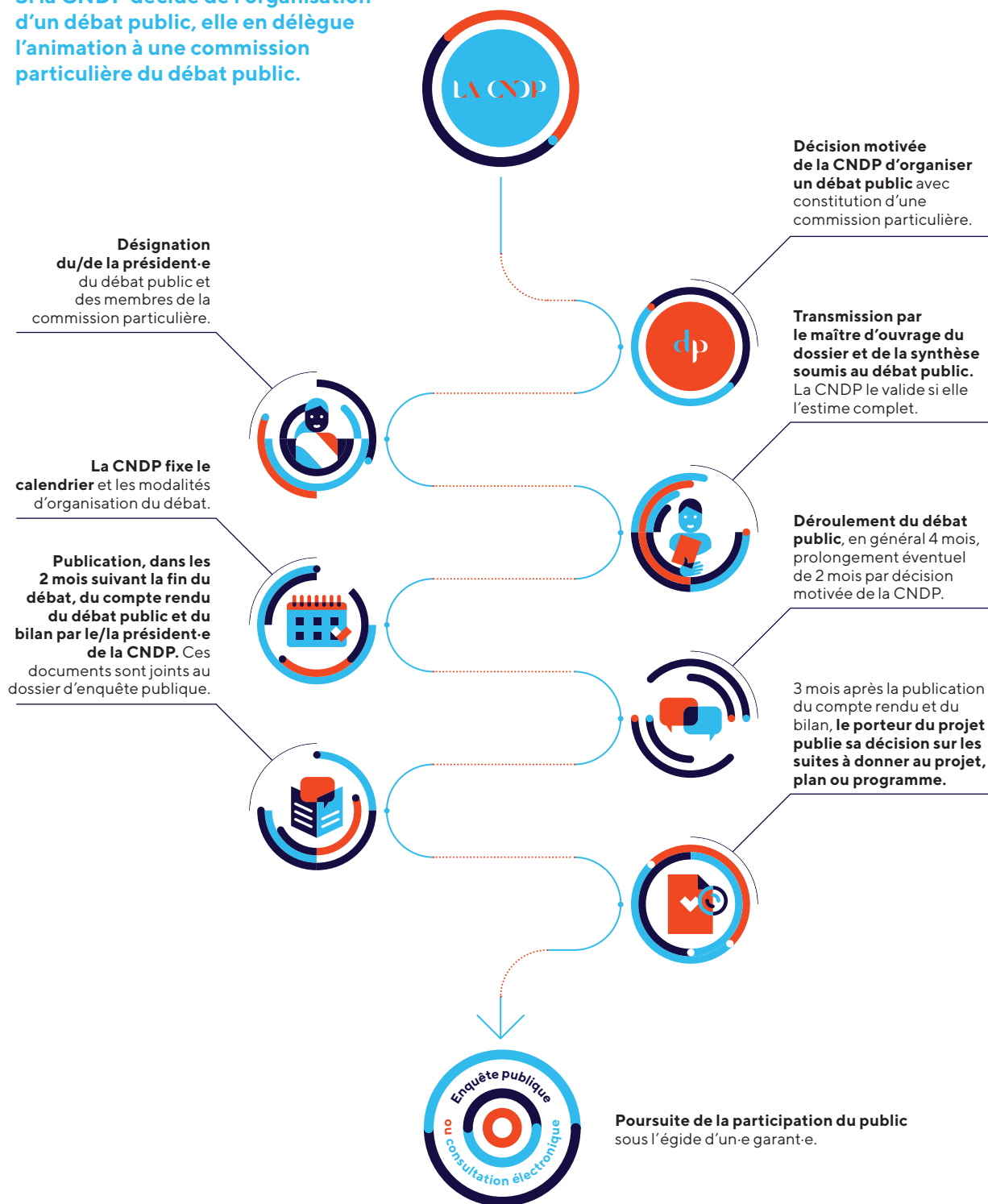
Que doit contenir une saisine ou une demande de désignation de garant-e ?

Il est largement recommandé que les responsables de projet se fassent accompagner en amont de leur envoi de dossier à la CNDP par le service instructeur de la CNDP pour la préparation de celui-ci. Cette phase de dialogue doit permettre au responsable du projet d'élaborer et de transmettre son dossier : celui-ci doit comporter tous les éléments connus, qui permettent la compréhension du projet et de ses implications pour le territoire concerné. Pour permettre à la CNDP de prendre une décision éclairée, le dossier doit comporter des éléments précisés dans les fiches pratiques en ligne sur le site de la CNDP (voir rubrique « Nous saisir » sur debatpublic.fr).

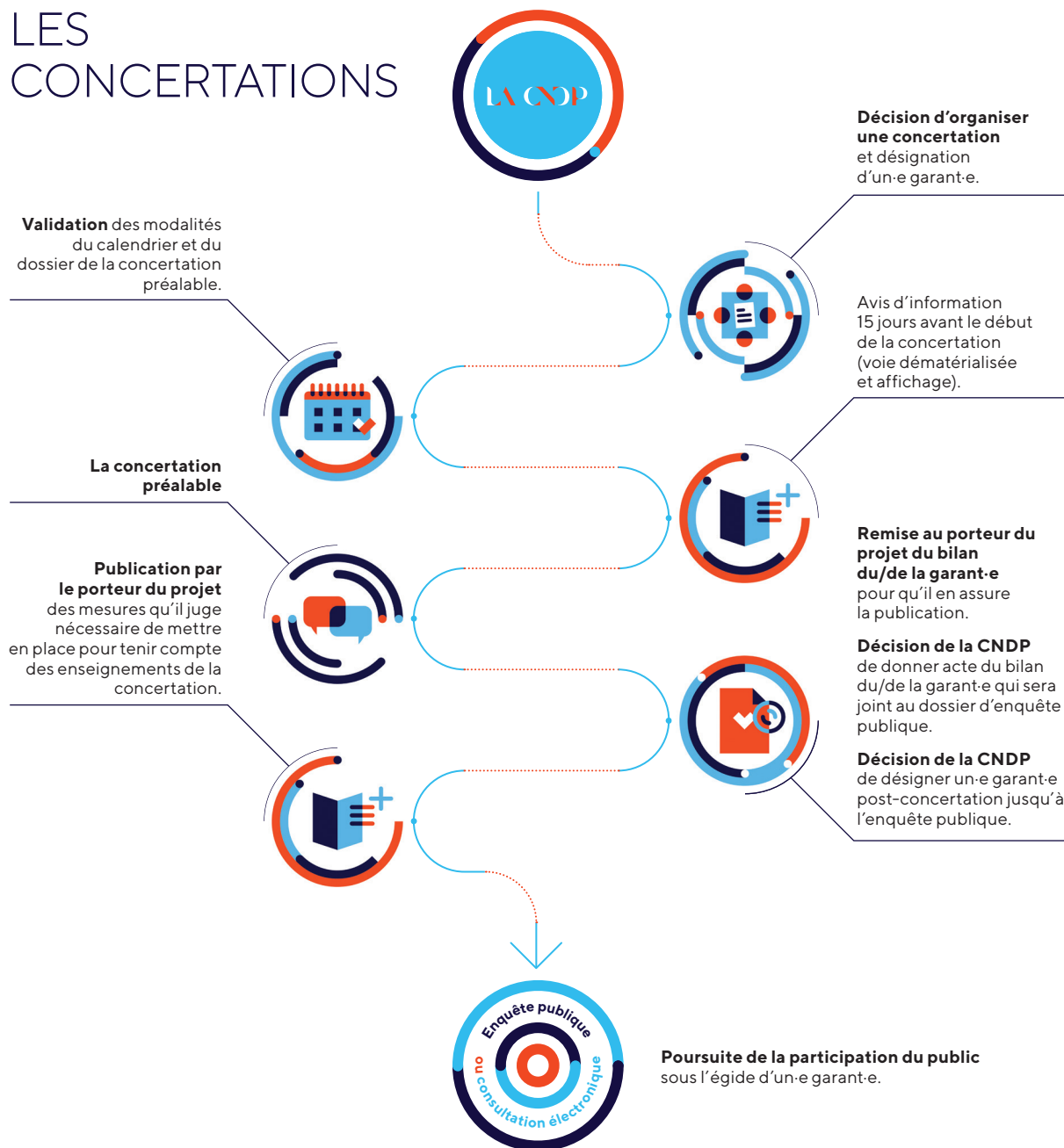
Ce dossier est uniquement transmis aux membres de la Commission de la CNDP, puis aux tiers garants une fois désigné-e-s. Il n'est pas rendu public, ni communicable avant la fin de la concertation (Conseil n° 20205251 du 10 décembre 2020 de la Commission d'accès aux documents administratifs). Il est différent du dossier de présentation du projet sur la base duquel seront organisés débats publics ou concertations.

LES DÉBATS PUBLICS

Si la CNDP décide de l'organisation d'un débat public, elle en délègue l'animation à une commission particulière du débat public.



LES CONCERTATIONS



#03

LES DIFFÉRENTES
PROCÉDURES
MISES EN ŒUVRE
PAR LA CNDP

#03 / LES DIFFÉRENTES PROCÉDURES MISES EN ŒUVRE PAR LA CNDP



Une fois que la CNDP a été sollicitée (saisine ou demande) et que le dossier est jugé recevable, la commission réunie en séance plénière décide de la manière dont l'information et la participation du public devront être assurées ou désigne un-e garant-e. Lorsqu'elle est sollicitée pour une concertation sur un plan ou projet, la CNDP peut choisir entre différentes procédures.

1

LA CNDP EST SAISIE : ELLE DÉFINIT LA PARTICIPATION ET LA GARANTIT (L.121-8)

a) Le débat public : la CNDP définit le processus participatif et l'organise entièrement

Lorsqu'elle est saisie d'un plan ou d'un projet, la CNDP peut décider la tenue d'un débat public. La Commission nationale désigne un président du débat public puis mandate une commission particulière qui est une commission temporaire, exclusivement dédiée à la préparation, l'organisation, l'animation et la restitution du débat. Avec son secrétariat général qui l'appuie sur les tâches

opérationnelles, cette commission forme l'équipe responsable du débat : elle travaille en interaction constante avec la CNDP.

Une fois nommée, cette équipe entame une phase de préparation du débat visant à identifier les principaux enjeux du territoire, les publics différents concernés, leurs attentes et leurs usages, à préparer le dossier d'information du responsable du plan ou du projet ainsi que l'ensemble des modalités de participation. À l'issue de cette phase dont la durée n'est pas réglementée, l'équipe du débat transmet à la CNDP pour validation :

- le projet de dossier du porteur du projet préparé par le responsable du plan ou projet ;
- son projet de modalités de participation, dont le calendrier.

L'ouverture du débat public doit être annoncée 15 jours au moins avant celle-ci. Le débat public peut ensuite commencer pour une durée maximale encadrée par la loi de 4 à 6 mois. Dans un délai de deux mois après la clôture du débat, l'équipe responsable du débat et la CNDP publient un compte rendu et un bilan. Le responsable du plan ou projet dispose alors de trois mois pour décider « du principe et des

conditions de la poursuite (...) du projet », des « principales modifications apportées » et des « mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public ». Il notifie sa décision dans un acte rendu public et transmis à la CNDP. Concrètement, il publie un document de réponse aux conclusions et aux recommandations issues du débat.

En pratique, la CNDP émet ensuite un avis sur la complétude et l'argumentation de cette réponse. L'objectif est que le public puisse évaluer le degré de prise en compte de ses contributions.

b) La concertation préalable garantie et encadrée avec garant-e-s : la CNDP définit les modalités de la participation et délègue son organisation matérielle

Lorsqu'elle est saisie d'un plan ou d'un projet, la CNDP peut décider la tenue d'une concertation préalable avec un-e garant-e qu'elle désigne pour veiller à la qualité du dispositif participatif mis en place par le responsable du projet. Au lieu de désigner une



commission particulière du débat public appuyée par un secrétariat général, la Commission désigne alors un-e ou plusieurs garant-e-s de la concertation. Comme pour les débats publics, la Commission valide le dossier de participation du public et décide des modalités et du calendrier de la participation. À la différence du débat public, la Commission nationale n'organise pas directement le débat public, mais en confie l'organisation matérielle au responsable du plan ou du projet, qui doit mettre en œuvre l'organisation décidée par la Commission nationale.

Comme pour le débat public, la concertation préalable doit être préparée avec le/la garant-e. En pratique, une durée raisonnable de préparation est de 2 à 3 mois. Cette durée n'est pas réglementée. L'ouverture de la participation du public doit obligatoirement être annoncée au public 15 jours au moins avant sa tenue. Sa durée est encadrée par la loi entre 15 jours et 3 mois. À l'issue de cette préparation, le responsable du projet transmet à la CNDP pour examen en séance plénière :

- le projet de dossier de concertation ;
- le projet de modalités de participation, dont le calendrier.

Le dossier et les modalités doivent être validés en séance plénière par les membres de la Commission pour que s'engage la concertation. Les membres de la Commission s'appuient sur l'avis des garant-e-s. Le déroulement de cette concertation doit suivre au minimum les obligations des articles L.121-16 et L.121-16-1.

Un mois maximum après la fin de la concertation préalable, le/la garant-e rédige un bilan de la concertation comportant une synthèse des observations et propositions présentées par le public, et elle/il évalue également la qualité du dispositif mis en place. Le responsable du plan ou projet dispose ensuite de deux mois pour publier sa réponse aux enseignements de la concertation.

En pratique, la CNDP émet ensuite un avis sur la complétude et l'argumentation de cette réponse. L'objectif est que le public puisse évaluer le degré de prise en compte de ses contributions.

2

LA CNDP GARANTIT LA PARTICIPATION (L.121-17 ET L.121-8-II)

La CNDP, par la voix de ses garant-e-s, se prononce sur la qualité de l'information proposée, son intelligibilité, son accessibilité, sa complétude. Elle se prononce également sur l'adaptation des modalités participatives envisagées au projet et à son contexte. Par conséquent, son rôle est celui d'un prescripteur.

a) La concertation préalable avec garant-e

Pour les plans ou projets qui ne font pas l'objet d'une saisine obligatoire de la CNDP, le responsable du plan ou projet peut demander à la CNDP de désigner un-e garant-e de la concertation préalable. Ce sont alors les obligations décrites à l'article L.121-16 et L.121-16-1 qui s'appliquent : durée, bilan, rôle du/de la garant-e, etc.. Le responsable du plan ou projet reste responsable *in fine* du processus participatif. Le/la garant-e édicte des prescriptions que le responsable peut ne pas suivre. Le/la garant-e rend compte dans son bilan de la façon dont le responsable a tenu compte

UN EXAMEN PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES

Pour tout plan, projet faisant l'objet d'une déclaration d'intention, ou relevant d'une obligation de participation « amont », l'autorité chargée de l'approuver ou de l'autoriser vérifie que les obligations amont ont été remplies. Si ce n'est pas le cas, elle peut exiger le renvoi à une procédure antérieure.



de ses prescriptions, en même temps que de la qualité de la concertation préalable.

Voir ANNEXE 3 : Les obligations des concertations selon les procédures

3

LA CONCERTATION PRÉALABLE NON GARANTIE

a) Une procédure soumise à la vigilance du public et du/de la préfet-ète

Quand les caractéristiques du plan ou projet permettent à son responsable de mener une concertation du public selon les modalités qu'il détermine, il est néanmoins tenu de respecter l'encadrement prévu à l'article L.121-16.

Une telle démarche ouvre droit à des demandes de tiers ou des autorités administratives compétentes pour approuver le plan ou autoriser le projet pour placer le processus sous la houlette d'un-e garant-e de la CNDP, comme lorsqu'aucune concertation du public n'est menée. Si le responsable du plan ou projet décide de mener une concertation sans garantie de la CNDP, il peut demander directement le

concours à une personne inscrite sur le vivier national des garant-e-s, mais la CNDP n'a alors aucun contrôle sur leur mission. Cette concertation ne pouvant être considérée comme « garantie » par la CNDP, le responsable du plan ou projet reste dans le champ du droit d'initiative de tiers pour l'organisation d'une concertation impliquant la CNDP.

b) La concertation continue jusqu'à l'enquête publique (ou jusqu'à la consultation du public) : assurer la continuité de la participation

Après la phase de participation préalable encadrée et garantie (suite à une saisine), la CNDP désigne obligatoirement un-e garant-e pour s'assurer que le public est informé et peut participer en continu jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique (ou de la PPVE). Celui-ci prête une attention particulière aux suites données aux recommandations contenues dans le bilan de la concertation préalable ou du débat public. La concertation continue est conseillée à la suite des concertations préalables garanties (suite à la demande de désignation de garant-e-s).

LE GARANT OU LA GARANTE ÉDICTE DES PRESCRIPTIONS

Les garant-e-s de la concertation nommé-e-s par la CNDP prescrivent les modalités d'information et de concertation. Ce terme permet de comprendre que les tiers garants doivent établir leur propre diagnostic d'un projet et du territoire dans lequel il s'inscrit. Ils doivent en déduire des prescriptions en termes d'information du public et de modalités de participation pour garantir un respect optimal des principes découlant du droit à l'information et à la participation du public. Ces prescriptions doivent être formalisées par écrit auprès du responsable du plan ou du projet. Attention, le pouvoir des tiers garants n'est pas le même selon la procédure :

- pour les concertations garanties et encadrées (suite à une saisine de la CNDP), le/la garant-e de la concertation préalable prescrit des modalités et le responsable du plan ou projet les intègre dans l'organisation de la participation qui sera décidée *in fine* par la CNDP ;
- pour la participation préalable garantie (suite à une demande de désignation de garant-e, pour un projet en dessous des seuils de saisine obligatoire, article L.121-17), le/la garant-e de la concertation prescrit les modalités de celle-ci, mais le responsable du projet peut choisir de s'en affranchir. Dans ce cas, le/la garant-e constatera dans son bilan (qui sera publié et versé à l'enquête publique) les décalages entre ses prescriptions et les choix du responsable du projet, ainsi que son avis sur le déroulement de la concertation du public ;
- pour la participation continue jusqu'à l'enquête publique (dans le cadre d'une obligation, article L.121-14, ou d'un choix délibéré, article L.121-16-2), les prérogatives du/de la garant-e sont identiques à celles de la participation préalable garantie ;
- pour les missions de conseil pour lesquelles un-e garant-e peut éventuellement être nommé-e, la posture du/de la garant-e est également identique.

Dans tous les cas, le bilan du tiers garant doit présenter de manière détaillée et argumentée la manière dont ses prescriptions ont été prises en compte, et les conséquences quant au respect du droit à l'information et à la participation du public.



BON À SAVOIR

QUI PAYE ?

Pour toute participation du public, c'est le responsable du plan ou projet qui supporte le coût du dispositif de la participation (organisation des réunions, salles, communication, prestataires, etc.). Il le fait directement pour les concertations préalables et continues. Dans le cas d'un débat public, il abonde à un fond et c'est l'équipe du débat qui gère le budget, puisqu'elle est alors chargée de l'organisation matérielle du débat public. Attention : pour garantir leur indépendance et éviter tout risque de subordination financière, les tiers garants sont nommé-e-s et indemnisé-e-s sur le budget de la CNDP. Pour les concertations continues demandées volontairement par le responsable de plan ou projet (article L.121-16-2), c'est toutefois lui qui prend en charge les frais du/de la garant-e de la concertation. Les frais d'expertise complémentaire indépendante sont pris en charge par la CNDP, pour garantir l'indépendance.

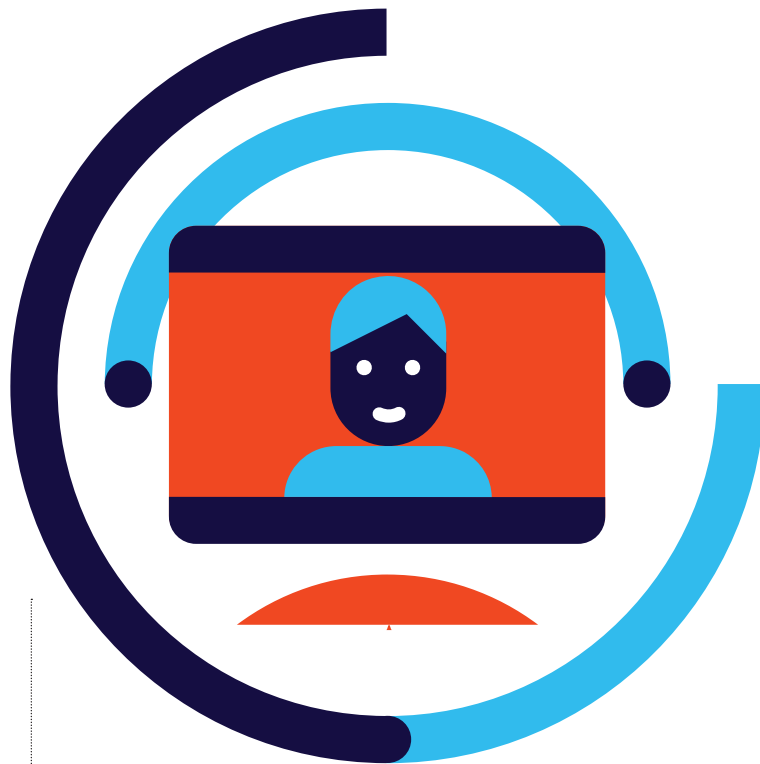
ZOOM SUR

La participation du public par voie électronique (PPVE) avec garant·e

UNE PROCÉDURE
DE PARTICIPATION DÉROGATOIRE

Le code de l'environnement permet une **procédure de participation par voie électronique**. Cette procédure est entièrement dématérialisée et dure 30 jours minimum.





La participation du public par voie électronique (PPVE) ne prévoit pas de recours à un-e tiers

garant-e, comme le commissaire enquêteur pour l'enquête publique, qui dispose de droits associés (droits de recours en référé ouvert au public lorsque le plan/projet est autorisé, malgré un avis négatif du/de la commissaire enquêteur.ice). C'est donc l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation qui a la charge de réaliser la synthèse des observations du public, y compris lorsqu'elle est responsable du plan (cas des plans SCOT, PLU, PCAET, SRCAE...) ou du projet. S'agissant d'une participation « aval », elle est définie dans la partie du Code de l'environnement dédiée à la « participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement », et plus spécifiquement à l'article L.123-19 du Code de l'environnement.

La PPVE concerne essentiellement les plans ou programmes. Elle peut également concerner les projets dans un certain nombre de cas (au-delà de la première enquête publique, dans des procédures d'urbanisme...).

En n'imposant qu'une procédure dématérialisée, la PPVE appauvrit les modalités possibles de participation et donc la qualité de l'information et de la participation du public.

Une loi d'exception (2018) et une loi de programmation (2019) ont créé un dispositif participatif *ad hoc* impliquant la CNDP dans la PPVE. La création de ce nouveau dispositif fut motivée par le souci du législateur de maîtriser le calendrier et d'accélérer les procédures. Ce dispositif *ad hoc* de participation par voie électronique donne aux garant-e-s de la CNDP, et non plus à l'autorité organisatrice, la mission de synthétiser les observations du public, afin

de mieux en garantir l'indépendance.

Le/la garant-e rédige ainsi une synthèse des observations et propositions déposées par le public mentionnant les réponses et les évolutions proposées par le responsable du projet ou la personne publique en charge du plan. La CNDP demande au responsable du plan/projet qu'il suive les mêmes principes que dans toutes les autres concertations garanties, mais n'a pas les moyens d'en faire une obligation.

La PPVE avec garant-e de la CNDP intervient en substitution systématique aux enquêtes publiques dans les cas suivants :

- **les ouvrages nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et, par extension, les projets d'aménagement incluant un équipement olympique** (loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024) ;
- **les projets de création de nouveaux centres pénitentiaires** (loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice). L'objectif de cette participation par voie électronique est similaire à celui de l'enquête publique, mais ses modalités diffèrent. Il s'agit d'assurer l'information et la participation du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, lors de l'élaboration des décisions.

REPÈRES

LA PARTICIPATION DU PUBLIC : **UN DROIT QUI GAGNE DU TERRAIN**

Le champ très large de la participation du public est régi par des principes de droit qui ont été adoptés au fil du temps, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale. Ils s'imposent aujourd'hui aujourd'hui à l'ensemble des acteur·rice·s.

1/

Un droit international, européen et constitutionnel

À l'échelle internationale : un premier principe fondateur en 1992 avec la Convention de Rio

C'est au sommet de Rio (troisième « sommet de la Terre ») en 1992 que la participation fait l'objet d'un premier principe fort. Il s'agit du principe 10 de la déclaration finale du sommet qui pose que l'environnement est mieux protégé et géré si l'ensemble des citoyen·ne·s concerné·e·s participent aux décisions. Cette avancée a fondé de nombreuses demandes et évolutions du droit pour accéder à l'information, participer aux décisions et accéder à la justice en matière d'environnement.

À l'échelle européenne : le texte contraignant de la Convention d'Aarhus en 1998

À la suite de ce texte fondateur, la Convention d'Aarhus est négociée en 1998 entre les pays d'Europe dans le cadre du Conseil économique et social des Nations unies, dans un contexte de transition démocratique dans les pays de l'Est. L'environnement devient un levier pour créer des droits démocratiques pour la société civile naissante de ces pays. Ce texte, contraignant pour les États signataires, est ambitieux : il donne des consignes précises pour l'application du principe 10, et les États doivent mettre leur droit en conformité. La France a ratifié la Convention d'Aarhus en 2002. Ses trois grands objectifs sont :

- améliorer l'information environnementale fournie par les autorités publiques, concernant les principales données environnementales ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

À l'échelle nationale : une transcription dans le droit de l'environnement

La Convention d'Aarhus a été traduite en droit français par le principe de participation dans la loi Vaillant en 2002 modifiant le Code de l'environnement, puis par son inscription dans la Charte de l'environnement, rédigée en 2004

et devenue constitutionnelle en 2005. Son intégration dans le bloc de constitutionnalité consacre l'importance des principes directeurs du droit de l'environnement dans la hiérarchie des normes. Ils ont désormais le même poids que la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et que le préambule de la Constitution de 1946.

2/

Un droit national en constante progression

À l'origine, une réponse aux conflits environnementaux

En droit français, le principe de consultation de la population sur des projets dits d'intérêt général est présent depuis 1810 avec la procédure d'enquête publique qui, à l'origine, vise à vérifier que la collectivité s'appuie sur des raisons valables pour exproprier les propriétaires privés. Depuis, l'enquête publique s'est élargie à tous les impacts environnementaux, à toutes leurs échelles.

À partir des années 1960 et plus encore au cours des décennies 1980-1990, la conflictualité sur les projets d'aménagement s'est accrue en France (mobilisation pour le parc national de la Vanoise dans les années 1960 ou lutte du Larzac au début des années 1970). Au début des années 1990, le projet de LGV Méditerranée suscite des oppositions fortes sur son tracé, et les associations s'opposant au projet organisent des réunions publiques où le responsable est invité à présenter son projet. Cette forme de débat est institutionnalisée fin 1992 par la diffusion d'une circulaire de Jean-Louis Bianco, alors ministre des Transports. Celle-ci impose, pour chaque grand projet national d'infrastructure, la constitution d'une commission indépendante placée sous l'autorité d'un-e préfet-ète coordonnateur.trice et permettant à chaque citoyen.ne de s'informer et de débattre de l'ensemble des enjeux du projet en amont de sa réalisation. Ainsi est préfigurée la CNDP, dont la création est officiellement actée dans la loi Barnier de 1995, et qui devient autorité administrative indépendante en 2002.

Dans d'autres secteurs que les projets d'infrastructure, le législateur multiplie

les procédures de concertation entre 1990 et 2010. Il existe ainsi d'autres procédures propres aux domaines de l'aménagement urbain, de la prévention des risques naturels ou technologiques, du logement, du développement rural, etc.

En 2016, après « Sivens » : une réforme qui renforce le dialogue environnemental

Les tensions sur les questions d'aménagement et d'environnement se sont accentuées également sur de plus petits projets, au point qu'au début des années 2010, plusieurs conflits ont donné lieu à des occupations et des oppositions physiques aux projets jugés « inutiles » et destructeurs pour l'environnement. Autour du barrage de Sivens (Tarn), le conflit a donné lieu à des violences entre les acteur.rice.s et avec les forces de l'ordre, et a occasionné la mort d'un jeune militant, le 26 octobre 2014. À l'issue de ce drame, l'État a lancé une réforme du droit de l'environnement afin d'éviter qu'un tel conflit dégénère à nouveau. Cette réforme s'est traduite par deux ordonnances, ratifiées par le Parlement en mars 2018, qui étendent le champ d'action de la CNDP.

Aujourd'hui, la participation est un droit garanti par une procédure

La participation du public à l'élaboration des décisions a donc fait l'objet de nombreux textes, aux niveaux national, européen et international. Pendant longtemps, ces obligations en matière de participation ont simplement imposé aux responsables de projet des étapes de débat obligées, dont la dernière est constituée par l'enquête publique. Mais, sous l'influence des textes internationaux, depuis les années 1990 et surtout 2000 en France, la participation est devenue un droit individuel et procédural : c'est avant tout un droit pour toute personne d'accéder aux informations et de participer aux décisions ayant un impact sur l'environnement qui s'exerce grâce à des procédures et des obligations pour le décideur. En France, ce droit est de nature constitutionnelle. Au niveau législatif, il est précisé à l'article L.120-1 du Code de l'environnement, qui fixe les principes et dispositions générales de la participation du public. Ce droit constitutionnel s'impose à tous les responsables de plan ou projet relevant du champ de l'évaluation environnementale, sans restriction. Pour tous

ces plans, projets, la CNDP participe du droit à l'information et à la participation du public aux décisions publiques ayant un impact sur l'environnement en étant la seule autorité habilitée à intervenir sur un certain nombre d'entre eux au stade amont.

3/

Les textes marquants du droit à la participation du public

Principe 10 de la Déclaration de Rio, 1992

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

Convention d'Aarhus, 1998 (extraits)

Préambule :

Les Parties à la présente convention :

Reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci,

Cherchant par là à favoriser le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et à assurer un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement,

Reconnaissant qu'il est souhaitable que la transparence règne dans toutes les branches de l'administration publique (...)

Convaincues que l'application de la présente Convention contribuera à renforcer la démocratie dans la région de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (...)

Article premier :

Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.

Charte de l'environnement, 2004, intégrée à la Constitution en 2005

Article 7. Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Objectifs de la participation et droits du public (Art. L.120-1 du Code de l'environnement, 2016)

I. La participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue :

- 1° d'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique ;*
- 2° d'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;*
- 3° de sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement ;*
- 4° d'améliorer et de diversifier l'information environnementale.*

II. La participation confère le droit pour le public :

- 1° d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ;*
- 2° de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation dans les conditions prévues au chapitre I^{er} ;*
- 3° de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;*
- 4° d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation.*

Charte de la participation du public, 2016 (extraits)

La Charte de la participation du public énonce les valeurs et principes définissant le socle d'un processus participatif vertueux. (...) Les valeurs et principes énoncés par la Charte ne sauraient se substituer au respect des dispositions législatives et réglementaires existantes avec lesquelles ils convergent pour œuvrer à l'amélioration de la culture de la participation. (...)

• Article 1 – La participation du public nécessite un cadre clair et partagé (...)

Le bilan du processus participatif et la reddition de comptes

Chaque étape du processus participatif donne lieu à un bilan du responsable de projet, qui explicite, en la motivant, la manière dont il a pris en compte ou non les contributions du public dans son choix final. (...)

• Article 3 – La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous

L'inclusion

La participation du public inclut tous les publics concernés, à travers une démarche pro-active pour associer les publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer.

La diversité

La diversité des publics garantit une plus grande qualité des débats et de la délibération. (...)

• Article 4 – La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen

Les initiatives citoyennes

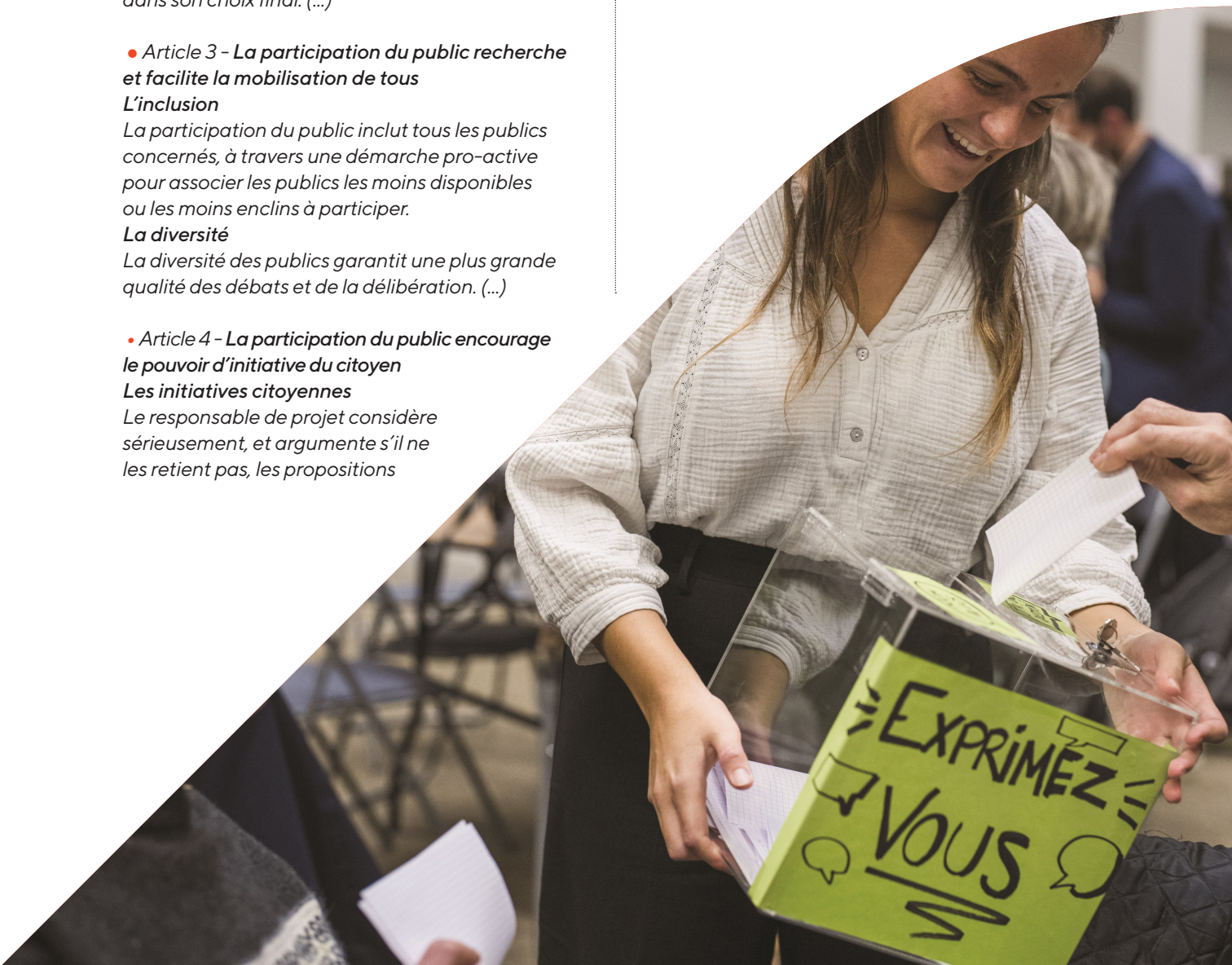
Le responsable de projet considère sérieusement, et argumente s'il ne les retient pas, les propositions

des participants sur :

- *des informations et expertises complémentaires existantes qu'ils souhaitent verser au débat;*
- *des projets alternatifs ou variantes au projet proposé;*
- *des suggestions de modification du processus participatif;*
- *des demandes d'expertises complémentaires. (...)*

Les outils

Le responsable de projet utilise des méthodes et des outils participatifs de qualité incarnant les valeurs et principes contenus dans cette Charte. Il cherche à les diversifier afin d'assurer la plus grande pluralité des publics ainsi qu'une meilleure qualité des débats. Il s'engage à la fois à accueillir le public mais aussi à aller à sa rencontre. (...)



ANNEXE / 1

PROJETS : LES CONDITIONS DE SAISINE DE LA CNDP PAR DES TIERS (PUBLIC, ASSOCIATIONS, PARLEMENTAIRES, ÉLU·E·S, AUTORITÉS COMPÉTENTES POUR AUTORISER LE PROJET)

	<p>Projet relevant de l'une des catégories définies au tableau de l'article R.121-2 du code de l'environnement et dont les caractéristiques techniques ou les coûts sont compris entre les seuils bas et hauts de ce tableau.</p> <p>Des tiers peuvent "saisir" directement la CNDP qui détermine les modalités de la participation.</p>	<p>Plan ou programme infranational ou projet comportant plus de 5M€ de financement public, hors champ de l'article L.121-8 du code de l'environnement et faisant l'objet respectivement d'une évaluation environnementale : des tiers peuvent demander au/à la préfet.ète de solliciter la CNDP pour la désignation d'un.e garant.e et l'organisation d'une concertation préalable.</p>
PUBLIC	10 000 ressortissant.e.s majeur.e.s de l'Union européenne résidant en France	<p>Un nombre de ressortissant.e.s majeur.e.s de l'Union européenne résidant égal :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à 20 % de la population recensée du périmètre du projet - ou à 10 % de la population recensée dans le département ou la région incluant le périmètre du projet
ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	Une association agréée au niveau national au titre de l'article L.141-1	<ul style="list-style-type: none"> - Une association agréée au niveau national au titre de l'article L.141-1 - Ou deux associations ou une fédération d'associations agréées au titre de l'article L.141-1 dans la région ou le département concerné.
PARLEMENTAIRES	10 parlementaires	Non
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	Un conseil régional, départemental ou municipal, un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace territorialement intéressés	Un conseil régional, départemental ou municipal, ou l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale territorialement intéressés.
AUTORITÉ ADMINISTRATIVE QUI APPROUVE LE PLAN OU AUTORISE LE PROJET (COLLECTIVITÉ OU PRÉFET.ÈTE)	Non	Préfet.ète ou collectivité locale selon les cas.

De façon obligatoire (article L.103-2), le Code de l'urbanisme prévoit une concertation préalable du public à certaines phases de la planification territoriale (élaboration et révision des SCOT et PLU, modification et mise en compatibilité de ces documents dès lors qu'elles relèvent de l'évaluation environnementale, élaboration et révision de la carte communale dès lors qu'elles relèvent de l'évaluation environnementale), **pour la création de ZAC, pour les projets de renouvellements urbains et ceux ayant un impact substantiel sur l'environnement ou le cadre de vie, dont la liste est établie à l'article R. 103-1** du Code de l'urbanisme (majoritairement des projets d'infrastructures de transport). Cette concertation se déroule pendant toute la durée de l'élaboration du plan/projet. Elle est peu encadrée par les textes : la collectivité doit en définir l'objectif, en dresser le bilan, qui doit être joint au dossier d'enquête publique. **Il n'est pas fait obligation de répondre aux avis et demandes du public.**

De façon facultative (art L.300-2), le Code de l'urbanisme prévoit que les mêmes modalités de concertation puissent être volontairement utilisées pour tout projet de travaux ou d'aménagements exigeant un permis de construire ou d'aménager. Ce champ est donc très large. La fréquence de recours à cette disposition facultative n'est pas connue.

L'articulation avec le Code de l'environnement (CE) est définie par l'article L.121-15-1 qui dispose que **les projets et les documents d'urbanisme faisant l'objet d'une concertation obligatoire du Code de l'urbanisme (art L.103-2 CU) ou pour lesquels une concertation volontaire (article L.300-2 du CU) a été mise en œuvre ne peuvent relever d'une participation préalable CNDP, sauf si le projet ou plan relève d'une saisine de la CNDP.**

Cette disposition d'exclusion ne s'applique pas si le projet fait l'objet d'une saisine de la CNDP. L'article L.121-8-V du CE dispose que : *« Lorsqu'en application des I ou II du présent article, un débat public ou une concertation préalable est organisé par la Commission nationale du débat public ou le maître d'ouvrage pour un projet relevant d'une concertation obligatoire au titre de l'article L.103-2 du Code de l'urbanisme, les dispositions du même article L.103-2 ne sont pas applicables. »*

En savoir plus => articles L.103-2, L.300-2 et suivants du code de l'urbanisme (CU), R.103-1 et suivants du CU, L.121-8 du CE, L.121-15-1 du CE et R.121-2 du CE.

L'article L.121-15-1 du CE reprend en outre d'**autres mécanismes d'articulation** récemment créés par la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP). Il prévoit que **lorsque le projet relève en partie d'une concertation obligatoire du CU et qu'il peut également relever en partie d'une concertation volontaire avec garant de la CNDP, le responsable du projet peut faire le choix de soumettre l'ensemble du projet à une seule concertation. Celle-ci doit alors être celle qui dispose des garanties plus détaillées par les textes, c'est-à-dire celle du CE.** Cette concertation tient lieu de concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du Code de l'urbanisme. Cette disposition trouve à s'appliquer notamment pour des ZAC, dont certaines composantes peuvent relever des concertations au titre du CE, des projets d'infrastructures de transports (projet de voies ferrées et projets de fermeture des passages à niveau).

ANNEXE / 3

LES OBLIGATIONS DES CONCERTATIONS SELON LES PROCÉDURES

MODALITÉS EXIGÉES PAR LA LOI	Minimum pour toute concertation (articles L121-16 et R121-19, 20 et 21 du CE)	Supplémentaires qui s'appliquent si un-e garant-e est désigné-e par la CNDP (article L121-16-1 du CE)
DURÉE	15 jours à 3 mois	Idem
INFORMATION SUR LES MODALITÉS	Avis publié au moins 15 jours avant le début de la concertation	Idem
DOSSIER DE CONCERTATION	Établi par le responsable du projet, comprenant objectifs, principales caractéristiques, coût, périmètre concerné, impacts environnementaux, solutions alternatives...	Idem
DIFFUSION DES DOCUMENTS	Diffusion des informations par le responsable du projet	Le/la garant-e peut exiger la transmission des documents demandés par le public. Le/la garant-e peut demander lui/ elle-même des documents au responsable du projet ou du plan
EXPERTISE COMPLÉMENTAIRE	Aucune disposition	Le/la garant-e peut demander une expertise complémentaire à la CNDP
RÉDACTION BILAN	Le responsable du projet rédige le bilan, qui comprend une synthèse des observations du public. Il n'y a pas de tiers indépendant pour rendre compte	Le/la garant-e de la concertation rédige le bilan, qui comprend une synthèse des observations du public, et les évolutions du projet qui résultent de la concertation
PUBLICATION BILAN	Le responsable du projet publie le bilan dans un délai de 3 mois après la fin de la concertation	Le/la garant-e, la CNDP et le responsable du projet publient le bilan dans un délai d'un mois après la fin de la concertation
RÉPONSE DU RESPONSABLE DU PROJET	Le responsable du projet indique les réponses qu'il apporte aux éléments issus de la concertation dans un délai de 3 mois après la fin de la concertation	Le responsable du projet indique les réponses qu'il apporte aux éléments issus de la concertation dans un délai de 2 mois après la publication du bilan du garant
INFORMATION DES AUTORITÉS	Aucune disposition	Le/la garant-e informe la CNDP et le/la préfet-ète du déroulement de la concertation et de son bilan, rendu public

“Chacune et chacun a
le pouvoir de peser sur les projets
et les politiques concernant
notre environnement.
La Constitution vous reconnaît
le droit d’être informés
et de participer à ces décisions,
et nous en sommes les défenseurs
neutres et indépendants.”



LA commission
nationale du
débat public **CNDP**

MA PAROLE A DU POUVOIR

244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France - T +33 (0)1 44 49 85 60



@CNDPDebatPublic



facebook.com/debatpublic



commission-nationale-du-débat-public



CNDP.debatpublic

Retrouvez-nous sur **www.debatpublic.fr**
Consultez la liste nationale des garant-e-s sur
www.debatpublic.fr/garants