

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>Le projet est dans la catégorie des projets visés à l'article L.121-8 II (colonne de droite de la nomenclature de l'article R.121-2) : des tiers peuvent saisir directement la CNDP sur le projet. La CNDP agit selon ses prérogatives liées à toute saisine</p>	<p>Plan programme infranational ou projet hors champ de l'article L.121-8 (hors champ de la nomenclature R.121-2) et relevant de l'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 (droit d'initiative, art. L.121-17 à 19 du CE) Investissement public > 5 M€</p>
PUBLIC	<p>10 000 ressortissant-e-s majeur-e-s de l'Union européenne résidant en France</p>	<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	<p>Une association ou une fédération d'association agréée au niveau national</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Une association agréée au niveau national en application - Ou deux associations ou une fédération d'associations agréées dans la région ou le département concerné
PARLEMENTAIRES	<p>10 parlementaires</p>	<p>Non</p>
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	<p>Un conseil régional, départemental ou municipal, un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace</p>	<p>Idem</p>
AUTORITÉ ADMINISTRATIVE QUI APPROUVE LE PLAN OU AUTORISE LE PROJET (COLLECTIVITÉ OU PRÉFET-ÈTE)		<p>Quel que soit le montant d'investissement public, y compris s'il est nul</p>

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)144 49 85 60
contact@debatpublic.fr



@CNDPDebatPublic



facebook.com/debatpublic



commission-nationale-du-debat-public

Retrouvez-nous sur www.debatpublic.fr

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