

LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS SUSCEPTIBLES D'AVOIR DES INCIDENCES SUR L'ENVIRONNEMENT



Mise à jour : juin 2020

Le droit à l'information et à la participation du public est consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement, à valeur constitutionnelle. « 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 ».

Il a pour but d'améliorer la qualité des décisions publiques et de contribuer à leur légitimité démocratique, d'assurer un environnement sain pour les générations actuelles et futures, de sensibiliser le public à la protection de l'environnement et d'améliorer l'information environnementale (Art.L.120-1 du code de l'environnement).

Malgré l'ensemble des dispositions internationales, européennes et nationales qui devraient constituer autant de garanties juridiques, nous observons une méconnaissance générale de ce droit par les citoyens et un désintérêt grandissant. Cette fiche juridique a pour objet de vous expliquer les procédures de participation du public à votre disposition afin de faire valoir vos droits et ceux reconnus à la nature.

Ainsi, la participation confère aux citoyens les droits :

- « D'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective
- De demander la mise en œuvre d'une procédure de participation
- De disposer de délais raisonnables pour formuler observations et propositions
- D'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ces observations et propositions. »

Participation : le principe de participation vise à associer les citoyens, les collectifs représentant des intérêts, à la prise de décisions publiques et à la proposition de mesures favorables à l'environnement.

Sont dès lors associés à côté des maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvres, un maximum d'acteurs concernés par le projet et le public intéressé parce qu'il s'agit de leur environnement.

La valeur constitutionnelle de ce principe a été confirmée par le Conseil d'Etat en 2008 dans l'arrêt Commune d'Annecy.

Information : L'information est le préalable à la participation effective des citoyens au projet. Les acteurs et le public doivent avoir en leur possession les connaissances sur le projet en discussion, sur l'état de l'environnement avant la réalisation de ce projet et les potentiels impacts que celui-ci pourrait avoir dans le futur. La Charte de l'environnement précise bien que toute personne a le droit à obtenir les informations que détiennent les autorités publiques. Un refus doit être motivé. Voir notre fiche sur l'accès aux documents et aux informations environnementales.

Les articles L.120-1 à L.127-10 du code de l'environnement organisent les modalités de cette participation.

La loi organise la participation du public aux décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement en deux temps :

- Phase amont de l'étude d'impact et de l'évaluation sur les incidences environnementales ;
- Phase aval, après la réalisation de ces documents afin que le public en connaisse la teneur et puisse faire ses observations avant que soit prise la décision finale.

À QUOI CORRESPONDENT LES « PLANS, PROGRAMMES ET PROJETS » ÉVOQUÉS PAR LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT ?

Plans et programmes : ce sont les plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés, adoptés ou modifiés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et leurs établissements publics.

Projets : la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol.

LA CONCERTATION PRÉALABLE

La concertation préalable intervient en amont de la réalisation du projet susceptible de porter atteinte aux intérêts environnementaux. Son importance est donc capitale pour le public car elle permet d'y faire ses propositions et ainsi d'ouvrir de nouvelles perspectives aux porteurs de projets.

La commission nationale du débat public (CNDP) est en charge de tous les plans et programmes de niveau national tels que le plan national de gestion des déchets ou le schéma national d'infrastructure de transport. Des critères et des seuils sont fixés par décret du Conseil d'Etat. Vous pouvez retrouver les dispositions relatives à ces critères aux art. L.121-8 et suivants.


Selon l'article L.121-15-1 du code de l'environnement, « la concertation préalable permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet, des enjeux socio-économiques qui s'y rattachent et des impacts sur l'environnement ».

Le public peut également « soumettre des solutions alternatives ou débattre sur celles qui sont proposées mais aussi débattre de l'absence de mise en œuvre du projet ». Les organisateurs de la concertation préalable ne peuvent pas interdire des débats sur cette dernière alternative, sans violer la loi.

• Quelles sont les décisions pouvant faire l'objet d'une concertation préalable ?

- Les projets qui font l'objet d'une évaluation environnementale car ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine,

- Les plans, schémas, programmes soumis à évaluation environnementale
- Les projets, plans et programmes de niveau national dont la commission nationale du débat public est saisie lorsqu'elle estime qu'un débat public n'est pas nécessaire,
- Les projets d'équipement ou d'aménagements de niveau national dont la commission nationale du débat public est saisie lors du dépassement de certains seuils mais dont le coût prévisionnel ne dépasse pas le seuil fixé par décret

 Ne sont pas concernés les documents d'urbanisme tels que les PLU, SCoT ou ZAC car ils sont soumis à concertation obligatoire du public, organisée par le code de l'urbanisme (Art L.103-2 du code de l'urbanisme). Vous pouvez consulter la fiche sur « la participation du public à l'élaboration des documents d'urbanisme » pour plus de détails sur cette procédure.

• Qui peut être à l'origine de la concertation préalable ?

 Cette consultation préalable est facultative.

La loi n'oblige pas la personne publique responsable de la décision d'organiser une concertation préalable. Cela veut dire qu'elle n'est pas systématique et qu'elle est à la discrétion du maître d'ouvrage.

Pour les projets, plans, schémas et programmes soumis à évaluation environnementale, la personne publique responsable peut prendre l'initiative d'organiser la concertation (art.L.121-17 du code de l'environnement).

Cependant, il est prévu un droit d'initiative ouvert au public pour au demander préfet, l'organisation d'une concertation préalable. Les conditions très strictes sont précisées aux articles L.121-17-1 et suivant du code de l'environnement.

Ce droit d'initiative peut être exercé par :

- Une association agréée pour la protection de l'environnement au niveau national ou deux associations ou une fédération d'association agréée(s) dans le cadre d'une région ou d'un département
- Un conseil régional, départemental ou municipal ou l'organe délibérant d'un EPCI dont le territoire est concerné par la déclaration d'intention
- Un nombre de ressortissants majeurs de l'Union Européenne résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention égal à 20 de la population recensée dans les communes du même périmètre, ou à 10% de la population recensée dans les départements, régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention.

Là encore, c'est le préfet qui décide de l'opportunité d'organiser la concertation. Sa décision est motivée et doit être rendue dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande.

• Comment savoir quand et où aura lieu la concertation ?

La concertation devra durer entre 15 jours et trois mois maximums. Il est possible de connaître les modalités de la concertation (c'est-à-dire son objet, le lieu, la durée,

le format) quinze jours avant en consultant l'affichage sur les lieux concernés par la concertation ou par voie électronique.

L'organisation de la concertation peut être librement faite par :

- Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable
- ou à l'aide d'un garant désigné par la commission nationale du débat public (art.L.121-16-1 du code de l'environnement).

• Quels sont les éléments dont j'ai le droit de prendre connaissance lors de la concertation préalable ?

Le dossier de concertation doit contenir :

- Les objectifs et caractéristiques principales du plan, programme ou projet
- Le coût du projet
- La liste des communes susceptibles d'être affectées par la décision
- Les incidences potentielles de la décision sur l'environnement
- Une mention des alternatives envisagées si elles existent.

• Quelle prise en compte pour le bilan de cette concertation ?

Le bilan de la concertation doit être rendu public et le maître d'ouvrage doit rendre public les « mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation ». Il a trois mois à partir de la fin de la concertation pour le faire.

QU'EST-CE QUE LE DÉBAT PUBLIC ?

Le débat public se distingue de la consultation publique par son objet. En effet, sont concernés les très grands projets (visés à l'art.L.121-2 du code de l'environnement) comme la création ou l'extension d'infrastructures portuaires et certains plans et programmes de niveau national (art.L.121-8-I du code de l'environnement).

Cette procédure a également lieu en amont des études préliminaires du projet et ne concerne que le déroulement de la procédure et pas le fond du projet.

La CNDP est responsable de la procédure du débat public. Pour certains plans, projets, programmes, il n'est pas fait l'obligation de la saisir, mais les opérations doivent être rendues publiques pour que la CNDP décide de l'opportunité d'organiser un débat public.

En outre, la CNDP peut être saisie dans un délai de deux mois après la publicité par le maître d'ouvrage de certains plans et programmes de niveau national ne remplissant pas les critères pour être automatiquement soumis à débat public par :

- Une association agréée au niveau national,
- Dix mille ressortissants majeurs de l'Union Européenne résidant en France,
- Dix parlementaires,
- Un conseil régional, départemental, municipal ou un EPCI compétent.

Le débat public dure entre 4 à 6 mois et le bilan est réalisé par la CNDP qui le joint au dossier de l'enquête publique qui aura lieu en aval.

L'ENQUÊTE PUBLIQUE

À ce stade de la procédure, le projet a entièrement été défini. L'avis du public recueilli dans le cadre de l'enquête publique ne sert pas à la confection du projet. « Les observations et propositions sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente » avant que la décision finale ne soit prise (art.L.123-1 du code de l'environnement).

L'enquête publique a pour vocation d'assurer l'information et la participation du public concernant les décisions relatives aux plans, projets et programmes ayant une incidence sur l'environnement.

• Les opérations « susceptibles d'affecter l'environnement » soumises à enquête publique

Le code de l'environnement donne une liste des projets faisant l'objet d'une enquête publique avant leur autorisation, approbation ou adoption (art.L.123-2 du code de l'environnement) :

- Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement devant comporter une évaluation environnementale,
- Les projets soumis à étude d'impact systématiquement ou au cas par cas,
- Les projets de création d'un parc national et les projets de charte de parc national, d'un parc naturel marin, les projets d'inscription ou de classement de sites en réserve naturelle,
- Certains documents de planification qui ne sont pas automatiquement soumis à évaluation environnementale, tels que les PLU.

Concrètement, sont donc concernés les SCoT, PLU, la délivrance d'une autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) soumise à autorisation, les autorisations délivrées au titre de la loi sur l'eau...

Pour les projets donnant lieu à plusieurs autorisations soumises à EP, il est possible d'organiser une enquête publique « unique » par projet.

• Les personnes qui peuvent participer à l'enquête publique

Les enquêtes publiques sont ouvertes à tous : riverains du plan ou du schéma, habitants ou non de la commune concernée, acteurs économiques locaux, associations de riverains, de commerçants et de protection de l'environnement agréées ou non.

• Quand participer ?

L'autorité compétente pour autoriser le projet ou adopter le document de planification concerné est chargée d'ouvrir l'enquête publique. Par exemple pour les PLU, il s'agit du président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. Pour les projets soumis à autorisation préfectorale (ICPE, autorisations Loi sur l'eau ...), l'EP devra être organisée par le Préfet.


Dans un délai de 15 jours avant l'ouverture de l'enquête publique, l'autorité compétente doit prendre un arrêté qui précise l'objet de l'enquête, les caractéristiques du projet, l'identité des personnes responsables, l'adresse du site internet contenant un registre dématérialisé permettant au public de faire part de ses observations et propositions. Cet arrêté permet également de connaître les dates et horaires des réunions d'informations et d'échanges qui auront lieu et les lieux, jours et heures de permanence du commissaire enquêteur chargé de recueillir l'avis du public.

La durée de l'enquête publique doit être d'au moins 30 jours, et peut parfois être prolongée.

• Quels sont les documents auxquels à accès le public ?

Les précisions sur le contenu du dossier devant être mis à disposition du public se trouvent à l'art. R. 123-8 du code de l'environnement. Il doit notamment contenir :

- Lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact ou le rapport sur les incidences environnementales, et l'avis de l'Autorité environnementale sur l'étude en question,
- Lorsqu'elle est requise, l'étude d'incidence environnementale, une note de présentation précisant les coordonnées du porteur de projet, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme, et un résumé des principales raisons pour lesquelles (notamment du point de vue de l'environnement) le projet soumis à enquête a été retenu
- Lorsqu'ils sont obligatoires, les avis émis sur le projet, plan ou programme
- Le bilan du débat public ou de la concertation préalable, ou la mention de l'absence d'une telle procédure
- La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet, plan ou programme

 Une modification substantielle au dossier soumis à l'enquête publique rend nécessaire l'engagement d'une nouvelle enquête publique.

• Quel est le rôle du commissaire enquêteur vis-à-vis du public ?

L'enquête publique est réalisée par un commissaire enquêteur, qui s'assure de la bonne information et de l'effectivité de la participation du public en lui permettant de présenter toutes ses observations et propositions sur le projet. Le commissaire enquêteur doit être impartial et indépendant vis-à-vis du maître d'ouvrage et de l'autorité publique dont la décision nécessite le déroulement d'une enquête publique. Il ne doit pas être intéressé au projet.

Le commissaire enquêteur peut visiter les lieux concernés par le projet, auditionner toute personne qui lui paraît utile de consulter comme les acteurs locaux et les associations de protection de l'environnement ou de riverains. Cependant, cet avis n'oblige pas l'organe délibérant.

Enfin, il peut demander la fourniture de documents supplémentaires à verser au dossier de l'enquête publique au responsable du projet. Celui-ci peut refuser par un avis motivé de transmettre le document souhaité, ce qui sera indiqué dans le dossier d'enquête (Art.R.123-14, 15, 16 du code de l'environnement).

• Comment participer concrètement à l'enquête publique ?

Le commissaire est chargé pendant la durée de l'enquête de mettre à disposition du public un registre dédié pour consigner les observations et propositions. Des observations orales peuvent aussi être recueillies par le commissaire lors des permanences dédiées, précisées dans l'arrêté de publicité de l'enquête publique. Les contributions du public en dématérialisé sont consultables pendant toute la durée de l'enquête aux frais de la personne qui en fait la demande (Art.R.123-13 du code de l'environnement).

Le commissaire enquêteur peut également estimer que la tenue d'une réunion d'information du public est nécessaire. S'il est nécessaire de prolonger le délai de l'enquête publique pour ce faire, 30 jours supplémentaires peuvent être accordés. Cette réunion fera l'objet d'un compte rendu versé dans le rapport d'enquête.

• La fin de l'enquête publique

A l'issue de l'enquête publique, dans un délai de trente jours, le commissaire établit deux documents qu'il transmet à l'autorité compétente :

- Le rapport qui relate le déroulement de l'enquête publique avec la consignation des observations, des propositions et contre-propositions, et si elles existent les réponses que le porteur de projet y apporte,
- Ses conclusions motivées contenant son avis personnel, favorable ou non au projet.

Ces deux documents sont transmis au maître d'ouvrage, à la mairie de chacune des communes où s'est déroulée l'enquête, à la préfecture, tenus à la disposition du public pendant un an et font l'objet d'une publication sur le site internet où a été publié l'avis d'enquête.

A la fin de cette enquête publique, l'organe délibérant prendra la décision de poursuivre son projet ou de l'abandonner. Mais le résultat de l'enquête publique peut aussi avoir pour conséquence la modification du projet initial (Art.R.123-3 du code de l'environnement).

Si une telle modification conduit à modifier « l'économie générale » du plan ou du schéma, une nouvelle enquête publique doit être organisée pour présenter au public ces modifications.

QUE SE PASSE-T-IL EN CAS D'AVIS DÉFAVORABLE DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR ?

Lorsque l'avis du commissaire enquêteur est défavorable ou lorsqu'il est assorti de réserves, il y a deux conséquences :

- Dans le cas d'un projet porté par une collectivité locale, celle-ci devra faire une nouvelle délibération motivée sur l'opportunité de réaliser le projet. Si dans un délai de trois mois, l'organe délibérant n'a pas à nouveau délibéré, on considère que la collectivité a tacitement abandonné son projet.
- Il sera possible de saisir plus facilement le juge des référés en cas de doute sérieux sur la légalité de l'acte, même en l'absence de situation d'urgence.

Dans tous les cas, l'avis formulé par le commissaire enquêteur, favorable ou non, ne lie pas la décision de l'autorité compétente pour la poursuite de l'opération. Si l'avis du commissaire enquêteur est défavorable, l'autorité compétente n'est pas tenue de le suivre.

• Peut-on faire un recours contre une enquête publique ?

Il n'est pas possible de contester directement la légalité de l'enquête publique ou de l'avis rendu par le commissaire enquêteur. Ces irrégularités ne pourront être contestées qu'à l'occasion d'un recours contre la décision finale prise par l'autorité compétente (par exemple contre la décision approuvant un PLU, contre une autorisation environnementale au titre de la Loi sur l'eau, etc.).


Une association de protection de l'environnement agréée ou constituée depuis plus de 5 ans pourra contester la légalité de la décision approuvant le plan, le schéma ou le projet et par ce biais relever les irrégularités qui peuvent avoir eu lieu lors de l'enquête publique. Si les vices sont substantiels, ils sont de nature à entraîner l'annulation de la décision.

Plusieurs éléments doivent être examinés :

- Compétence du signataire de l'acte
- Rapport et conclusions du commissaire enquêteur (prise en compte des observations du public dans le rapport, conclusions avec avis motivé, avis personnel du commissaire enquêteur, ...)
- Composition du dossier soumis à l'EP (vérifier que toutes les pièces exigées par les textes sont présentes)
- Sur ce dernier point, selon la jurisprudence, « les inexactitudes, insuffisances ou omissions affectant le dossier soumis à enquête publique, ne sont susceptibles d'entacher d'irrégularité la décision, que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à influencer sur la décision de l'autorité administrative. »

LA PARTICIPATION PAR VOIE ÉLECTRONIQUE

Depuis 2016, la participation du public peut se faire par voie électronique pour certains plans, programmes et projets. Il s'agit notamment des projets qui font l'objet d'une évaluation environnementale mais qui ne sont pas soumis à enquête publique tel que les projets de Zones d'Aménagement concerté (ZAC) ou certaines demandes de permis de construire et d'aménager visés à l'article L.123-2 du code de l'environnement.

 Il convient de bien identifier le type de plans, programmes ou projets concernés afin de s'assurer que l'autorité compétente n'a pas fait d'erreur sur le type de procédure de participation à mettre en place. En effet, la voie dématérialisée peut freiner la participation et peut porter préjudice à l'information du public puisqu'elle se fait sans commissaire enquêteur à disposition du public pour simplifier la lecture des documents qui peuvent parfois être épineux.

Le dossier mis à la disposition du public est le même que celui prévu pour l'enquête publique et doit contenir le bilan de la concertation préalable ou de l'enquête publique lorsqu'il y en a eu une.

Le public est informé de cette procédure par un avis en ligne et un affichage en mairie ou sur les lieux concernés quinze jours avant l'ouverture de la participation du public.

La plateforme dédiée permet au public de faire ses observations et propositions comme lors d'une enquête publique.