

Présentation de l'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 relative à l'information et à la participation du public

Marie-Françoise Facon

**Chef du bureau de l'intégration
environnementale**

**Commissariat général au
développement durable**

Mardi 8 novembre 2016



Crédit photo : Arnaud Bouissou/MEEM

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

- MDE (modernisation du droit) : Groupe de travail Monédiaire ;
- Commande du Président de la République le 27 novembre 2014 ;
- Propositions de la commission spécialisée pour la modernisation du droit de l'environnement présidée par A. Richard le 3 juin 2015 ;
- Ordonnances, prises en application de l'article 106-I-3° de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;
- Conseil national de la transition écologique (CNTE) : avis le 16 février 2016 ;
- Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 (consultation des électeurs) et ses décrets d'application ;
- Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 parue le 5 août, décret d'application en cours de consultation ;

Une réforme qui s'insère dans tout un corpus législatif et réglementaire

- **Ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016** relative à la modification des règles applicables l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes - **et son décret d'application n°2016-1110 du 11 août 2016 ;**

[NB : entrée en vigueur de ce dernier dans les conditions prévues par l'article 6 de l'ordonnance susvisée]

- **Exemples :**

- Art L. 121-1 A : cet article renvoie à la notion de « projet » tel que défini à l'article L. 122-1 dans sa rédaction issue de l'ordonnance ;
- - lien durée enquête publique (30 j minimum quand un projet ou plan est soumis à évaluation environnementale ; 15 j minimum quand pas d'évaluation

procédure de l'article L. 123-19 (pour les projets soumis à EE mais pas à EP);

Ordonnance à venir sur l'autorisation environnementale

L'autorisation environnementale

L'ordonnance est en cours d'examen au CE ;

Habilitation : Art 103 de la loi du 6 août 2015 ;

Création au sein du livre Ier du code de l'environnement, d'un nouveau titre VIII intitulé « Dispositions communes relatives aux procédures administratives » et comportant un chapitre unique intitulé « Autorisation environnementale », composé des articles L. 181-1 à L. 181-30 et R. 181-1 à R. 181-51 ;

Elle regroupe certaines décisions relevant du code de l'environnement, du code forestier et du code de l'énergie ;

L'autorisation environnementale (suite)

Sont soumis à la nouvelle procédure les IOTA et ICPE, lorsqu'ils relèvent du régime d'autorisation ;

Sont également concernés les projets soumis à EE et qui ne sont pas soumis à une autorisation administrative susceptible de porter les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

Les procédures d'autorisation ICPE et IOTA disparaissent en tant que telles. Les procédures de déclaration et d'enregistrement restent inchangées.

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

- Introduction d'objectifs et de droits associés de la participation du public ;
- Renforcement de la concertation en amont du processus décisionnel ;
- Modernisation des procédures de participation en aval ;
- Ajout de procédures de déblocage de certaines situations de crise :
 - la conciliation (art L. 121-2) ;
 - la consultation des électeurs (ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016)

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

Rappel des objectifs poursuivis par la participation du public (I de l'article L. 120-1) :

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

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

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

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

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

- Ces droits et principes s'exercent dans les conditions prévues par le titre I^{er} du code de l'environnement (IV de l'Art L. 120-1) ;
- Les concertations préalables organisées en application du code de l'urbanisme respectent les droits introduits hors « droit d'initiative » (III de l'article L. 102-1).



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Ministère
de l'Environnement,
de l'Énergie
et de la Mer

2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

- **Champ de la Commission nationale du débat public :**
 - Projets : champ actuel du débat public « *quasiment* » inchangé ;
Nouveau : possibilité de saisine par 10.000 ressortissants majeurs de l'UE résidant en France (II de l'art L. 121-8) ;
- Plans et programmes : saisine obligatoire de la CNDP pour les plans et programmes de niveau national (IV de l'art L. 121-8) (sauf exceptions) ;
- Projet de réforme d'une politique ayant un impact sur l'environnement : nouvelle possibilité de saisine par 500.000 ressortissants majeurs de l'UE, soixante députés ou soixante sénateurs (art L. 121-10)

2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

■ La CNDP saisie décide :

- Soit un débat public ;
- Soit une concertation préalable avec garant ;
- Soit ni l'un, ni l'autre ;
- Si un projet a fait l'objet d'un débat public lors de l'élaboration d'un plan approuvé depuis moins de 5 ans et qui définit le cadre dans lequel le projet peut être autorisé et mis en œuvre, un débat public n'est pas organisé pour le projet sauf si la CNDP en décide autrement.

2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

Autres missions nouvelles ou renforcées de la CNDP :

- Nomme les garants et crée un vivier de garants à la disposition de tous ;
- Peut financer des études complémentaires ;
- Peut réaliser des conciliations (Art. L. 121-2) :
 - Saisine de la CNDP par les parties concernées, mais uniquement si le maître d'ouvrage et une association de protection de l'environnement en sont d'accord ;
 - NB : Pas de caractère suspensif pour la procédure en cours.

2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

CHAMP de LA CONCERTATION PRÉALABLE (art. L. 121-15-1)

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

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

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

2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

Concertation préalable à l'initiative du maître d'ouvrage :

Il décide des modalités de participation ;

Des conditions minimales doivent être respectées (Art L. 121-16) :

- Information préalable (au moins 15 jours avant, par voie dématérialisée et affichage) ;
- Durée comprise en 15 jours et 3 mois ;
- Bilan rendu public ;
- Maître d'ouvrage : indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation ;

Un garant peut ou non être désigné.

2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

Rôles du garant

Articles L. 121-1-1, L. 121-16-1

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

2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

■ Initiative de la concertation préalable ouverte à :

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



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Ministère
de l'Environnement,
de l'Énergie
et de la Mer

2. Renforcer le dialogue environnemental en amont

Champ du droit d'initiative (article L. 121-17-1) :

- Les plans et programmes soumis à évaluation environnementale hors du champ de la Commission nationale du débat public ;
- Projets privés bénéficiant de subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette > seuil défini par décret en CE ;
- Projets sous MO publique dont le montant prévisionnel dépasse ce seuil ;
 - -> Obligation de publier une déclaration d'intention
- Ne s'applique que si une concertation avec garant n'a pas déjà été organisée et s'exerce dans les 2 mois de la déclaration d'intention ;
- Le représentant de l'Etat décide en opportunité de la suite à donner.
- Si une concertation est décidée, la CNDP désigne un garant.

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

Trois procédures de participation « aval » possibles :

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

3. La modernisation des consultations aval et des enquêtes publiques

Favoriser le recours à une enquête publique unique

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

3. La modernisation des consultations aval et des enquêtes publiques

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

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

3. La modernisation des consultations aval et des enquêtes publiques

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

3. La modernisation des consultations aval et des enquêtes publiques

Le renforcement du continuum de la participation :

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

Une Charte de la participation du public pour accompagner l'ordonnance

- Proposition de la commission spécialisée présidée par A. Richard le 3 juin 2015 :
 - Besoin d'accompagnement des acteurs pour développer la culture de la participation, au-delà du seul dispositif réglementaire ;
 - Créer les conditions d'une participation vertueuse, s'appuyant sur des outils de bonne pratique ;
- Objectif de la charte :
 - un engagement volontaire et moral proposé aux acteurs des processus de participation du public ;
 - Vise en priorité les phases amont de concertation ;

Fin 2015 : lancement de l'élaboration de la charte

La mise en œuvre de la charte fait l'objet d'une mesure actée lors de la quatrième Conférence environnementale.

Une Charte de la participation du public pour accompagner l'ordonnance

Modalités d'élaboration

- Une charte portée par le Ministère de l'Environnement et élaborée avec les citoyens et les porteurs de projet ;
- Élaboration participative : 3 ateliers participatifs à Paris, Lyon, Bordeaux (début 2016), consultation publique en juin 2016 ;
- Un comité de pilotage multi-acteurs : maîtres d'ouvrages publics et privés, ONGE, Ministère Environnement, certains de ses établissements publics, réseaux de praticiens, CNDP, chercheurs.

Une Charte de la participation du public pour accompagner l'ordonnance

Des valeurs et principes du processus participatif regroupés en 4 articles :

- Article 1 – La participation du public nécessite un cadre clair et partagé ;
- Article 2 – La participation du public nécessite un état d'esprit constructif ;
- Article 3 – La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous ;
- Article 4 – La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen.

Merci de votre attention

