



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Guide juridique à
l'attention des acteurs

La participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale



CONTRIBUTEURS

L'équipe du bureau du droit de l'évaluation environnementale
et de la participation du public de la sous-direction
des politiques publiques durables :

**Audrey Agenjo, David Catot, Aurélie Guillemot*,
Baptiste Jallaud, Mehdi Khnissi, Isabelle Maupilier,
Benoît Rodrigues*, Myriam Ursprung.**

** En poste lors de la rédaction du présent guide*

DOCUMENT ÉDITÉ PAR

Commissariat général au développement durable
Octobre 2022

Avant-propos

Le droit de la participation du public dans le domaine environnemental peut paraître compliqué voire complexe, même pour les praticiens chevronnés. Cela découle du fait que le principe de participation du public s'applique à des plans, des programmes et des projets de nature variés et doit combiner plusieurs procédures, qu'elles soient environnementales (débat public ; consultation de l'autorité environnementale...) ou qu'elles soient propres à l'objet même du plan, du programme ou du projet (urbanisme, énergie, installations classées...). Il en résulte un foisonnement de cas particuliers et de dérogations qui nuisent à l'intelligibilité du dispositif.

Le présent guide présente un panorama des procédures existantes afin d'appuyer les acteurs dans leur démarche d'amélioration de leur projet, plan ou programme et leur permettre de mieux anticiper les délais associés à une participation du public de qualité, donnant tout son sens à ce qu'on appelle « la démocratie environnementale ».

Dans le contexte actuel d'accélération de la transition écologique, la difficulté est de concilier l'efficacité et l'effectivité de la participation avec la volonté légitime de réduire les délais pour faire aboutir le plus rapidement possible les plans, les programmes et surtout les projets, en particulier lorsqu'ils sont au service des politiques de transition écologique.

Or, pour faire participer le public et tirer tous les bénéfices de la démocratie environnementale, il faut **du temps** :

- du temps au démarrage de la participation pour expliquer le projet, le plan ou le programme concerné ;
- du temps pour les citoyens afin qu'ils appréhendent eux-mêmes les enjeux puis donnent leur avis, fassent des propositions d'amélioration et expliquent leurs souhaits ou leurs craintes, sur des sujets qui peuvent bouleverser leur cadre de vie ;
- et enfin du temps pour faire la synthèse et tirer les enseignements de cette participation au bénéfice des porteurs de projet, des décideurs publics et de l'intérêt général.

Pour aboutir à des projets, plans et programmes vertueux d'un point de vue environnemental, **préserver ces temps** est indispensable. Prendre en compte l'environnement ne signifie pas seulement établir une liste d'actions en faveur de la préservation de la biodiversité, de l'atténuation du changement climatique, de la sobriété matière et énergétique... C'est aussi et surtout intégrer le projet dans un cadre existant qui constitue en lui-même une forme d'écosystème à la fois naturel et social. Une telle intégration exige un véritable échange avec la population concernée par les incidences environnementales du projet que l'on veut mener à bien, et pas seulement d'opérer un recueil notarial d'observations individuelles. Dans ce **dialogue environnemental authentique**, la présence d'un tiers indépendant est indispensable pour apporter une parole et une expertise neutres, instaurer un climat de confiance et assurer une médiation avec le public permettant aux citoyens d'appréhender les enjeux d'un dossier souvent peu compréhensible pour les non-spécialistes. Ce dialogue, lorsqu'il est conduit dans de bonnes conditions, offre un cadre d'expression des inquiétudes et désaccords permettant au porteur de projet d'apporter des réponses qui sont une source d'apaisement et d'acceptabilité pour une fraction de la population.

Prendre le temps du dialogue environnemental en amont des projets peut aussi constituer un investissement pour le porteur de projet. Organiser une phase dite « amont » où le public peut s'exprimer lorsque toutes les options sont encore possibles, une phase où l'on peut discuter à bâtons rompus de l'opportunité d'un projet, de son lieu d'implantation ou des zonages prévus dans un plan, de l'évitement ou de la réduction de certaines incidences liées aux caractéristiques mêmes d'un projet ou d'un plan, etc. peut prévenir certains blocages et oppositions ultérieurs.

Prendre le temps, c'est aussi préparer la phase finale de la participation, dite phase « aval » où le dossier est prêt à être approuvé, en assurant une continuité de l'information du public tout au long du processus et en recueillant régulièrement les observations du public sur les évolutions du projet.

Et pourquoi prendre ce temps ? Afin d'en gagner par la suite que ce soit en expliquant et en communiquant davantage pour lever les éventuelles ambiguïtés, ou bien en modifiant le projet, plan ou programme afin de tenir compte des demandes des uns et des autres. C'est réduire par anticipation les oppositions, se prémunir d'un potentiel blocage dès le début des opérations, par exemple sur la localisation du lieu d'implantation en choisissant un lieu plus consensuel. C'est se donner la possibilité de lever au plus tôt des freins importants aux projets et prévenir le contentieux en favorisant le dialogue continu.

Préserver le temps de la démocratie environnementale et de la participation du public, c'est améliorer *in fine* le projet, plan ou programme à la lumière des avis des publics concernés et du contexte local.

Thomas LESUEUR

Commissaire général au développement durable

Sommaire

Avant-propos.....	3
POURQUOI CE GUIDE ?	7
LE CADRE JURIDIQUE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LE CHAMP DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	9
SCHÉMAS DU PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC POUR LES PROJETS ET LES PLANS ET PROGRAMMES.....	17
FICHES TECHNIQUES.....	21
La phase amont.....	23
Le débat public	24
La concertation préalable (1/3) cadre général (objet, champ, engagement)	33
La concertation préalable (2/3) droit d'initiative et déclaration d'intention.....	38
La concertation préalable (3/3) modalités d'organisation	45
La phase aval	53
L'enquête publique (1/3) cadre général (objet, champ, engagement)	54
L'enquête publique (2/3) modalités d'organisation	58
L'enquête publique (3/3) le commissaire enquêteur	68
La participation du public par voie électronique (PPVE).....	72
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION DU PUBLIC ...	81

POURQUOI CE GUIDE ?

Ce guide présente le cadre législatif et réglementaire de la participation du public pour les projets, plans et programmes qui relèvent d'une évaluation environnementale¹. Il s'agit des dispositifs obligatoires à mettre en œuvre dans le cadre de ce processus.

Les dispositifs volontaires de participation dite « citoyenne », les concertations au titre d'autres codes que celui de l'environnement, notamment le code de l'urbanisme, ainsi que les dispositifs de participation du public obligatoire hors du cadre de l'évaluation environnementale sont hors du champ du présent guide.

Ce guide s'adresse avant tout aux acteurs de la participation : collectivités, associations, porteurs de projet et leurs bureaux d'étude, administrations, services instructeurs, garants et commissaires enquêteurs, citoyens... Il vise à leur présenter de façon globale le droit en vigueur au moment de l'édition de ce guide.

¹ L'évaluation environnementale est un processus itératif qui vise à intégrer l'environnement dans toutes les phases de vie d'un projet, depuis sa conception jusqu'à son démantèlement, et de mise en œuvre d'un plan ou programme, pour en limiter les impacts.

LE CADRE JURIDIQUE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

**DANS LE CHAMP DE
L'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE**

Le cadre juridique de la participation du public et ses principales évolutions depuis l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, ratifiée par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018, sont décrits ci-après.

Cette ordonnance constitue la dernière grande réforme dans le domaine de la participation du public et ses avancées ont été consacrées conformément à deux ambitions préalablement fixées :

- offrir au public et aux maîtres d'ouvrage une réelle possibilité de discuter de l'opportunité des projets au moment le plus pertinent possible ;
- moderniser les procédures de participation du public.

Objectifs et droits

Le titre II du code de l'environnement s'ouvre sur un *article L.120-1* intégralement modifié qui énonce les objectifs poursuivis et les droits conférés au public en matière d'information et de participation.

Au regard de l'*article L.120-1*, les objectifs poursuivis sont les suivants :

- l'amélioration de la qualité de la décision publique et la contribution à sa légitimité démocratique ;
- la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;
- la sensibilisation et l'éducation du public à la protection de l'environnement ;
- l'amélioration et la diversification de l'information environnementale.

Toujours au regard de l'*article L.120-1*, les droits conférés au public sont les suivants :

- l'accès aux informations pertinentes permettant une participation effective ;
- le droit de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation dans des conditions minimales définies ;
- le droit de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et propositions ;
- le droit d'être informé de la manière dont ont été prises en compte les contributions du public.

Si ces objectifs et certains de ces droits sont depuis longtemps présents dans les ordres juridiques internationaux, européens et français, ces articles les mettent en lumière afin que chaque acteur de l'information et de la participation du public puisse s'en inspirer et s'en saisir.

La grande nouveauté en la matière, datant de la réforme de 2016, réside principalement dans l'affirmation du droit, pour le public, de solliciter la mise en œuvre d'une procédure de participation.

Définition des phases amont et aval

Conformément à la définition établie par le droit de l'Union européenne, le processus d'évaluation environnementale des projets, plans et programmes est constitué de plusieurs étapes dont une procédure de participation du public sur la base de l'étude d'impact (projets) ou du rapport sur les incidences environnementales (plans, programmes).

La participation du public aux processus d'élaboration des projets, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement intervient à deux étapes :

- en amont, lors de l'élaboration du plan ou du projet : il s'agit des procédures de débat public (*art. L.121-8 et suiv.*) ou de concertation préalable (*art. L.121-15-1 et suiv.*). Leur objet est d'associer le public à l'élaboration du plan ou projet, à un stade où toutes les options sont encore ouvertes, permettant en particulier de questionner l'opportunité du projet, plan ou programme ;
- en aval, au stade de l'approbation du plan, programme ou de l'autorisation du projet : il s'agit des procédures d'enquête publique (*art. L.123-1 et suiv.*), de participation du public par voie électronique (*art. L.123-19*) ou du dispositif de participation du public hors procédures particulières (*art. L.123-19-1 et suiv.*). Cette consultation porte sur un dossier finalisé (plan, programme ou projet prêt à être approuvé ou autorisé) et permet d'améliorer et de faire évoluer le projet, plan ou programme.

Ces deux phases de participation du public, intervenant à des stades différents, n'ont donc pas le même objectif.

Une phase amont renforcée

Conscient des enjeux environnementaux que peuvent représenter certains projets, plans et programmes et désireux d'en discuter à un stade précoce, le public se mobilise de manière accrue depuis quelques années. Cet engagement de la population se concrétise parfois à travers la contestation de certaines décisions publiques. C'est pourquoi il est apparu nécessaire, de renforcer la phase amont des procédures d'autorisation et d'approbation de certains projets, plans et programmes afin de véritablement questionner l'opportunité du projet et de confronter celui-ci à des options alternatives.

Ce renforcement s'est concrétisé tout d'abord par l'élargissement du champ de compétence de la Commission nationale du débat public (CNDP) aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale de niveau national (incluant également les plans et programmes s'appliquant sur le territoire d'au moins trois régions). Cet élargissement est notamment motivé par la nécessité de recourir

aux processus participatifs et d'évaluation environnementale le plus en amont possible, c'est-à-dire dès le stade de la planification. En outre, les projets qui seront débattus à l'occasion d'un débat public relatif à un plan ou programme seront par principe exemptés de débat public ou de concertation préalable pour une durée de cinq ans.

Dans le même esprit, il a été décidé de renforcer la phase amont par un meilleur encadrement de la procédure de concertation préalable qui concerne les projets, plans et programmes hors du champ de saisine de la CNDP. Auparavant facultative et non définie au sein du code de l'environnement, cette procédure fait désormais l'objet d'une section qui lui est propre, au sein de laquelle des modalités minimales sont fixées et le recours à un garant de la participation est institutionnalisé. Une obligation de déclaration d'intention pour certains projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale y est également précisée.

La concertation peut relever du champ de la CNDP et être imposée par celle-ci. Elle peut être également organisée volontairement, imposée par le préfet s'il est saisi dans le cadre du droit d'initiative ou imposée par l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme.

Saisine élargie de la CNDP et création d'un droit d'initiative

La réforme de 2016 a élargi le droit de saisine de la CNDP, déjà ouvert aux parlementaires, collectivités et associations, à la population et a créé un droit d'initiative s'exerçant auprès du préfet.

Ainsi, le code de l'environnement permet notamment aux ressortissants de l'Union européenne résidant en France, sous réserve de certaines conditions, de demander :

- à la CNDP, l'organisation d'un débat public ou d'une concertation au sujet d'un « grand projet » en cours d'élaboration (art. L.121-8) ;
- au préfet, l'organisation d'une concertation préalable au sujet de certains projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale et bénéficiant de fonds publics à partir d'un certain montant (art. L.121-19).

Il s'agit là d'un droit placé dans les mains des citoyens leur permettant de susciter une opportunité de débattre. Il permet à la population de signaler aux autorités qu'un temps d'échange lui apparaît pertinent au regard du projet, plan ou

programme considéré, sans pour autant alourdir les procédures par une soumission systématique à débat public ou concertation préalable.

Le Gouvernement peut lui aussi saisir la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public national au sujet des impacts environnementaux d'un projet de réforme en cours d'élaboration (*art. L.121-10*).

Articulation avec l'urbanisme

À la différence du code de l'environnement, dans le code de l'urbanisme, la concertation est soit obligatoire (*art. L.103-2*), soit facultative (*art. L.300-2*).

Un même projet pouvant relever à la fois du champ du code de l'environnement et du champ du code de l'urbanisme, il est apparu important d'articuler les deux procédures dans ce cas précis afin d'éviter tout doublon entre elles et d'éclairer au mieux le public sur cette distinction.

C'est pourquoi le code de l'environnement dispose que :

- lorsque la CNDP ou le maître d'ouvrage décide d'organiser un débat public ou une concertation préalable sur un « grand » ou un « très grand projet » également dans le champ de la concertation obligatoire du code de l'urbanisme, cette dernière ne s'applique pas² ;
- lorsqu'un projet, plan ou programme, qui est soumis à évaluation environnementale et qui ne relève pas du champ de compétence de la CNDP fait l'objet d'une concertation obligatoire ou facultative du code de l'urbanisme, organisée dans le respect des droits du public, il est dispensé de concertation préalable au titre du code de l'environnement³ ;
- lorsqu'un projet est en partie soumis à concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme et qu'il peut également être soumis, en partie, à concertation au titre du code de l'environnement, le maître d'ouvrage peut faire le choix, avec l'accord de l'autorité compétente au titre du code de l'urbanisme, de soumettre l'ensemble du projet à concertation au titre du code de l'environnement. Cette concertation tient alors lieu de concertation obligatoire⁴ du code de l'urbanisme.

² Dernier alinéa de l'article L.121-8.

³ Alinéa 7 de l'article L.121-15-1 du code de l'environnement.

⁴ Dernier alinéa de l'article L.121-15-1 du code de l'environnement.

Continuum de la participation et participation continue

Dans certains cas, afin de garantir l'information et la participation du public entre la participation préalable (débat public ou concertation préalable) et la participation aval (enquête publique ou participation du public par voie électronique), une phase intermédiaire a été mise en place : la participation continue (également appelée concertation continue par la CNDP). En effet, des délais importants peuvent s'écouler entre les phases et la préservation de la mémoire de la participation préalable est nécessaire pour permettre une meilleure participation du public en phase aval.

À cet effet, le code de l'environnement prévoit qu'un garant est désigné après tout débat public ou concertation préalable organisée dans le champ de la CNDP pour assurer la bonne information du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique ou de la participation du public par voie électronique (*art. L.121-14*).

Le concept de continuum de la participation signifie la continuité de celle-ci du début de la phase amont à la fin de la phase aval et recouvre la participation préalable, la participation continue et la participation aval.

Par ailleurs, lorsque le président du tribunal administratif compétent l'estime pertinent, il peut décider de nommer en qualité de commissaire enquêteur, le garant qui a mené la procédure de concertation préalable du projet, plan ou programme pour lequel l'enquête est organisée. Cette possibilité s'applique uniquement lorsque ledit garant figure également sur une liste départementale d'aptitude à la fonction de commissaire enquêteur (*art. L.123-4*).

Le code de l'environnement prévoit également que, dans les cas où une concertation préalable, un débat public ou tout autre procédure permettant au public de participer effectivement a été organisé, le bilan de cette procédure figure au dossier de participation aval (*art. L.123-12*).

Les procédures de la phase aval : l'enquête publique et la PPVE

Les deux procédures de participation aval, l'enquête publique et la participation du public par voie électronique, sont réunies au sein du même chapitre du code de l'environnement (*art. L.123-1-A et suiv.*).

Créée il y a plus de deux siècles, l'enquête publique bénéficie d'une légitimité historique et est bien identifiée par les citoyens impliqués au niveau local, ce qui explique qu'elle soit toujours la procédure de principe en phase aval.

L'enquête a été modernisée afin d'atteindre de nouveaux publics et faciliter la participation. Ainsi, si le recours au registre papier et la mise à disposition de dossiers papier demeurent impératifs, le dossier d'enquête publique est systématiquement accessible sur un site internet et la possibilité de communiquer par voie électronique doit constamment être offerte au public, *a minima* par courriel ou, lorsqu'il est mis en place, par voie de registre dématérialisé.

En outre, le code de l'environnement prévoit que l'autorité compétente pour autoriser un projet ou approuver un plan ou programme peut décider d'organiser une réunion publique post-enquête publique afin que le maître d'ouvrage soit mis en capacité de répondre aux réserves, recommandations ou conclusions émises par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête (*art. L.123-15*).

Par ailleurs, à des fins de simplification et d'accessibilité de la participation aval, le recours à l'enquête publique unique (*art. L.123-6 du code de l'environnement*), qui existait déjà dans certains cas depuis le Grenelle de l'Environnement a été favorisé. En effet, il est possible de désigner un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête pour organiser une seule enquête publique et rendre un rapport unique et des conclusions motivées dans des situations où plusieurs enquêtes publiques auraient pu être menées indépendamment ou en parallèle.

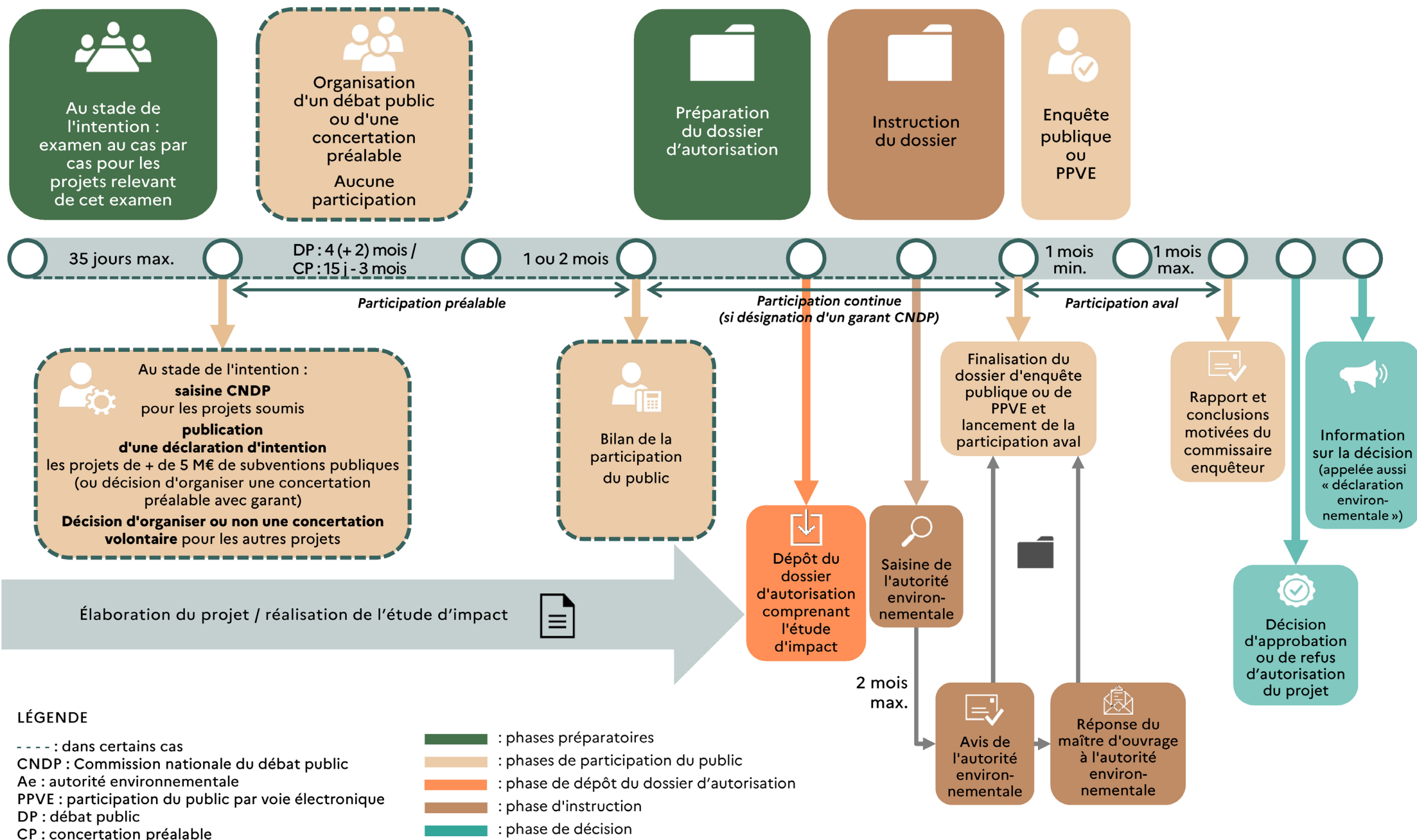
Enfin, pour les projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale et non soumis à enquête publique, une procédure de participation du public par voie électronique (PPVE) est prévue à l'*article L.123-19 du code de l'environnement* alors qu'auparavant les différents codes prévoyaient des mises à disposition électronique. La PPVE est organisée et conduite par l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme sans l'intervention d'un commissaire enquêteur, sans présentiel et sauf cas particulier, sans dossier papier. Elle donne lieu à une synthèse des contributions réalisée par l'autorité compétente.

SCHÉMAS DU PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC

**POUR LES PROJETS ET LES
PLANS ET PROGRAMMES**

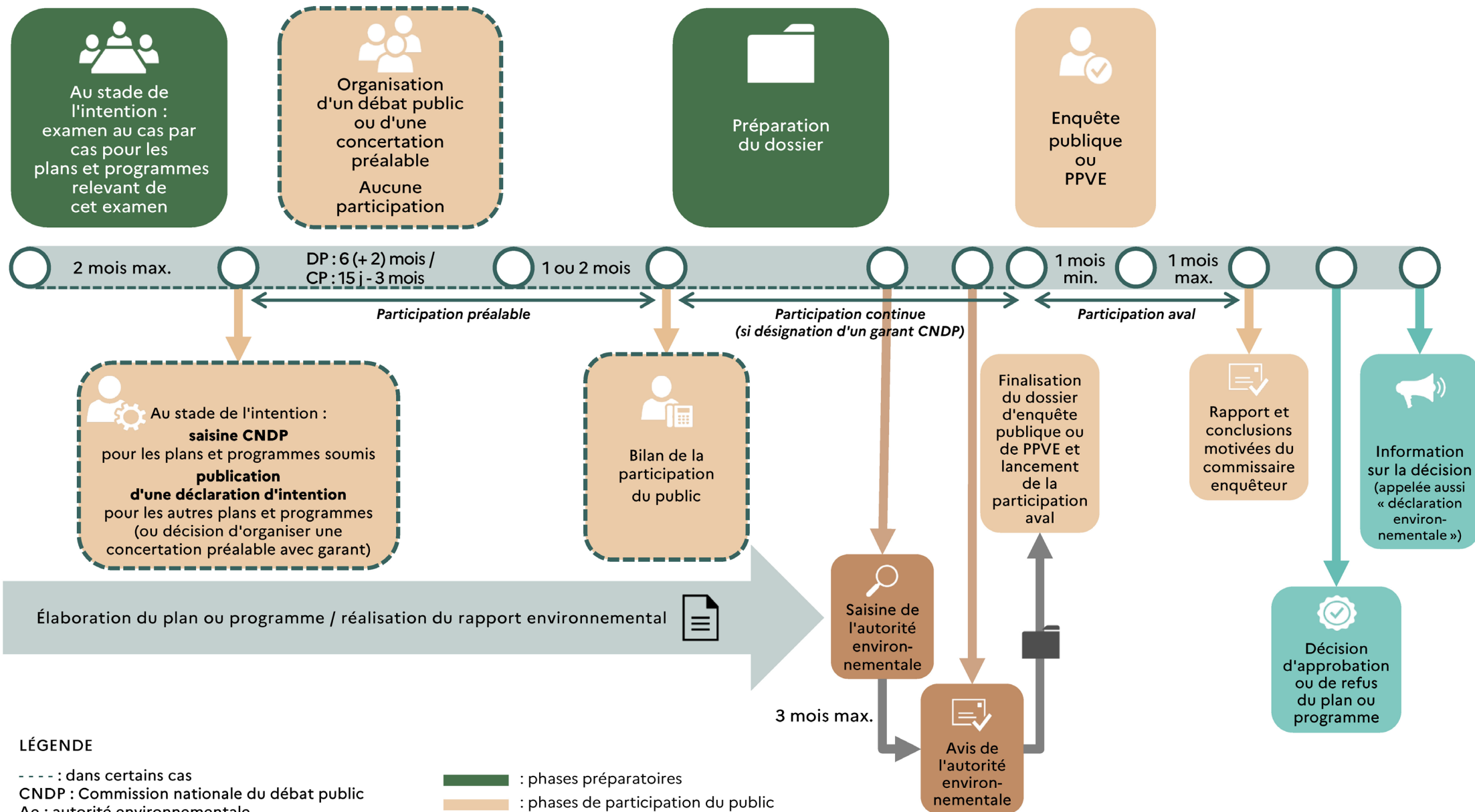
Processus d'évaluation environnementale des projets

place de la participation du public



Processus d'évaluation environnementale des plans et programmes

place de la participation du public



LÉGENDE

--- : dans certains cas

CNDP : Commission nationale du débat public

Ae : autorité environnementale

PPVE : participation du public par voie électronique

DP : débat public

CP : concertation préalable

■ : phases préparatoires

■ : phases de participation du public

■ : phase d'instruction

■ : phase de décision et de mise en œuvre



FICHES TECHNIQUES

Les fiches techniques sont organisées en deux blocs correspondant aux deux phases de la participation du public :

Les procédures de participation amont

(débat public et concertation préalable)

Elles interviennent lors de l'élaboration du plan, du programme ou du projet qui visent à associer le public à l'élaboration du plan ou projet, à un stade où toutes les options sont encore ouvertes, permettant en particulier de questionner l'opportunité du projet, plan ou programme.

Les procédures de participation aval

(enquête publique et participation du public par voie électronique)

Elles interviennent au stade de l'approbation du plan ou du programme ou de l'autorisation du projet et qui portent sur un dossier finalisé (plan, programme ou projet prêt à être approuvé ou autorisé), permettant d'améliorer et de faire évoluer le projet, plan ou programme.

Fiches techniques

La phase amont

- Le débat public
- La concertation préalable

Le débat public



Références législatives et réglementaires

Articles L.121-8 à L.121-15 et R.121-1 à R.121-11 du code de l'environnement

La participation du public aux processus d'élaboration des projets, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement intervient à deux étapes.

- En amont, lors de l'élaboration du plan ou du projet : il s'agit des procédures de débat public (*art. L.121-8 et suiv.*) ou de concertation préalable (*art. L.121-15-1 et suiv.*). Leur objet est d'associer le public à l'élaboration du plan ou projet, à un stade où toutes les options sont encore ouvertes, permettant en particulier de questionner l'opportunité du projet, plan ou programme.
- En aval, au stade de l'approbation du plan, programme ou de l'autorisation du projet : il s'agit des procédures d'enquête publique (*art. L.123-1 et suiv.*), de participation du public par voie électronique (*art. L.123-19*) ou du dispositif de participation du public hors procédures particulières (*art. L.123-19-1 et suiv.*). Cette consultation porte sur un dossier finalisé (plan, programme ou projet prêt à être approuvé ou autorisé) et permet d'améliorer et de faire évoluer le projet, plan ou programme.

Ces deux types de participation du public, intervenant à des stades différents, n'ont donc pas le même objectif.

I. Objet du débat public (*art. L.121-1*)

Le débat public intervient en amont du processus d'approbation (plan ou programme) ou d'autorisation (projet), préalablement à la finalisation du rapport sur les incidences environnementales ou de l'étude d'impact.

Il permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de ses impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire.

Il permet également de débattre des solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre en ce qui concerne les projets.

Au début des années 90 est apparue la nécessité d'organiser, en amont de l'enquête publique, un débat permettant aux citoyens de s'exprimer sur l'opportunité des grands projets d'équipement.

La loi du 2 février 1995 a donc instauré le débat public en France et créé une instance chargée de ce débat, la Commission nationale du débat public (CNDP).

II. Champ d'application et modalités de saisine de la CNDP *(art. L.121-8 et art. R.121-1 à R.121-11)*

Le débat public porte sur des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories de projets fixées par décret, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Il peut également porter sur des plans ou programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

Qu'il s'agisse d'un projet ou d'un plan ou d'un programme entrant dans le champ d'application de la saisine de la CNDP, l'organisation d'un débat public relève nécessairement d'une décision de la CNDP après une saisine de celle-ci par le maître d'ouvrage ou la personne responsable du plan ou programme.

1. PROJETS

a. Saisine obligatoire de la CNDP *(I de l'art. L.121-8)*

Les projets dans le champ du débat public sont les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent les seuils fixés à l'article R.121-2 qui varient en fonction du type de projet (cf. la 2^e colonne du tableau annexé à cet article en application du I de l'article L.121-8). **La saisine de la CNDP est alors obligatoire.**

Le maître d'ouvrage adresse à la CNDP un dossier qui comporte :

- les objectifs et les principales caractéristiques du projet entendu au sens de l'article L.122-1 ;
- les équipements qui sont créés ou aménagés en vue de sa desserte.

Le dossier présente également :

- ses enjeux socio-économiques ;
- son coût estimatif ;
- l'identification des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ;
- une description des différentes solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet.



Projets concernés

Les rubriques du tableau annexé à l'article R.121-2 listent les catégories de projets suivants : projets de routes, de lignes ferroviaires, de voies navigables, de pistes d'aérodrome, d'infrastructures portuaires, de lignes électriques, de canalisation de transport de gaz naturel, hydrocarbures, produits chimiques, d'installation nucléaire de base, de barrages hydroélectriques, de transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables), d'équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques, d'équipements industriels⁵.

b. Saisine facultative de la CNDP (*II de l'art. L.121-8 et de l'art. R.121-3*)

Pour ces mêmes projets, dès lors qu'ils sont compris dans les seuils et critères fixés au tableau annexé à l'article R.121-2 (cf. 3^e colonne en application du *II de l'article L.121-8*), la saisine de la CNDP n'est plus obligatoire mais **facultative**.

Le maître d'ouvrage a alors l'obligation de rendre son projet public, en publiant un avis au public précisant :

- les objectifs et caractéristiques essentielles de son projet ;
- le cas échéant, le plan ou programme dont il découle ;
- la liste des communes correspondant au territoire susceptible d'être affecté par le projet ;
- sa décision de saisir ou de ne pas saisir la CNDP, et, dans l'hypothèse où il ne la saisisait pas, les modalités envisagées de concertation préalable du public avec garant ;
- les lieux où le public peut consulter le dossier afférent au projet.

⁵ La construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie renouvelable en mer et de leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité sont soumis à des dispositions particulières (cf. art. L.121-8-1).

Cet avis est publié sur le site internet de la CNDP ainsi que dans au moins un journal national et dans un journal local.

Pour ces projets, lorsqu'ils relèvent d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un établissement public en dépendant, la délibération qui approuve le projet est publiée dans les mêmes conditions que l'avis au public et comporte les informations listées aux quatre premiers points.

Saisine de la CNDP par le maître d'ouvrage

Suite à cette publication, le maître d'ouvrage a la possibilité de saisir la CNDP qui va décider s'il convient de mener un débat public, une concertation préalable avec garant ou ni l'un ni l'autre. Celle-ci se prononce dans un délai de **2 mois** par décision motivée. L'absence de décision explicite à l'issue de ce délai vaut renoncement à l'organisation d'un débat public ou d'une concertation préalable.

Saisine de la CNDP élargie à d'autres acteurs

- La CNDP peut également être saisie par :
- 10 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France ;
- 10 parlementaires ;
- un conseil régional, départemental ou municipal ;
- un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace ;
- une association agréée au niveau national.

Cette saisine doit être motivée et intervient dans un délai maximal de **2 mois** à compter de la publication de l'avis par le maître d'ouvrage.

De la même manière que lorsqu'elle est saisie par le maître d'ouvrage, la CNDP décide, dans un délai de 2 mois, de mener un débat public, une concertation préalable avec garant ou ni l'un ni l'autre.

Absence de saisine de la CNDP

Si le maître d'ouvrage ne saisit pas la CNDP, il l'en informe et lui demande la désignation d'un garant. Le projet est alors soumis à une concertation préalable avec garant.

2. PLANS ET PROGRAMMES (IV DE L'ART. L.121-8)

Les plans et programmes dans le champ du débat public sont les plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article L.122-4 du code de l'environnement. Ainsi, pour les plans et programmes nationaux listés à l'article R.121-1-1 du code de l'environnement⁶, **la saisine de la CNDP est obligatoire.**

Les personnes publiques responsables de leur élaboration adressent à la CNDP un dossier présentant :

- les objectifs et les principales caractéristiques ;
- les enjeux socio-économiques ;
- l'identification des impacts significatifs du plan ou du programme sur l'environnement et l'aménagement du territoire ;
- les différentes solutions alternatives.



Exemples

Sont **notamment** concernés au titre de l'article R.121-1-1 :

- les documents stratégiques de façade (DSF)
- le plan national de prévention des déchets (PNPD)
- le programme national de la forêt et du bois (PNFB)

3. PROJET DE RÉFORME (ART. L.121-10)

La CNDP peut être saisie par le Gouvernement en vue d'organiser un débat public national portant sur l'élaboration d'un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

La CNDP peut également être saisie par :

- 60 députés ou 60 sénateurs ;
- 500 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France.

Les enseignements et les suites tirés de ce débat public national sont ensuite publiés par :

- le ou les ministres principalement intéressés ;
- le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat ;
- ou la personne publique responsable de ladite politique publique.

⁶ Pour les plans et programmes de niveau national créés après le 1^{er} janvier 2017, la CNDP est saisie dès lors que ces plans et programmes s'appliquent dans au moins trois régions.

4. INCIDENCE D'UN DÉBAT PUBLIC ORGANISÉ POUR UN PLAN OU PROGRAMME SUR UN PROJET (ART. L.121-9)

Lorsqu'un plan ou programme, approuvé depuis moins de 5 ans, a fait l'objet d'un débat public lors de son élaboration et que ce plan ou programme définissait le cadre dans lequel un projet pourrait être autorisé et mis en œuvre, alors ce projet est dispensé de débat public ou de concertation préalable.

Cependant, si elle l'estime nécessaire, la CNDP peut décider d'organiser un tel débat ou une telle concertation et motive sa décision.

III. Organisation du débat public

Rôle et fonctionnement de la Commission nationale du débat public

Le débat public relève de la compétence de la Commission nationale du débat public (CNDP). La CNDP est une autorité administrative indépendante dont la mission est de veiller au respect de la participation du public, d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte dans le processus de décision des grands projets d'équipement et d'aménagement et des plans et programmes de niveau national.

Elle est composée de 25 membres nommés pour cinq ans, renouvelable une fois.

Elle veille à la qualité de l'information mise à disposition du public et à la mise en œuvre de modalités de participation variées pour les citoyens.

Elle dispose d'outils et de méthodes participatives diversifiés, adaptés en fonction du type de projet, plan ou programme et du territoire concerné.

1. MODALITÉS DU DÉBAT PUBLIC (art. L.121-9, art. R.121-6 et R.121-7)

- a. Quelles que soient les modalités de sa saisine, la CNDP apprécie si le débat public doit être organisé ou pas. Elle se prononce dans un délai de 2 mois à compter de sa saisine. Sa décision est motivée. Pour cela, elle s'appuie sur des critères portant sur l'incidence territoriale, les enjeux socio-économiques, les impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire du projet, plan ou programme.
- b. La décision par laquelle la CNDP se prononce sur la suite réservée à une saisine est transmise sans délai au maître d'ouvrage, ou à défaut à la personne publique responsable, et, le cas échéant, à l'auteur de la saisine. Elle est publiée sur le site internet de la CNDP ainsi qu'au Journal officiel.

- c. Si elle estime qu'un débat public est nécessaire, elle l'organise et **constitue une commission particulière du débat public** (CPDP) composée de 3 à 10 membres, afin de l'animer et d'élaborer un calendrier. Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable peuvent également faire des propositions de modalités d'organisation et de calendrier.
- d. Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable élabore **un document de synthèse** présentant son projet, plan ou programme dans un délai d'un mois à compter de la décision de la CNDP d'organiser un débat public. Ce document est publié sur le site internet de la CNDP.
- e. Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable élabore **le dossier destiné au débat**, selon les indications de la CNDP, dans un délai de 6 mois suivant la décision de la CNDP d'organiser un débat.
- f. La CNDP **publie** le calendrier et les modalités d'organisation du débat dès lors qu'elle estime le dossier complet, l'accusé de réception qu'elle délivre faisant foi.
- g. La CNDP a la possibilité de recourir à **une expertise complémentaire** si elle l'estime nécessaire.
- h. À l'issue du débat, le président de la CPDP élabore le **compte rendu** du déroulement du débat qu'il adresse à la CNDP. C'est le président de la CNDP qui dresse le **bilan** du débat. Ce bilan comprend les recommandations basées sur les arguments apparus pendant le débat.
- i. Bilan et compte rendu sont publiés sur le site internet de la CNDP dans un délai de 2 mois suivant la date de clôture du débat.

2. DURÉE ET COÛT DU DÉBAT PUBLIC (art. L.121-11 et R.121-6-1)

La durée du débat public est de **4 mois** maximum pour les projets et **6 mois** maximum pour les plans et programmes nationaux.

La CNDP peut prolonger cette durée de 2 mois par décision motivée.

S'agissant du coût, dans un délai de 2 mois après que la CNDP a publié sa décision d'organiser un débat public, le maître d'ouvrage ou la personne responsable signe avec la CNDP une convention financière fixant notamment le montant prévisionnel du débat public.

L'ensemble du financement s'effectue au moyen d'un fonds de concours alimenté par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable au bénéfice de la CNDP.

IV. Suites du débat public

1. RÉPONSE DU MAÎTRE D'OUVRAGE (ART. L.121-13)

Dans un délai de 3 mois après la publication du bilan, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable décide du principe et des conditions de poursuite du projet, plan ou programme.

Sa décision est formalisée dans un acte qui est publié et précise :

- les principales modifications apportées au projet, plan ou programme, si tel est le cas ;
- les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour **répondre aux enseignements qu'il tire du débat public**.

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable transmet cet acte à la CNDP (art. R.121-9).

Dès lors qu'il s'agit d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale, cet acte prend la forme d'une délibération.

2. CONTINUUM PARTICIPATIF (ART. L.121-14)

Après un débat public, la CNDP désigne un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

Les conditions de mise en œuvre de ce continuum participatif (aussi appelé « participation continue ») sont déterminées par la CNDP, qui assure si nécessaire la publication de rapports intermédiaires.

À l'issue de cette période permettant d'assurer une continuité de l'information et de la participation du public entre le débat public organisé en phase de participation « amont » et la phase de participation « aval », le garant rédige un rapport final, distinct du bilan du débat. Ce rapport est rendu public.

3. OUVERTURE D'UNE PROCÉDURE DE PARTICIPATION « AVAL » (ART. L.121-12)

Les procédures de participation du public dites « aval », c'est-à-dire l'enquête publique et la procédure de participation par voie électronique (PPVE) prévue à l'article L.123-19, relatives à un projet, un plan ou un programme relevant du champ de la CNDP, ne peuvent être organisées qu'à compter de :

- la date à partir de laquelle un débat public ou une concertation préalable prévu à l'article L.121-8 ne peut plus être organisé(e), ce qui correspond aux cas où la CNDP ne se prononce pas dans le délai de 2 mois fixé au 3° de l'article L.121-9 du code de l'environnement et où celle-ci décide, dans un délai de 2 mois, de ne recourir ni à un débat public ni à une concertation préalable ;

- la date de publication du bilan ou à l'expiration du délai de 2 mois dont dispose le président de la CNDP pour publier le bilan.

L'enquête publique ou la PPVE ne peut être organisée au plus tard que dans le délai de 8 ans suivant ces dates⁷.

Au-delà de ce délai, la CNDP ne peut décider de relancer la participation du public « amont » que si les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet, plan ou programme ont subi des modifications substantielles.

4. PRISE EN COMPTE DU DÉBAT PUBLIC DANS LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN PHASE « AVAL » (ART. R.121-10 ET R.121-11)

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable joint au dossier d'enquête publique ou au dossier de PPVE :

- le compte rendu du débat public ;
- le bilan ;
- l'acte ou la délibération précisant le principe et les conditions de la poursuite du projet, plan ou programme, qui comprend notamment les mesures jugées nécessaires pour répondre aux enseignements tirés du débat public ;
- le rapport final du garant désigné pendant le continuum participatif.

L'ensemble des pièces composant ce dossier sont précisées à l'article R.123-8 du code de l'environnement, applicable à l'enquête publique et à la PPVE.

⁷ Pour les projets antérieurs au 1^{er} janvier 2017 le délai est de 5 ans.

La concertation préalable (1/3)

cadre général
(objet, champ, engagement)



Références législatives et réglementaires

Articles L.121-15-1 à L.121-21 et R.121-19 à R.121-27 du code de l'environnement

La participation du public aux processus d'élaboration des projets, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement intervient à deux étapes :

- En amont, lors de l'élaboration du plan, programme ou du projet : il s'agit des procédures de débat public (art. L.121-8 et suiv.) ou de concertation préalable (art. L.121-15-1 et suiv.). Leur objet est d'associer le public à l'élaboration du plan, programme ou projet, à un stade où toutes les options sont encore ouvertes, permettant en particulier de questionner l'opportunité du projet, plan ou programme.
- En aval, au stade de l'approbation du plan ou programme ou de l'autorisation du projet : il s'agit des procédures d'enquête publique (art. L.123-1 et suiv.), de participation du public par voie électronique (art. L.123-19) ou du dispositif de participation du public hors procédures particulières (art. L.123-19-1 et suiv.). Cette consultation porte sur un dossier finalisé (plan, programme ou projet prêt à être approuvé ou autorisé) et permet d'améliorer et de faire évoluer le projet, plan ou programme.

Ces deux types de participation du public, intervenant à des stades différents, n'ont donc pas le même objectif.

I. Objet de la concertation préalable (art. L.121-15-1)

La concertation préalable intervient en amont du processus d'approbation (plan ou programme) ou d'autorisation (projet), préalablement à la finalisation du rapport sur les incidences environnementales ou de l'étude d'impact.

Comme le prévoit 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 ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre. Elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après la concertation préalable ».

La concertation préalable doit donc intervenir lorsque toutes les options sont encore ouvertes, y compris celle de ne rien faire. Elle porte sur les options de base structurant le plan, programme ou le projet.

II. Champ de la concertation préalable

Le champ d'application de la concertation préalable est fixé par l'article L.121-15-1.

	CHAMP	EXCEPTIONS
Projets	- Projets relevant de la Commission nationale du débat public (CNDP) pour lesquels celle-ci a décidé qu'une concertation préalable devait être organisée ; - Projets relevant du II de l'article L.121-8 pour lesquels le maître d'ouvrage (MO) a décidé de ne pas saisir la CNDP et d'organiser directement une concertation préalable ; - Projets soumis à évaluation environnementale (art. L.122-1 et R.122-2) et ne relevant pas de la CNDP ;	- Projets soumis à concertation obligatoire en application de l'article L.103-2 du code de l'urbanisme : création d'une ZAC, projets de renouvellement urbain et projets énumérés à l'article R.103-1 du code de l'urbanisme ; - Projets ayant fait l'objet de la concertation facultative du code de l'urbanisme (art. L.300-2). Pour que cette dérogation s'applique, cette concertation doit toutefois avoir été organisée dans le respect des droits mentionnés aux 1°, 3° et 4° du II de l'article L.120-1 du code de l'environnement ;

Plans et programmes	- Plans et programmes relevant de la Commission nationale du débat public (CNDP) pour lesquels celle-ci a décidé qu'une concertation préalable devait être organisée ; - Plans et programmes soumis à évaluation environnementale (art. L.122-4 et R.122-17 du code de l'environnement ; art. L.104-1 et suivants et R.104-1 et suivants du code de l'urbanisme) hors champ CNDP.	- Documents d'urbanisme soumis à concertation obligatoire en application de l'article L.103-2 du code de l'urbanisme : procédures d'élaboration et de révision du Scot ou du PLU, de mise en compatibilité de Scot et de PLU, de modifications soumises à évaluation environnementale, ainsi que les procédures d'élaboration et révision soumises à évaluation environnementale des cartes communales ; - Certains plans et programmes soumis à une procédure particulière : - plan de prévention des risques technologiques (PPRT) ; - plan de gestion des risques inondation (PGRI) ; - schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) ; - plan d'action pour le milieu marin ; - schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.
---------------------	--	---

Sont en outre exclus du champ de la participation du public en phase amont, en application de l'article L.121-24 :

1. les opérations ayant reçu la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale en application de l'article L.2391-1 du code de la défense ou celle d'opération sensible intéressant la sécurité nationale en application de l'article L.112-3 du code de la sécurité intérieure ;
2. les projets lorsque tout ou partie des informations qui s'y rapportent sont soumises à des règles de protection du secret de la défense nationale et que ces informations sont essentielles à la compréhension du dossier ;
3. l'approbation, la révision, la modification ou la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme, lorsqu'elles ont pour objet exclusif de permettre la réalisation d'une opération prévue aux 1° et 2°.

L'article L.121-15-1 prévoit en outre un **droit d'option**, en faveur de la concertation du code de l'environnement, pour un maître d'ouvrage dont le projet entre à la fois dans le champ de cette concertation et de la concertation obligatoire du code de l'urbanisme. Autrement dit, le maître d'ouvrage peut décider de soumettre l'ensemble du projet à la concertation au titre du code de l'environnement. Cette concertation vaudra alors également concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme.

Le projet soumis à concertation s'entend au sens de l'article L.122-1 comme :

- « 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 ;
- « 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 ».

La concertation préalable intervient en amont pour l'ensemble du projet. Ainsi les travaux, installations ou ouvrages constituant un projet d'ensemble ne sont pas soumis à nouveau, à l'occasion des autorisations successives, aux dispositions relatives à la concertation préalable, si l'ensemble de ces dispositions ont bien été respectées en amont.

III. Engagement de la concertation préalable

(art. L.121-17)

La concertation préalable du code de l'environnement n'est jamais systématique. Elle peut être engagée par différents acteurs (art. L.121-17).

1. LA CONCERTATION PRÉALABLE ORGANISÉE DE FAÇON VOLONTAIRE PAR LE MAÎTRE D'OUVRAGE OU LA PERSONNE PUBLIQUE RESPONSABLE

(I de l'art. L.121-17)

La concertation préalable peut être organisée de façon volontaire par le maître d'ouvrage du projet ou par la personne publique responsable du plan ou programme.

Dans ce cas, il peut :

- fixer les modalités, qui devront respecter les conditions minimales fixées à l'article L.121-16 ;
- recourir à la concertation sous l'égide d'un garant. Dans ce second cas, la concertation devra respecter les conditions prévues aux articles L.121-16 et L.121-16-1.

NB : l'organisation d'une concertation sans le recours à un garant ne fait pas obstacle à l'exercice du droit d'initiative.

2. DÉCLARATION D'INTENTION ET DROIT D'INITIATIVE (III de l'art. L.121-17, art. L.121-17-1 à L.121-19)

Le droit d'initiative permet à des citoyens, des associations agréées pour la protection de l'environnement ou à des collectivités territoriales de demander, pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale⁸ et pour certains projets également soumis à évaluation environnementale, l'organisation d'une concertation préalable sous l'égide d'un garant si celle-ci n'a pas eu lieu.

Afin que ce droit puisse pleinement s'exercer, le maître d'ouvrage est tenu d'informer le public en publiant une déclaration d'intention. Cela concerne les projets publics de plus de 5 millions d'euros et les projets privés bénéficiant de subventions publiques dépassant ce même montant.

Pour les plans et programmes, l'acte prescrivant leur élaboration constitue la déclaration d'intention. À défaut d'acte de prescription, une déclaration d'intention doit être publiée.

Le droit d'initiative pourra être exercé auprès du préfet dans le délai de 2 mois à compter de la publication de la déclaration d'intention ou de la prescription de l'élaboration du plan ou programme. Le préfet décide alors, dans un délai d'1 mois, d'imposer ou non une concertation préalable organisée sous l'égide d'un garant.



Pour aller plus loin

Fiche « La concertation préalable (2/3) : déclaration d'intention et droit d'initiative ».

3. LA CONCERTATION PRÉALABLE IMPOSÉE PAR L'AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR AUTORISER LE PROJET OU POUR APPROUVER LE PLAN OU PROGRAMME (II de l'art. L.121-17)

En l'absence de concertation préalable, l'autorité compétente pour autoriser le projet ou pour approuver le plan ou programme soumis à évaluation environnementale peut également en imposer l'organisation sous l'égide d'un garant. Pour les projets cette décision intervient dans un délai de 2 mois à compter de la publication de la déclaration d'intention ou, pour les projets qui n'y sont pas soumis, au plus tard dans un délai de 15 jours à compter du dépôt de la demande d'autorisation. Pour les plans et programmes, cette décision intervient dans un délai de 2 mois à compter de la publication de la prescription de l'élaboration du plan ou programme.



Pour aller plus loin

Fiche « La concertation préalable (3/3) : modalités d'organisation ».

⁸ Sauf exceptions en application de l'article L.121-15-1 : cf. tableau page 2.

La concertation préalable (2/3)

droit d'initiative et déclaration d'intention



Références législatives et réglementaires

Articles L.121-17 à L.121-21 et R.121-25 à R.121-28 du code de l'environnement

Afin de renforcer l'effectivité du principe de participation, l'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 a créé un droit d'initiative citoyenne permettant au public de demander l'organisation d'une concertation préalable pour les plans, programmes et certains projets assujettis à évaluation environnementale. Ce dispositif s'inscrit dans le cadre des droits du public énoncés à l'article L.120-1 du code de l'environnement.

La concertation préalable a pour objet d'associer le public à l'élaboration du plan ou projet, à un stade où toutes les options sont encore ouvertes, permettant notamment de questionner l'opportunité du projet.

Le projet faisant l'objet de la concertation est le projet soumis à évaluation environnementale. La concertation est organisée en amont des procédures d'autorisation, pour l'ensemble du projet (au sens de l'article L.122-1). Au stade des autorisations, le public sera associé dans le cadre de l'enquête publique (art. L.123-1 et suiv.) ou de la participation par voie électronique (art. L.123-19).



Pour aller plus loin

Fiche « La concertation préalable (1/3) : cadre général ».

I. Champ du droit d'initiative *(art. L.121-17-1 et art. R.121-25)*

Le droit d'initiative est ouvert pour les plans, programmes assujettis à évaluation environnementale (de façon systématique ou après examen au cas par cas) à l'exception :

- des plans et programmes relevant du champ de la Commission nationale du débat public (CNDP) en application du IV de l'article L.121-8 (art L.121-15-1) ;
- de certains plans et programmes soumis à une procédure particulière de concertation (art. L.121-15-1)⁹ ;
- les plans et programmes soumis à concertation obligatoire en application de l'article L.103-2 du code de l'urbanisme¹⁰ (art. L.121-15-1) ;

Le droit d'initiative est également ouvert pour les projets soumis à évaluation environnementale, à l'exception de ceux relevant du champ de la CNDP¹¹, qui répondent aux conditions suivantes :

- projets réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique, lorsque le montant des dépenses prévisionnelles est supérieur à 5 millions d'euros ;
- projets privés, lorsque le montant total des subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette au maître d'ouvrage est supérieur à ce même montant.

1. PRÉCISIONS SUR LES PROJETS RÉALISÉS SOUS MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE

L'article L.122-1 définit le maître d'ouvrage comme « l'auteur d'une demande d'autorisation concernant un projet privé ou l'autorité publique qui prend l'initiative d'un projet ».

S'agissant d'un projet public, c'est donc l'initiative du projet qu'il faut prendre en compte. Ainsi, au titre des dispositions relatives à la concertation préalable, doit être considéré comme un projet réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique tout projet dont l'initiative relève d'une personne publique, y compris lorsque le projet est réalisé dans le cadre d'une concession.

Dans ce cas, la concertation relève donc de la personne publique à l'initiative du projet qui est seule en capacité de réajuster les options de base structurant le projet. Elle est organisée en amont et, le cas échéant, avant procédure de mise en concurrence. Ainsi, le public peut prendre part à la réflexion sur les fondements du projet, ses objectifs, ses justifications et les options alternatives, y compris l'option zéro.

⁹ Plan de prévention des risques technologiques (PPRT), plan de gestion des risques inondation (PGRI), schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), plan d'action pour le milieu marin (PAMM), schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

¹⁰ Il s'agit des procédures d'élaboration et de révision des schémas de cohérence territoriale (Scot) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), de modification de Scot et de PLU soumise à évaluation environnementale, de mise en compatibilité de Scot et de PLU soumise à évaluation environnementale, d'élaboration et de révision des cartes communales soumises à évaluation environnementale.

¹¹ Pour les projets relevant du II de l'article L.121-8 (saisine de la CNDP non systématique), ce même article prévoit toutefois un droit d'initiative permettant à des citoyens, parlementaires, collectivités territoriales ou associations de protection de l'environnement de saisir la CNDP afin qu'elle se prononce sur les modalités de participation du public (débat public ou concertation préalable).

2. PRÉCISIONS SUR LES PROJETS PRIVÉS BÉNÉFICIAIRE DE SUBVENTIONS PUBLIQUES À L'INVESTISSEMENT

Les subventions publiques à prendre en compte sont les « subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette ».

L'article 9-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations fixe la définition d'une subvention. Il s'agit d'une contribution :

- décidée par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial ;
- attribuée sans contrepartie ;
- attribuée de façon discrétionnaire par la collectivité publique ;
- justifiée par des considérations d'intérêt général pour le soutien du projet dont le bénéficiaire de droit privé est à l'origine.

En outre, dans le cadre de l'article L.121-17-1, sont prises en compte les subventions publiques attribuées sous forme d'aide financière nette au maître d'ouvrage. Cela exclut notamment :

- les aides en nature (mise à disposition de locaux ou de matériels, prestations intellectuelles, réalisation de travaux par une collectivité territoriale pour permettre l'implantation d'une entreprise...) ;
- les tarifs de rachat préférentiel ;
- les avances remboursables ;
- les prêts.

II. Modalités d'application

1. LA DÉCLARATION D'INTENTION (art. L.121-18 et R.121-25)

a. Contenu et forme de la déclaration d'intention

Afin que le droit d'initiative puisse pleinement s'exercer, le maître d'ouvrage du projet est tenu d'informer le public en publiant une déclaration d'intention qui doit comporter :

- les motivations et raisons d'être du projet ;
- le cas échéant, le plan ou le programme dont il découle ;
- la liste des communes correspondant au territoire susceptible d'être affecté par le projet (cette liste est déterminée par le maître d'ouvrage en tenant compte des principaux impacts environnementaux de son projet connus à ce stade) ;
- un aperçu des incidences potentielles sur l'environnement ;
- une mention, le cas échéant, des solutions alternatives envisagées ;
- les modalités déjà envisagées, s'il y a lieu, de concertation préalable du public.

Pour les plans et programmes, la déclaration d'intention est constituée par l'acte prescrivant leur élaboration (ou leur évolution). Cet acte contient :

- une présentation synthétique du contexte dans lequel s'inscrit le plan ou programme (cadre législatif et réglementaire, politiques nationales et territoriales et, le cas échéant, les documents de rang supérieur qu'il doit prendre en compte) ;
- la liste des communes du périmètre couvert par le plan ou le programme ;
- les principaux enjeux environnementaux du territoire et un aperçu des incidences potentielles du plan/programme sur l'environnement ;
- les modalités déjà envisagées de concertation du public s'il y a lieu.

La décision de cas par cas imposant une évaluation environnementale peut également valoir déclaration d'intention. Elle doit, pour cela, être accompagnée du formulaire de demande et, le cas échéant, d'une description des modalités de concertation préalable déjà envisagées.

b. Publication de la déclaration d'intention

La déclaration d'intention ou l'acte de prescription du plan-programme est :

- publiée sur le site internet du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, s'il ou elle dispose d'un tel site, et sur le site internet des services de l'État dans le département ;
- rendue publique par le biais d'un affichage :
 - dans les mairies des communes listées (pour les projets) ;
 - dans les locaux de l'autorité responsable de son élaboration (pour les plans-programmes).

Cet affichage mentionne le site internet sur lequel est publiée la déclaration d'intention.

En outre, le maître d'ouvrage d'un projet est tenu de transmettre sa déclaration d'intention à l'autorité compétente pour autoriser le projet. Cette dernière dispose d'un délai d'1 mois pour lui demander des éléments complémentaires et peut, par décision motivée et en application de l'article L.121-17, lui imposer l'organisation d'une concertation préalable sous l'égide d'un garant.

Information de la déclaration d'intention pour les projets

L'autorité compétente pour autoriser le projet informe les régions, les départements et les communes dans lesquels se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention. Elle peut informer d'autres collectivités territoriales ainsi que leurs groupements. Elle peut également informer des associations ou fédérations d'associations agréées.

Pour les projets, aucune participation « aval » (enquête publique ou participation du public par voie électronique) ne pourra être engagée en l'absence de cette publication (art L.121-18).

2. EXERCICE DU DROIT D'INITIATIVE (art. L.121-19 et R.121-26 à R.121-28)

Le droit d'initiative peut être exercé, dans le délai de 2 mois à compter de la publication de la déclaration d'intention, auprès du préfet de département par :

- **des citoyens** : un nombre de ressortissants majeurs de l'UE résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention égal ou supérieur à :
 - 20 % de la population recensée dans les communes du même périmètre,
 - ou à 10 % de la population recensée dans le ou les départements, dans la ou les régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration ;Le représentant des signataires adresse au préfet un courrier électronique de saisine accompagnée de la pétition prévue à l'article R.121-28 du code de l'environnement.
- **un conseil régional, départemental ou municipal ou l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)** dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention.
Le courrier électronique ou postal adressé au préfet doit être accompagné de la délibération autorisant la saisine.
- **des associations de protection de l'environnement** :
 - une association agréée au niveau national en application de l'article L.141-1 du code de l'environnement,
 - ou deux associations ou une fédération d'associations agréée(s) au titre du même article dans le cadre de la région ou du département dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention.Aucune concertation préalable organisée selon des modalités librement fixées ne peut être mise en œuvre pendant le délai du droit d'initiative.

3. DÉCISION DU PRÉFET (art L.121-19 et R.121-27)

Lorsque le préfet est saisi, il en informe sans délai le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable.

Il apprécie la recevabilité de la demande, notamment au regard du territoire susceptible d'être affecté par le projet, plan ou programme, compte tenu de ses principaux impacts environnementaux et de ses retombées socio-économiques.

Il décide de l'opportunité d'organiser une concertation préalable respectant les modalités des articles L.121-16 et L.121-16-1 (concertation menée sous l'égide d'un garant) dans un délai d'1 mois à compter de la réception de la demande. S'il donne une suite favorable au droit d'initiative, il fixe la durée et l'échelle territoriale de la concertation au regard des principaux impacts environnementaux et des retombées socio-économiques attendus.

Sa décision est motivée et rendue publique dans un délai maximum d'**1 mois** à compter de la réception de la demande. En l'absence de décision explicite dans ce délai, le préfet est réputé avoir rejeté la demande.

Lorsque le préfet décide de donner une suite favorable à la saisine, cette décision est notifiée au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable et publiée sur le site internet des services de l'État dans le département.

III. La concertation organisée à l'issue du droit d'initiative

La concertation organisée à l'issue du droit d'initiative respecte les modalités fixées aux *articles L.121-16 et L.121-16-1 du code de l'environnement* :

- elle est organisée sous l'égide d'un garant nommé par la CNDP ;
- un avis est publié **15 jours** avant le début de la concertation ;
- elle est d'une durée minimale de **15 jours** et d'une durée maximale de **3 mois** ;
- le public peut adresser ses observations et propositions par voie électronique ou postale ;
- un bilan est établi par le garant dans un délai d'**1 mois** à compter de la clôture de la concertation. Il est rendu public par le maître d'ouvrage.
- le maître d'ouvrage publie dans un délai de **2 mois** après la publication du bilan les mesures qu'il compte prendre pour tenir compte de la concertation.



Pour aller plus loin

Fiche « La concertation préalable (3/3) : modalités d'organisation de la concertation préalable ».

**À savoir (art. L.121-20)**

Pour les projets soumis à déclaration d'intention, la demande d'autorisation n'est recevable que si :

- la déclaration d'intention (ou l'acte valant déclaration d'intention) a été publiée ;
- les délais prévus pour l'exercice du droit d'initiative ou la réponse du représentant de l'État sont expirés ;
- les modalités de concertation préalable annoncées dans la déclaration d'intention ou, le cas échéant, les modalités définies aux *articles L.121-16 et L.121-16-1* ont été respectées.

Les plans ou programmes soumis à déclaration d'intention ne peuvent être soumis à approbation que si :

- les délais prévus pour l'exercice du droit d'initiative ou la réponse du représentant de l'État sont expirés ;
- les modalités de concertation préalable annoncées dans la déclaration d'intention ou, le cas échéant, les modalités définies aux *articles L.121-16 et L.121-16-1* ont été respectées.

La concertation préalable (3/3)

modalités d'organisation



Références législatives et réglementaires

Articles L.121-16 à L.121-21 et R.121-19 à R.121-24 du code de l'environnement

En application de l'article L.120-1 du code de l'environnement, la concertation préalable doit permettre au public :

- d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ;
- de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;
- 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.

Afin d'assurer le respect de ces droits, le code de l'environnement fixe un encadrement minimal des modalités de la concertation.

Ainsi, deux types de concertation sont prévues :

- la **concertation préalable organisée selon des modalités librement fixées** par le maître d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable du plan programme : cette concertation doit toutefois respecter les modalités fixées à l'article L.121-16 qui constituent **des garanties minimales** ;
- la **concertation préalable organisée sous l'égide d'un garant** : cette concertation doit respecter les modalités fixées aux *articles L.121-16 et L.121-16-1*. Il s'agit de la concertation organisée sur décision de la Commission nationale du débat public

(CNDP), de l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan-programme ou du préfet suite à l'exercice du droit d'initiative. Ce dispositif participatif recouvre également le cas où le maître d'ouvrage ou la personne publique compétente décide, de façon volontaire, d'organiser une concertation sous l'égide d'un garant.

Les dépenses relatives à l'organisation matérielle de la concertation préalable sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du plan ou programme. En revanche, le garant est indemnisé par la CNDP.

I. La concertation sans garant

(art. L.121-16 et R.121-19 à R.121-21)

Une concertation décidée de façon volontaire par le maître d'ouvrage ou la personne responsable du plan ou programme doit respecter, *a minima*, les modalités prévues à l'article L.121-16.

1. INFORMATION PRÉALABLE DU PUBLIC (L'AVIS) (art. L.121-16 et R.121-19)

Au plus tard **15 jours avant** l'organisation de la concertation préalable, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable publie un **avis** qui comporte :

- l'objet de la concertation ;
- la mention que cette concertation est organisée de façon volontaire par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable ;
- la durée et les modalités de la concertation ;
- l'adresse du site internet sur lequel est publié le dossier soumis à concertation préalable.

Cet avis est publié sur le **site internet** du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, ou, s'il ou elle n'en dispose pas, sur le site internet des services de l'État dans le département.

Il est également rendu public par voie d'**affichage** :

- pour les projets, dans les mairies des communes dont le territoire est susceptible d'être affecté par le projet ;
- pour les plans-programmes, dans les locaux de la personne publique responsable.

L'avis est également publié dans **deux journaux régionaux ou locaux** diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les projets d'importance nationale et les plans et

programmes de niveau national, cet avis est, en outre, publié dans un **journal à diffusion nationale**.

2. ORGANISATION DE LA CONCERTATION (art. L.121-16 et R.121-20)

La concertation est d'une durée minimale de **15 jours** et d'une durée maximale de **3 mois**.

Le **dossier de concertation** comprend notamment :

- les objectifs et caractéristiques principales du plan, programme ou projet, y compris, pour le projet, son coût estimatif ;
- le cas échéant, le plan ou programme dont il découle ;
- la liste des communes correspondant au territoire susceptible d'être affecté ;
- un aperçu des incidences potentielles sur l'environnement ;
- une mention, le cas échéant, des solutions alternatives envisagées.

3. INFORMATION POST-CONCERTATION (BILAN DE LA CONCERTATION) (art. L.121-16 et R.121-21)

Le public doit être informé des suites données à la concertation.

Dans un délai de **3 mois** après la fin de la concertation, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable est tenu de publier le bilan sur son site internet ou, s'il ou elle ne dispose pas d'un tel site, sur le site des services de l'État dans le département.

Le bilan comprend :

- un résumé de la façon dont la concertation s'est déroulée ;
- une synthèse des observations et propositions présentées ;
- le cas échéant, la mention des évolutions du projet, plan ou programme qui résultent de la concertation préalable.

En outre, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable publie, en même temps que le bilan, les mesures qu'il ou elle juge nécessaire de mettre en place pour tenir compte des enseignements tirés de la concertation.

II. La concertation organisée sous l'égide d'un garant *(art. L.121-16 et L.121-16-1 ; R.121-19, R.121-20 et R.121-22 à R.121-24)*

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable, lorsqu'il décide d'organiser une concertation préalable, est libre de recourir ou non à un garant.

En revanche, la concertation est systématiquement organisée sous l'égide d'un garant lorsqu'elle est décidée :

- en application du II de l'article L. 121-8 (projets relevant de la CNDP mais pour lesquels le maître d'ouvrage a choisi de ne pas saisir la CNDP) ;
- en application de l'article L. 121-9 (décision de la CNDP à la suite d'une saisine) ;
- en application de l'article L. 121-17 (décision de l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme) ;
- en application de l'article L. 121-19 (décision du préfet suite à l'exercice du droit d'initiative).

1. DÉSIGNATION DU GARANT PAR LA CNDP (ART. L.121-16-1 ET R.121-22)

La personne publique responsable ou le maître d'ouvrage demande à la CNDP de désigner le garant parmi ceux inscrits sur la **liste nationale de garants** publiée sur le site de la CNDP. La CNDP se prononce dans un délai de **35 jours**. Lorsqu'elle l'estime nécessaire, au regard des caractéristiques du projet, plan ou programme, elle peut désigner plusieurs garants.

Ne peuvent être désignées garants les personnes intéressées au projet à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre ou le contrôle du projet soumis à concertation.

En cas d'empêchement du garant, la CNDP désigne un garant remplaçant, fixe la date de reprise de la concertation et en informe le public.



Rôle du garant *(art. L.121-1-1 et L.121-16-1)*

Le garant est tenu à une obligation de neutralité et d'impartialité.

Il veille notamment :

- à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public ;
- au bon déroulement de la concertation préalable ;
- à la possibilité pour le public de formuler des questions et de présenter des observations et propositions ;
- à la diffusion de l'ensemble des études techniques et expertises présentées par le public au cours de la procédure de participation.

Le garant peut demander à la CNDP, qui en supporte le coût, une étude technique complémentaire. La décision de la CNDP est portée à la connaissance du public sur le site internet prévu pour la concertation. Lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à la réalisation d'une étude technique ou d'une expertise complémentaire, le garant doit motiver sa décision de ne pas transmettre cette demande à l'examen de la CNDP.

Il statue également sur l'opportunité de donner suite aux demandes de communication adressées au maître d'ouvrage, personne publique responsable ou autorité compétente. Cette décision se fait dans le respect des dispositions du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) notamment son *article L.311-5*.

Le public lui adresse ses observations et propositions par voie électronique ou postale. Elles sont publiées sur le site internet prévu pour la concertation préalable.

Le garant informe le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du plan ou programme, la CNDP et le représentant de l'État du déroulement de la concertation.

2. INFORMATION PRÉALABLE DU PUBLIC (L'AVIS) - (ART. L.121-16 ET R.121-19)

Au plus tard **15 jours** avant l'organisation de la concertation préalable, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable publie un **avis** qui comporte :

- l'objet de la concertation ;
- l'initiative de la concertation (maître d'ouvrage ou personne publique responsable, autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan-programme, préfet à la suite du droit d'initiative, CNDP) : lorsqu'elle n'est pas organisée de façon volontaire par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable, il est fait mention de la décision imposant l'organisation de la concertation et du site sur lequel elle est publiée ;
- les nom et qualité du garant s'il a été désigné ;
- la durée et les modalités de la concertation ;
- l'adresse du site internet sur lequel est publié le dossier soumis à concertation préalable.

Cet avis est publié sur le **site internet** du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, ou, s'il ou elle n'en dispose pas, sur le site internet des services de l'État dans le département.

Il est également rendu public par voie d'**affichage** :

- pour les projets, dans les mairies des communes dont le territoire est susceptible d'être affecté par le projet ;
- pour les plans-programmes, dans les locaux de la personne publique responsable.

L'avis est également publié dans **deux journaux régionaux ou locaux** diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les projets d'importance nationale et les plans et programmes de niveau national, cet avis est, en outre, publié dans **un journal à diffusion nationale**.

3. ORGANISATION DE LA CONCERTATION

La concertation est d'une durée minimale de **15 jours** et d'une durée maximale de **3 mois**.

Le **dossier de concertation** comprend notamment :

- les objectifs et caractéristiques principales du plan, programme ou projet, y compris, pour le projet, son coût estimatif ;
- le cas échéant, le plan ou programme dont il découle ;
- la liste des communes correspondant au territoire susceptible d'être affecté ;
- un aperçu des incidences potentielles sur l'environnement ;
- une mention, le cas échéant, des solutions alternatives envisagées.

Ce dossier est établi et complété, le cas échéant, selon les indications données par l'autorité qui a demandé l'organisation de la concertation préalable (CNDP, autorité compétente, préfet) et en concertation avec le garant.

4. INFORMATION POST-CONCERTATION (ART. L.121-16-1 ; R.121-23 ET R.121-24)

Le public doit être informé des suites données à la concertation.

a. Le bilan de la concertation

Le garant établit le bilan dans le délai d'**1 mois** au terme de la concertation. Il le transmet au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable qui le publie sans délai.

Le bilan comprend :

- un résumé de la façon dont la concertation s'est déroulée ;
- une synthèse des observations et propositions présentées ;
- le cas échéant, la mention des évolutions du projet, plan ou programme qui résultent de la concertation préalable.

Il est publié :

- sur le site internet du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable ou, s'il ou elle n'en dispose pas, sur le site internet des services de l'État dans le département ;
- le cas échéant, sur le site de l'autorité ayant décidé l'organisation de la concertation (CNDP, préfet, autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme).

Le garant informe la CNDP et le représentant de l'État du déroulement et du bilan de la concertation préalable.

b. Les enseignements tirés de la concertation

Dans un délai de **2 mois** à compter de la publication du bilan par le garant, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable publie les mesures qu'il ou elle juge nécessaire de mettre en place pour tenir compte des enseignements tirés de la concertation.

5. CONTINUUM DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC (ART. L.121-14 ET L.121-16-2)

Lorsque la concertation préalable a été décidée par la CNDP, cette dernière procède systématiquement à la désignation d'un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de la participation du public en aval en application de l'article L. 121-14. L'indemnisation de ce garant est à la charge de la CNDP.

Dans les autres cas, la CNDP peut, à la demande du maître d'ouvrage ou de l'autorité compétente pour autoriser le projet, désigner un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions prévues à l'article L. 121-16-2. L'indemnisation de ce garant est à la charge du maître d'ouvrage.

Fiches techniques

La phase aval

- L'enquête publique
- La participation du public par voie électronique

L'enquête publique (1/3)

cadre général (objet, champ, engagement)



Références législatives et réglementaires

Articles L.123-1 à L.123-18 et articles R.123-1 et suivants du code de l'environnement

La participation du public aux processus d'élaboration des projets, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement intervient à deux étapes.

- En amont, lors de l'élaboration du plan ou du projet : il s'agit des procédures de débat public (*art. L.121-8 et suiv.*) ou de concertation préalable (*art. L.121-15-1 et suiv.*). Leur objet est d'associer le public à l'élaboration du plan ou projet, à un stade où toutes les options sont encore ouvertes, permettant en particulier de questionner l'opportunité du projet, plan ou programme.
- En aval, au stade de l'approbation du plan, programme ou de l'autorisation du projet : il s'agit des procédures d'enquête publique (*art. L.123-1 et suiv.*), de participation du public par voie électronique (*art. L.123-19*) ou du dispositif de participation du public hors procédures particulières (*art. L.123-19-1 et suiv.*). Cette consultation porte sur un dossier finalisé (plan, programme ou projet prêt à être approuvé ou autorisé) et permet d'améliorer et de faire évoluer le projet, plan ou programme.

Ces deux types de participation du public, intervenant à des stades différents, n'ont donc pas le même objectif.

En phase aval, l'enquête publique constitue un dispositif au service de la démocratie participative : elle informe le public et lui permet de donner son avis sur un projet, plan ou programme. Il existe trois régimes d'enquête publique : celui du code de

l'expropriation pour cause d'utilité publique, celui du code des relations entre le public et l'administration et celui du code de l'environnement. Cette fiche a pour objet de présenter l'enquête publique régie par le code de l'environnement, telle qu'elle est prévue aux *articles L.123-1 et suivants*¹².

L'enquête publique constitue le dispositif de référence de participation du public en phase « aval ». Elle est caractérisée notamment par l'intervention d'un ou plusieurs commissaires enquêteurs chargés d'animer, de conduire l'enquête publique et de permettre la participation du public au processus décisionnel.

I. Objet de l'enquête publique *(art. L.123-1)*

L'enquête publique est un dispositif de participation du public à l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Elle intervient notamment durant le processus d'évaluation environnementale et précède la décision finale d'approuver ou non le plan ou programme ou d'autoriser ou non le projet.

Elle a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts et avis des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'*article L.123-2*. L'enquête publique permet de recueillir les observations et propositions du public. Le responsable du projet, plan ou programme et l'autorité compétente disposent ainsi des éléments nécessaires à leur bonne information avant la décision d'autorisation ou d'approbation. En cela, l'enquête publique constitue une aide à la décision pour l'autorité compétente.

En application de l'*article L.120-1* relatif aux droits attribués au public dans le cadre de la mise en œuvre du principe de participation du public, l'enquête publique doit permettre au public :

- d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ;
- de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;
- 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.

¹² L'enquête publique dans le cadre de l'autorisation environnementale présente des spécificités qui ne sont pas présentées dans cette fiche.

II. Champ de l'enquête publique (art. L.123-2)

1. RÈGLE GÉNÉRALE

L'article L.123-2 précise le champ d'application de l'enquête publique, en établissant notamment un lien entre les projets soumis à évaluation environnementale et la soumission à l'enquête publique.

L'enquête publique est applicable :

- aux **projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement** exécutés par des personnes publiques ou privés devant comporter une évaluation environnementale au titre de l'article L.122-1 ;
- aux **plans et programmes** faisant l'objet d'une évaluation environnementale en application des *articles L.122-4 à L.122-11* du code de l'environnement ou *L.104-1 à L.104-3* du code de l'urbanisme, **pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations qui les régissent** ;
- aux projets de création d'un **parc national**, d'un **parc naturel marin**, projets de **charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional**, projets d'**inscription ou de classement de sites** et projets de classement en **réserve naturelle** et de détermination de leur périmètre de protection mentionnés au livre III du code de l'environnement ;
- aux **autres documents d'urbanisme et décisions** portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans et programmes soumis par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique du code de l'environnement ;
- aux **opérations d'aménagement susceptibles d'affecter l'environnement** ainsi qu'aux opérations de **planification urbaine**, considérées comme susceptibles d'affecter l'environnement.

2. EXCEPTIONS

Le 1^o du I de l'article L.123-2 vient lister des exceptions au principe de soumission à enquête publique. Certains projets en sont ainsi exemptés¹³ :

- les projets de zone d'aménagement concerté ;
- les projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie à l'article R.123-1 ;
- les travaux ou ouvrages exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ de l'enquête publique ;

¹³ Liste non exhaustive.

- les demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas. Les dossiers de demande pour ces permis font l'objet d'une procédure de participation du public par voie électronique ;
- les projets ayant fait l'objet d'une concertation facultative du code de l'urbanisme (exclusion figurant à l'article L.300-2 du code de l'urbanisme) ;
- les projets d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et d'installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive ;
- sauf disposition contraire, les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations, quels que soient les ouvrages ou aménagements auxquels ils se rapportent.

Ces projets bénéficiant d'exemption sont le plus souvent soumis à participation du public par voie électronique en application de l'article L.123-19 du code de l'environnement.



Pour en savoir plus

Fiche « La participation du public par voie électronique ».

En outre, en application de l'article L.123-19-8, sont exclus de toute forme de participation du public en phase aval :

1° Les **opérations ayant reçu la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale** en application de l'article L.2391-1 du code de la défense ou celle d'opération sensible intéressant la sécurité nationale en application de l'article L.112-3 du code de la sécurité intérieure ainsi que les servitudes et, le cas échéant, les plans de prévention des risques technologiques qui leur sont associés ;

2° Les **opérations relatives aux installations et activités nucléaires intéressant la défense** énumérées à l'article L.1333-15 du code de la défense, sous réserve des dispositions de l'article L.123-19-10 du code de l'environnement ;

3° Les **aménagements et travaux relatifs à des établissements, installations ou zones de stockage militaires ainsi que les servitudes** et, le cas échéant, les plans de prévention des risques technologiques qui leur sont associés, lorsque tout ou partie des informations qui s'y rapportent sont soumises à des règles de protection du secret de la défense nationale et que ces informations sont essentielles à la compréhension du dossier ;

4° L'**approbation, la modification, la révision ou la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme**, lorsque cette approbation, cette modification, cette révision ou cette mise en compatibilité a pour objet exclusif de permettre la réalisation d'une opération entrant dans le champ d'application de l'article L.123-19-8.

L'enquête publique (2/3)

modalités d'organisation



Références législatives et réglementaires

Articles L.123-1 à L.123-18 et articles R.123-1 et suivants du code de l'environnement

L'enquête publique constitue le dispositif de référence de participation du public en phase « aval ». Elle est caractérisée notamment par l'intervention d'un ou plusieurs commissaires enquêteurs chargés d'animer, de conduire l'enquête publique et de permettre la participation du public au processus décisionnel.

I. Ouverture et modalités de publicité

L'enquête publique intervient sur la base d'un dossier complet. Elle ne peut démarrer, pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale, qu'après que l'autorité environnementale ait rendu un avis sur ce plan ou programme et, pour les projets soumis à évaluation environnementale, qu'après que le maître d'ouvrage ait apporté une réponse écrite à cet avis.

1. QUI OUVRE L'ENQUÊTE PUBLIQUE ? (ART. L.123-3 ET R.123-3)

Elle est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet ou d'approbation du plan ou programme. Ce principe peut connaître des exceptions ou des précisions comme suit :

- Lorsqu'il s'agit d'un projet, plan ou programme d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un des établissements publics qui leur sont rattachés, elle est ouverte par **le maire ou par le président de l'organe délibérant** de la collectivité ou de l'établissement ;
- Si la décision soumise à enquête publique relève d'une autorité nationale de l'État, **le préfet territorialement compétent** est chargé de l'ouverture et de l'organisation de l'enquête, sauf dispositions contraires ;
- Lorsque l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique¹⁴, la décision d'ouverture est prise par **l'autorité de l'État compétente pour déclarer l'utilité publique** ;
- Dans le cas où le projet porte sur le territoire de plusieurs communes, départements ou régions, l'enquête peut être ouverte et organisée par une **décision conjointe des autorités compétentes** pour ouvrir et organiser l'enquête. Cette décision désigne alors l'autorité chargée de coordonner l'organisation de l'enquête et d'en centraliser les résultats.

2. MENTIONS OBLIGATOIRES DE L'ARRÊTÉ D'OUVERTURE (ART. R.123-9)

L'autorité en charge de l'organisation de l'enquête en informe le public. Pour cela, elle prend un arrêté d'ouverture de l'enquête publique, comportant des mentions obligatoires. Cet arrêté doit intervenir **15 jours** au moins avant l'ouverture de l'enquête, après concertation avec le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête. Cet arrêté doit notamment comprendre :

- L'objet de l'enquête, les caractéristiques principales du projet, plan ou programme ainsi que l'identité de la ou des personnes responsables du projet, plan ou programme ou de l'autorité auprès de laquelle des informations peuvent être demandées ;
- En cas de pluralité de lieux d'enquête, le siège de l'enquête, où toute correspondance postale relative à l'enquête peut être adressée au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête ;
- L'adresse électronique à laquelle le public peut transmettre ses observations et propositions pendant la durée de l'enquête, ainsi que, le cas échéant, l'adresse du site internet comportant le registre dématérialisé sécurisé mentionné à l'article L.123-10 ;
- Les lieux, les jours et heures où le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête, représentée par un ou plusieurs de ses membres, se tiendra à la disposition du public pour recevoir ses observations ;
- Le cas échéant, la date et le lieu des réunions d'information et d'échange envisagées ;

¹⁴ Une déclaration d'utilité publique peut être précédée d'une enquête publique au titre du code de l'environnement. Cf. l'article L.110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique est régie par le présent titre.

Toutefois, lorsque la déclaration d'utilité publique porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement relevant de l'article L.123-2 du code de l'environnement, l'enquête qui lui est préalable est régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} de ce code. ».

- La durée, le ou les lieux, ainsi que le ou les sites internet où, à l'issue de l'enquête, le public pourra consulter le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ;
- L'information selon laquelle, le cas échéant, le dossier d'enquête publique est transmis à un autre État, membre de l'Union européenne ou partie à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, signée à Espoo le 25 février 1991, sur le territoire duquel le projet est susceptible d'avoir des incidences notables ;
- S'il y a lieu, les coordonnées de chaque maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable des différents éléments du ou des projets, plans ou programmes soumis à enquête.

3. PUBLICITÉ ET MENTIONS OBLIGATOIRES DE L'AVIS D'ENQUÊTE PUBLIQUE (ART. L.123-10 ET R.123-11)

Un avis d'enquête publique fait l'objet d'une publicité **15 jours** au moins avant le début de l'enquête et d'un rappel dans les **8 premiers jours** suivant le début de l'enquête dans **deux journaux régionaux ou locaux** diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les projets d'importance nationale et les plans et programmes de niveau national, cet avis est, en outre, publié dans **deux journaux à diffusion nationale 15 jours** au moins avant le début de l'enquête.

Il est également **mis en ligne sur le site de l'autorité compétente** pour ouvrir et organiser l'enquête, et si celle-ci ne dispose pas d'un site internet, cet avis est publié, à sa demande, sur le site internet des services de l'État dans le département. Dans ce cas, l'avis doit être transmis au préfet au moins 1 mois avant le début de la participation, qui le met en ligne 15 jours avant cette date.

Par ailleurs, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne le ou les lieux où cet avis doit être **publié par voie d'affiches** et, éventuellement, par tout autre procédé, **15 jours** au moins avant l'ouverture de l'enquête publique et durant toute la durée de celle-ci.

- **pour les projets** : il est au minimum affiché en **mairie** dans les communes où se situe le projet, ainsi que celles dont le territoire est susceptible d'être affecté par le projet. Il est également affiché sur les lieux prévus pour la réalisation du projet ;
- **pour les plans et programmes de niveau départemental ou régional** : il est au minimum affiché dans les **préfectures et sous-préfectures**.

L'avis doit indiquer :

- L'objet de l'enquête ;
- La ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour statuer ;
- Le nom et les qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête ;

- La date d'ouverture de l'enquête, sa durée et ses modalités ;
- L'adresse du ou des sites internet sur lequel le dossier d'enquête peut être consulté ;
- Le (ou les) lieu (x) ainsi que les horaires où le dossier de l'enquête peut être consulté sur support papier et le registre d'enquête accessible au public ;
- Le ou les points et les horaires d'accès où le dossier de l'enquête publique peut être consulté sur un poste informatique ;
- La ou les adresses postales et électroniques auxquelles le public peut transmettre ses observations et propositions pendant le délai de l'enquête. S'il existe un registre dématérialisé, cet avis précise l'adresse du site internet à laquelle il est accessible ;
- L'existence d'un rapport sur les incidences environnementales, d'une étude d'impact ou, à défaut, d'un dossier comprenant les informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête, et l'adresse du site internet ainsi que du ou des lieux, où ces documents peuvent être consultés s'ils diffèrent de l'adresse et des lieux où le dossier peut être consulté. Il fait état, lorsqu'ils ont été émis, de l'existence de l'avis de l'autorité environnementale et des avis des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que du lieu ou des lieux où ils peuvent être consultés et de l'adresse des sites internet où ils peuvent être consultés si elle diffère de celle mentionnée ci-dessus.

4. DÉSIGNATION DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR OU DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE (ART. L.123-4 ET R.123-5) - RÔLE DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR (ART. L.123-13)

À la demande de l'autorité organisatrice de l'enquête, le président du tribunal administratif dans le ressort duquel se situe le siège de cette autorité désigne, selon la nature et l'importance des opérations, un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête¹⁵ pour conduire l'enquête. Il peut déléguer cette mission à un conseiller du tribunal administratif.

La demande précise l'objet de l'enquête, ainsi que la période d'enquête proposée, et comporte le résumé non technique ou la note de présentation, ainsi qu'une copie des pièces sous format numérique. Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cette fin désigne dans un délai de **15 jours** un commissaire enquêteur ou les membres, en nombre impair, d'une commission d'enquête parmi lesquels il choisit un président.

Le ou les commissaires enquêteurs sont désignés à partir d'une liste d'aptitude établie dans chaque département par une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cette fin. Cette liste est publique et fait l'objet d'une révision annuelle.

¹⁵ Les modalités de l'enquête publique décrites dans la présente fiche s'appliquent de la même manière qu'il s'agisse d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête.

S'agissant de sa mission, le commissaire enquêteur est chargé de conduire l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision. L'article L.123-13 du code de l'environnement prévoit qu'il a la possibilité de :

- demander au maître d'ouvrage ou à la personne publique de communiquer des documents qui sont utiles à la bonne information au public ;
- visiter les lieux concernés par l'enquête ;
- entendre les personnes concernées par le projet, plan ou programme qui en font la demande et convoquer toute personne dont il juge l'audition utile ;
- organiser toute réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage ou de la personne publique ;
- solliciter auprès du tribunal administratif, lorsque les spécificités de l'enquête l'exigent, la désignation d'un expert dont le coût est à la charge du responsable du projet ou du plan ou programme.



Pour aller plus loin

Fiche « L'enquête publique 3/3 : Le commissaire enquêteur ».

II. Dossier de l'enquête publique et mise à disposition du public

1. COMPOSITION DU DOSSIER (ART. L.123-12 ET R.123-8)

Le dossier comprend au moins :

1° En cas d'évaluation environnementale :

- L'étude d'impact et son résumé non technique, l'étude d'impact actualisée dans les conditions prévues par le III de l'article L.122-1-1, ou le rapport sur les incidences environnementales et son résumé non technique ;
- Le cas échéant, la décision prise après un examen au cas par cas ou la mention qu'une décision implicite a été prise, accompagnée, pour les projets, du formulaire de demande de cas par cas ;
- L'avis de l'autorité environnementale ainsi que la réponse écrite du maître d'ouvrage à l'avis de l'autorité environnementale.

2° En l'absence d'évaluation environnementale le cas échéant :

- La décision prise après un examen au cas par cas ne soumettant pas le projet, plan ou programme à évaluation environnementale ;

- Lorsqu'elle est requise, l'étude d'incidence environnementale et son résumé non technique ;
- Une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, plan ou programme, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan ou programme soumis à enquête a été retenu.

3° La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet, plan ou programme considéré, ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation.

4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, **les avis émis sur le projet, plan, ou programme.**

5° Le bilan de la procédure de débat public, de la concertation préalable ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision, ainsi que la synthèse des observations et propositions formulées par le public. Il comprend également l'acte prévu à l'article L.121-13 ainsi que, le cas échéant, le rapport final prévu à l'article L.121-16-2. Lorsque aucun débat public ou lorsque aucune concertation préalable n'a eu lieu, le dossier le mentionne.

6° La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet dont le ou les maîtres d'ouvrage ont connaissance.

7° Le cas échéant, la mention que le projet fait l'objet d'une évaluation transfrontalière de ses incidences sur l'environnement en application de l'article R.122-10 ou des consultations avec un État frontalier membre de l'Union européenne ou partie à la Convention du 25 février 1991 signée à Espoo.

2. MISE À DISPOSITION DU DOSSIER (ART. L.123-12 ET R.123-10)

Le dossier d'enquête publique est mis en ligne pendant toute la durée de l'enquête.

Il existe des possibilités de consulter le dossier sur support papier :

- Sur demande :

Le dossier de l'enquête publique reste consultable, pendant cette même durée, sur support papier en un ou plusieurs lieux déterminés dès l'ouverture de l'enquête publique. Les jours et heures de l'enquête pendant lesquels le public pourra consulter gratuitement l'exemplaire du dossier et présenter ses observations et propositions sont fixés de manière à permettre une large participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment des horaires normaux d'ouverture. Ils comprennent au minimum les jours et heures habituels d'ouverture au public de

chacun des lieux où est déposé le dossier : ils peuvent en outre comprendre des heures en soirée ainsi que plusieurs demi-journées prises parmi les samedis, dimanches et jours fériés.

- En raison du volume et des caractéristiques du dossier :

Un accès gratuit au dossier est également garanti par un ou plusieurs postes informatiques dans un lieu ouvert au public.

En outre, en application de l'article L.123-11, le dossier est communicable à toute personne sur sa demande et à ses frais, avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant celle-ci.

3. OBSERVATIONS DU PUBLIC (ART. R.123-13)

Le public peut consigner ses observations et propositions pendant toute la durée de l'enquête :

- sur le **registre d'enquête établi sur des feuillets non mobiles**, côté et paraphé par le commissaire enquêteur, tenu à disposition du public dans chaque lieu d'enquête ;
- sur le **registre dématérialisé**, si celui-ci est mis en place ;
- en les adressant **par voie postale ou par courrier électronique** au commissaire enquêteur ;
- Les observations et propositions écrites et orales du public sont également reçues par le commissaire enquêteur **aux lieux, jours et heures de permanence** qui auront été fixés et annoncés dans l'avis de l'enquête publique.

4. DURÉE ET COÛTS (ART. L.123-9 ET L.123-18)

La durée de l'enquête publique est fixée par l'autorité organisatrice, elle est de **30 jours minimum** pour les projets, plans et programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale. En l'absence d'évaluation environnementale, la durée de l'enquête peut être réduite à **15 jours**.

Le commissaire enquêteur peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de **15 jours**, par décision motivée, notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête.

S'agissant du coût, les frais afférents à l'organisation matérielle de la participation du public et à l'indemnisation du commissaire enquêteur sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du plan ou programme. Ces derniers ont donc l'obligation légale de prendre à leur charge, notamment, la publication dans la presse des avis d'ouverture de l'enquête publique, les frais de reprographie du dossier et les frais d'affichage.

III. Issue de l'enquête publique

1. CLÔTURE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE (ART. R.123-18)

À l'expiration du délai d'enquête, le registre d'enquête est mis à disposition du commissaire enquêteur qui le clôture.

- Dans un délai de **8 jours** à compter de la réception par le commissaire enquêteur du ou des registres, il rencontre le responsable du projet, plan ou programme et lui communique les observations écrites et orales consignées dans un **procès-verbal de synthèse**. Ce document permet au responsable du projet, plan ou programme de le faire évoluer pour tenir compte des observations émises ;
- Dans un délai de **15 jours** suite à cette rencontre, le responsable du projet, plan ou programme peut produire ses observations.

Cette clôture s'opère de manière identique en cas de prolongation de l'enquête publique.

2. RAPPORT ET CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR (ART. L.123-15, R.123-19 ET R.123-21)

Le commissaire enquêteur établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Ce rapport est composé de :

- l'objet du projet, plan ou programme ;
- la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête ;
- une synthèse des observations du public ;
- une analyse des propositions produites durant l'enquête ;
- les observations et les réponses éventuelles du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public.

Dans une présentation séparée, le commissaire enquêteur consigne ses conclusions motivées, en précisant si elles sont **favorables, favorables sous réserves ou défavorables** au projet, plan ou programme.

Ce rapport et ces conclusions motivées doivent être rendues par le commissaire enquêteur, dans un délai de **30 jours** à compter de la date de la clôture de l'enquête publique. À cette occasion, le commissaire enquêteur transmet à l'autorité compétente pour organiser l'enquête :

- l'exemplaire du dossier de l'enquête déposé au siège de l'enquête ;
- le ou les registres et pièces annexées ;
- le rapport ;
- les conclusions motivées.

Dans le même temps, il transmet une copie du rapport et des conclusions motivées au président du tribunal administratif.

Si, dans un délai de **30 jours** à compter de la date de clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées, ni présenté à l'autorité compétente pour organiser l'enquête une demande motivée de report de ce délai, l'autorité organisatrice peut, avec l'accord du maître d'ouvrage et après une mise en demeure du commissaire enquêteur, demander au président du tribunal administratif de dessaisir le commissaire enquêteur et de lui substituer un nouveau commissaire enquêteur. Celui-ci doit, à partir des résultats de l'enquête, remettre le rapport et les conclusions motivées dans un maximum de **30 jours** à partir de sa nomination. Il en va de même en cas de commission d'enquête défailante.

3. SUITES DU RAPPORT ET DES CONCLUSIONS - DURÉE DE VALIDITÉ DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

a. Suites données au rapport et aux conclusions (*art. R.123-20 et R.123-21*)

Dès réception du rapport et des conclusions, l'autorité organisatrice :

- en adresse une copie au responsable du projet, plan ou programme ;
- en adresse également une copie à la mairie de chaque commune où s'est déroulée l'enquête et à la préfecture de chaque département concerné afin qu'elle soit mise à disposition du public sans délai pendant **un an** à compter de la date de clôture de l'enquête ;
- publie le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sur le site internet où a été publié l'avis et le tient à la disposition du public pendant **un an**.

L'autorité compétente pour organiser l'enquête publique peut, dans un délai de **15 jours** et par lettre d'observation, informer le président du tribunal administratif lorsqu'elle constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptibles de constituer une irrégularité dans la procédure.

L'autorité décisionnaire doit prendre en compte le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur. Afin de répondre aux éventuelles réserves, recommandations ou conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, elle peut organiser, dans un délai de **2 mois** après la clôture de l'enquête, une réunion publique en présence du maître d'ouvrage. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête doivent être informés de la tenue d'une telle réunion.

La question de la reddition des comptes est importante et permet au public de savoir comment sa participation a été prise en compte.

Par ailleurs, **en cas de conclusions défavorables** du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, celles-ci ont des effets, d'une manière générale, au stade du contentieux devant le juge administratif des référés.

Plus spécifiquement pour les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunales, les projets doivent, en cas de conclusions défavorables,

faire l'objet d'une délibération motivée de leur organe délibérant réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique (*article L.123-16 du code de l'environnement*).

b. Durée de validité de l'enquête publique (*art. L.123-17 et R.123-24*)

Sauf dispositions contraires, les projets doivent être entrepris dans un **délai de 5 ans** à compter de la décision d'autorisation. À défaut, une nouvelle enquête publique devra être organisée, sauf s'il a été décidé, avant expiration de ce délai, une prorogation de la durée de validité de l'enquête pour **5 ans au plus**. Cette prorogation est décidée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête a été organisée et n'est possible que si le projet n'a pas fait l'objet de modifications substantielles ou lorsque des modifications de droit ou de fait de nature à imposer une nouvelle consultation du public ne sont pas intervenues depuis la décision arrêtant le projet.

L'enquête publique (3/3)

le commissaire enquêteur



Références législatives et réglementaires

Articles L.123-1 à L.123-18 et articles R.123-1 et suivants du code de l'environnement

L'enquête publique constitue un dispositif au service de la démocratie participative : elle informe le public et lui permet de donner son avis sur un projet, un plan ou un programme. L'enquête publique relative aux projets, plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement est prévue aux *articles L.123-1 et suivants du code de l'environnement*.

L'enquête publique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise.

La procédure d'enquête publique est caractérisée notamment par l'intervention des commissaires enquêteurs. Si, selon la nature et l'importance des opérations, l'enquête est conduite par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête, la procédure demeure cependant la même. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête est chargé d'animer l'enquête publique de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision (*article L.123-13 du code de l'environnement*).

I. L'inscription des commissaires enquêteurs sur les listes départementales d'aptitude

(art. D.123-38 à R.123-43)

1. CRITÈRES D'INSCRIPTION SUR LA LISTE D'APTITUDE

Dans chaque département, une commission, présidée par le président du tribunal administratif, établit une liste d'aptitude des commissaires enquêteurs après avoir vérifié qu'ils remplissent les conditions requises et les avoir auditionnés. Cette liste est publique et fait l'objet d'une révision annuelle pour s'assurer notamment que les commissaires enquêteurs inscrits remplissent toujours les conditions requises pour exercer leur mission. Par ailleurs, les commissaires enquêteurs ne peuvent être maintenus sur la liste d'aptitude **plus de 4 ans** sans présenter une nouvelle demande.

La commission d'aptitude vérifie notamment si des condamnations ou décisions sont mentionnées au bulletin n°2 du casier judiciaire du commissaire enquêteur.

Les critères de sélection des commissaires enquêteurs sont : **la compétence et l'expérience, les capacités d'analyse et de synthèse, le sens de l'intérêt général, l'intérêt pour les préoccupations d'environnement, la capacité d'accomplir leur mission avec objectivité, neutralité, impartialité et diligence.**

Une fois inscrit sur une liste d'aptitude et pendant tout le temps de son maintien sur celle-ci, le commissaire enquêteur est tenu de se former en vue de l'accomplissement de ses missions.

En cas de manquement à ses obligations, la radiation d'un commissaire enquêteur peut être prononcée à tout moment, par décision motivée de la commission.

2. MODALITÉS D'INSCRIPTION OU DE RÉINSCRIPTION DES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS SUR LA LISTE D'APTITUDE DE LEUR DÉPARTEMENT DE RÉSIDENCE

- Les commissaires enquêteurs doivent adresser leur demande, **avant le 1^{er} septembre** de l'année précédant l'année de validité de la liste, accompagnée de toutes pièces justificatives et de toutes précisions utiles, par lettre recommandée avec avis de réception postal à la préfecture du département dans lequel le postulant a sa résidence principale (ou sa résidence administrative, s'il s'agit d'un fonctionnaire ou d'un agent public en activité).
- Ils indiquent leurs **titres ou diplômes**, leurs éventuels travaux scientifiques, techniques et professionnels, ainsi que les différentes activités exercées ou fonctions occupées dans un cadre professionnel ou associatif.
- Ils précisent **leur disponibilité** et, éventuellement, les moyens matériels de travail dont ils disposent, notamment le véhicule et les moyens bureautiques et informatiques.

- Pour les réinscriptions, ils mentionnent **les formations suivies** en qualité de commissaires enquêteurs.

II. La désignation et l'indemnisation des commissaires enquêteurs

1. MODALITÉS DE DÉSIGNATION (art. L.123-4, R.123-4 et R.123-5)

L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête saisit, en vue de la désignation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête, le président du tribunal administratif dans le ressort duquel se situe le siège de cette autorité et lui adresse une demande qui précise l'objet de l'enquête ainsi que la période d'enquête proposée, et comporte le résumé non technique ou la note de présentation ainsi qu'une copie de ces pièces sous format numérique.

Suite à cette demande, le président du tribunal administratif (ou un conseiller ayant reçu délégation à cet effet) désigne dans un délai de **15 jours** un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête pour conduire l'enquête en le choisissant sur les listes d'aptitude départementales, sans limiter son choix aux listes des départements faisant partie du ressort du tribunal.

Lors de la désignation du commissaire enquêteur, le président du tribunal administratif doit vérifier sa **totale indépendance** vis-à-vis du maître d'ouvrage du projet ou de la personne publique responsable du plan ou du programme, et s'assurer qu'aucun conflit d'intérêt n'entre en jeu. En effet, le commissaire enquêteur est un tiers indépendant et doit garantir que l'enquête publique se déroule de la manière la plus **impartiale**. Le commissaire enquêteur signe une déclaration sur l'honneur quant à son indépendance avant d'accepter l'enquête.

2. INDEMNISATION DES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS

Les commissaires enquêteurs et les membres des commissions d'enquête ont droit à **une indemnité, à la charge de la personne responsable du projet, plan ou programme**, qui comprend des vacations et le remboursement des frais qu'ils engagent pour l'accomplissement de leur mission. C'est le président du tribunal administratif qui a désigné le commissaire enquêteur qui détermine le nombre de vacations allouées au commissaire enquêteur sur la base du nombre d'heures que le commissaire enquêteur déclare avoir consacrées à l'enquête depuis sa désignation jusqu'au rendu du rapport et des conclusions motivées, en tenant compte des difficultés de l'enquête ainsi que de la nature et de la qualité du travail fourni par celui-ci.

III. Le rôle et les prérogatives des commissaires enquêteurs

Avant l'enquête, le commissaire enquêteur rencontre l'autorité organisatrice de celle-ci et participe à l'élaboration de l'arrêté d'organisation de l'enquête, en se montrant particulièrement vigilant sur les dispositions prises pour assurer la participation du public. Il peut être force de proposition pour, par exemple, renforcer les moyens d'information et peut proposer des innovations et des outils adaptés.

Afin d'assurer la conduite et l'animation de l'enquête, le commissaire enquêteur dispose de plusieurs prérogatives :

- **visiter les lieux concernés**, à l'exception des lieux d'habitation. Lorsqu'il a l'intention de visiter des lieux concernés par le projet, plan ou programme, le commissaire enquêteur doit en informer au moins **quarante-huit heures** à l'avance les propriétaires et les occupants concernés, en leur précisant la date et l'heure de la visite projetée (*art. L.123-13 et R.123-15*) ;
- **faire compléter le dossier d'enquête** : lorsqu'il entend faire compléter le dossier par des documents utiles à la bonne information du public, le commissaire enquêteur en fait la demande au responsable du projet, plan ou programme (*art. L.123-13 et R.123-14*) ;
- **entendre toutes les personnes concernées** par le projet, plan ou programme, qui en font la demande et auditionner toutes les personnes ou services qu'il lui paraît utile de consulter (*art. L.123-13 et R.123-16*) ;
- **décider de l'opportunité de l'organisation de réunions** d'information et d'échange avec le public, en présence du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable à l'issue desquelles un compte rendu est établi par lui-même (*art. L.123-13 et R.123-17*) ;
- proposer éventuellement au président du tribunal administratif (ou au conseiller délégué à cet effet) la **désignation d'un expert** (*art. L.123-13*).

À l'issue de l'enquête publique, le commissaire enquêteur remet son rapport et ses conclusions motivées.

La participation du public par voie électronique (PPVE)



Références législatives et réglementaires

Articles L. 123-19, R. 123-46-1 et D. 123-46-2 du code de l'environnement

La participation du public aux processus d'élaboration des projets, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement intervient à deux étapes :

- En amont, lors de l'élaboration du plan ou du projet : il s'agit des procédures de débat public (art. L.121-8 et suiv.) ou de concertation préalable (art. L.121-15-1 et suiv.). Leur objet est d'associer le public à l'élaboration du plan ou projet, à un stade où toutes les options sont encore ouvertes, permettant en particulier de questionner l'opportunité du projet, plan ou programme ;
- En aval, au stade de l'approbation du plan, programme ou de l'autorisation du projet : il s'agit des procédures d'enquête publique (art. L.123-1 et suiv.), de participation du public par voie électronique (art. L.123-19) ou du dispositif de participation du public hors procédures particulières (art. L.123-19-1 et suiv.). Cette consultation porte sur un dossier finalisé (plan, programme ou projet prêt à être approuvé ou autorisé) et permet d'améliorer et de faire évoluer le projet, plan ou programme.

Ces deux types de participation du public, intervenant à des stades différents, n'ont donc pas le même objectif.

Bien que l'enquête publique constitue le dispositif de participation du public de référence en phase « aval », la réforme de 2016 a institutionnalisé un autre dispositif de participation du public, dénommé « participation du public par voie électronique » (PPVE). Cette procédure intervient à titre dérogatoire à l'enquête publique pour les projets. A contrario, la PPVE est réalisée de plein droit pour les plans et programmes sauf lorsqu'une enquête publique est requise par des dispositions sectorielles.

La PPVE est prévue à l'article L.123-19 du code de l'environnement. Elle a la particularité de se dérouler exclusivement par voie matérialisée.

I. Définition et champ d'application

(ART. L.123-19)

1. DÉFINITION ET OBJECTIF

La PPVE est un dispositif de participation du public aux décisions susceptibles d'affecter l'environnement, qui intervient durant le processus d'évaluation environnementale et précède la décision finale d'approuver ou non un plan ou programme ou d'autoriser ou non un projet.

En application de l'article L.120-1 du code de l'environnement, la PPVE doit permettre au public :

- d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ;
- de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;
- 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.

2. CHAMP D'APPLICATION

La PPVE est applicable :

- aux projets qui sont soumis à évaluation environnementale et qui sont exemptés d'enquête publique, notamment en application du 1^{er} du I de l'article L.123-2 du code de l'environnement (1^{er} du I de l'article L.123-19 du code de l'environnement) ;
- aux plans et programmes qui sont soumis à évaluation environnementale en application du code de l'environnement ou du code de l'urbanisme, à la condition qu'aucune enquête publique ne soit requise en application des dispositions particulières qui les régissent (2^o du I de l'article L.123-19 du code de l'environnement) ;
- aux projets dont l'étude d'impact est actualisée en application du III de l'article L.122-1-1 du code de l'environnement sous réserve que le projet a déjà fait l'objet d'une enquête publique et que des dispositions particulières n'en disposent pas autrement ;

- aux projets soumis à autorisation environnementale et ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale, lorsque le préfet choisit de ne pas organiser une enquête publique au regard des impacts du projet concerné sur l'environnement ainsi que des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ou de ses impacts sur l'aménagement du territoire (*b du I de l'article L.181-10 du code de l'environnement*).

**Exemples de projets faisant l'objet d'une PPVE lorsqu'ils sont soumis à évaluation environnementale :**

- les zones d'aménagement concerté (ZAC) ;
- les projets à caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'État ;
- les demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas ;
- les projets d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et d'installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone d'économie exclusive.

Exemples de plans et programmes faisant l'objet d'une PPVE :

- documents stratégiques de façade (DSF) ;
- programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;
- plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

II. Organisation de la PPVE

1. OUVERTURE ET MODALITÉS DE PUBLICITÉ (ART. L.123-19 ET R.123-46-1)

La PPVE est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet ou d'approbation du plan ou programme.

a. Mentions obligatoires de l'avis

(II de l'article L.123-19 du code de l'environnement)

L'avis d'ouverture de la PPVE, comportant une note de présentation, mentionne :

- la demande d'autorisation du projet ou le projet de plan ou programme ;
- les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision ;
- les coordonnées des autorités auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents ;
- les coordonnées auxquelles des observations et questions peuvent être adressées, ainsi que des précisions sur les conditions dans lesquelles elles peuvent être émises ;
- la ou les décisions pouvant être adoptée(s) au terme de la PPVE, ainsi que les autorités compétentes pour statuer ;
- une indication de la date et du lieu de mise à disposition du public des renseignements pertinents et des conditions de cette mise à disposition ;
- l'adresse du site internet sur lequel le dossier peut être consulté ;
- la mention selon laquelle le projet, plan ou programme est soumis à évaluation environnementale ;
- le cas échéant, la mention selon laquelle le projet, plan ou programme est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre ;
- le lieu où l'étude d'impact ou le rapport sur les incidences environnementales peut être consulté(e) ;
- l'avis de l'autorité environnementale, ainsi que le lieu où il peut être consulté.

b. Publicité de l'avis

(II de l'article L.123-19 et I de l'article R.123-46-1 du code de l'environnement)

L'avis d'ouverture de la PPVE fait l'objet d'une publicité **15 jours au moins** avant le début de la PPVE. Il est :

- **mis en ligne** sur le site de l'autorité compétente pour autoriser le projet ou élaborer le plan ou programme, et si celle-ci ne dispose pas d'un site internet, cet avis est publié, à sa demande, sur le site internet de la préfecture. Dans ce cas, l'avis doit être transmis au préfet au moins 1 mois avant le début de la participation.
- **publié dans la presse**. Cette publication est réalisée en fonction de l'importance et de la nature du projet, plan ou programme. L'avis doit être publié *a minima* **dans deux journaux régionaux ou locaux** diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les projets, plans ou programmes d'importance nationale, cet avis est, en outre, publié dans **un journal à diffusion nationale**.

- **publié par voie d'affiches** : l'autorité compétente pour ouvrir et organiser la participation désigne le ou les lieux où cet avis doit être publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tout autre procédé **15 jours** au moins avant le début de la participation et pendant toute la durée de celle-ci :
 - **pour les projets**, l'autorité désigne, au minimum, les locaux de l'autorité compétente pour autoriser le projet et toutes les mairies des communes sur le territoire desquelles se situe le projet ainsi que celles dont le territoire est susceptible d'être affecté par le projet. Par ailleurs, le responsable du projet doit procéder à l'affichage de l'avis sur les lieux prévus pour la réalisation du projet au moyen d'affiches conformes à des caractéristiques et dimensions fixées par arrêté du ministre chargé de l'environnement et qui doivent être visibles et lisibles de la ou, s'il y a lieu, des voies publiques.
 - **pour les plans et programmes**, l'autorité désigne, au minimum, les locaux de l'autorité compétente pour élaborer le plan ou le programme.

2. DOSSIER DE PPVE (II DE L'ARTICLE L.123-19 ET IV DE L'ARTICLE R.123-46-1)

a. Composition du dossier

Le dossier de la PPVE est composé des mêmes pièces que le dossier d'enquête publique. Il comprend au moins :

1° En cas d'évaluation environnementale :

- l'étude d'impact et son résumé non technique, ou l'étude d'impact actualisée dans les conditions prévues par le *III de l'article L.122-1-1*, ou le rapport sur les incidences environnementales et son résumé non technique ;
- le cas échéant, la décision prise après un examen au cas par cas ou la mention qu'une décision implicite a été prise, accompagnée, pour les projets, du formulaire de demande de cas par cas ;
- l'avis de l'autorité environnementale ainsi que la réponse écrite du maître d'ouvrage à l'avis de l'autorité environnementale.

2° En l'absence d'évaluation environnementale le cas échéant :

- la décision prise après un examen au cas par cas ne soumettant pas le projet, plan ou programme à évaluation environnementale ;
- lorsqu'elle est requise, l'étude d'incidence environnementale et son résumé non technique ;
- une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, plan ou programme, l'objet de la PPVE, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan ou programme soumis à PPVE a été retenu.

3° La mention des textes qui régissent la PPVE en cause et l'indication de la façon dont cette PPVE s'insère dans la procédure administrative relative au projet, plan ou programme considéré, ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de la PPVE et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation.

4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de la PPVE, **les avis émis sur le projet, plan, ou programme.**

5° Le bilan de la procédure de débat public, de la concertation préalable ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision, ainsi que la synthèse des observations et des propositions formulées par le public. Il comprend également l'acte prévu à l'article L.121-13 ainsi que, le cas échéant, le rapport final prévu à l'article L.121-16-2. Lorsque aucun débat public ou lorsque aucune concertation préalable n'a eu lieu, le dossier le mentionne.

6° La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet dont le ou les maîtres d'ouvrage ont connaissance.

7° Le cas échéant, la mention que le projet fait l'objet d'une évaluation transfrontalière de ses incidences sur l'environnement en application de l'article R.122-10 ou des consultations avec un État frontalier membre de l'Union européenne ou partie à la Convention du 25 février 1991 signée à Espoo.

b. Mise à disposition du dossier (II du L.123-19, R.123-46-1 et D.123-46-2)

Le dossier est mis à disposition du public par voie électronique pendant toute la durée de la PPVE.

Il existe des possibilités de consulter le dossier sur support papier.

■ **Sur demande**

Si la mise à disposition du dossier est par principe dématérialisée, elle peut également être effectuée sur support papier sur demande. En effet, une demande de mise en consultation du dossier sur support papier peut être présentée en préfecture ou sous-préfecture, en ce qui concerne les décisions des autorités de l'État¹⁶ ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités, au plus tard le quatrième jour ouvré avant l'expiration du délai de consultation.

Les documents sont alors mis à disposition du demandeur aux lieu et heure qui lui sont indiqués au moment de sa demande, au plus tard le deuxième jour ouvré suivant celui de sa demande.

¹⁶ Y compris des autorités administratives indépendantes et des établissements publics de l'État.

- **En raison du volume et des caractéristiques du dossier**

L'intégralité du projet ou du dossier de demande peut également être consultée sur place dans l'hypothèse où leur volume ou leurs caractéristiques ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique.

La note de présentation figurant dans l'avis de PPVE¹⁷ précise alors :

- l'objet de la procédure de participation ;
- les lieux et horaires de consultation.

3. DURÉE ET COÛT (II DE L'ARTICLE L.123-19)

La durée de la PPVE est de **30 jours minimum**, sans possibilité d'y déroger, et n'a pas de durée maximale. Ce délai de 30 jours est incompressible, la réduction prévue au deuxième alinéa de l'article L.123-19-3, lorsque l'urgence le justifie, ne s'appliquant pas dans le cadre de la PPVE ;

S'agissant du coût, les frais afférents à l'organisation matérielle de la participation du public sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du plan ou programme. Ces derniers ont donc l'obligation légale de prendre à leur charge, notamment, la publication dans la presse des avis d'ouverture de la PPVE, les frais d'affichage et, le cas échéant, les frais de reprographie du dossier de PPVE.

III. Issue de la PPVE

1. DÉLAI POUR PRENDRE LA DÉCISION (II DE L'ARTICLE L.123-19-1)

L'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme ne peut adopter le projet de décision avant l'expiration d'un délai de **4 jours minimum** à compter de la clôture de la PPVE, sauf s'il n'y a eu aucune observation ou proposition faite.

Ce délai doit permettre à l'autorité compétente de prendre en considération les observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse.

¹⁷ Conformément au 1^{er} alinéa du II de l'article L.123-19 du code de l'environnement.

2. SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DU PUBLIC (II DE L'ARTICLE L.123-19-1 ET II DE L'ARTICLE R.123-46-1)

Une synthèse des observations et propositions du public est réalisée par l'autorité en charge de l'organisation de la PPVE. Cette dernière est rendue publique, par voie électronique au plus tard à la date de la publication de la décision prise *in fine*¹⁸ et pendant **3 mois minimum**. Elle précise quelles sont les observations et propositions dont il a été tenu compte. Si le projet, le plan ou programme fait l'objet d'une consultation obligatoire d'un organisme consultatif qui doit rendre un avis, et ce après la clôture de la PPVE, alors la synthèse des observations et propositions du public lui est adressée.

L'autorité administrative décisionnaire est responsable de la publicité de la synthèse et doit également indiquer dans un document séparé les motifs de la décision.

Sur son site internet, elle doit rendre publics :

- la synthèse des observations et propositions du public ;
- la décision prise ;
- les motifs de la décision.

Pour les projets, elle doit également adresser ces documents au maître d'ouvrage.

¹⁸ Décision d'autoriser ou non le projet ; d'approuver ou non le plan ou programme.



Tableau récapitulatif des dispositifs de participation du public

Dispositifs de participation du public du code de l'environnement

PARTICIPATION « AMONT »	
DÉBAT PUBLIC sous l'égide de la CNDP <i>articles L.121-8 à L.121-15 et R.121-1 à R.121-11</i>	CHAMP : - projets listés à l'article R.121-2 - plans ou programmes de niveau national (listés à l'article R.121-1-1).
	EXCLUSIONS : Schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris, programmation pluriannuelle de l'énergie, programmes opérationnels de coopération territoriale européenne du Feder ¹⁹ , MODALITÉS ET DÉLAIS : Durée maximale : 4 mois pour les projets, 6 mois pour les plans et programmes (avec prolongation de 2 mois sur décision motivée de la CNDP). Saisine de la CNDP (non systématique) : - obligatoire pour les plans et programmes ; - en fonction des seuils prévus à l'article R.121-2 pour les projets. Droit de saisine élargie de la CNDP (citoyens, parlementaires, collectivités territoriales, associations) - (art. L.121-8 II) <i>NB : lorsqu'un projet relève à la fois du champ du débat public et de celui de la concertation obligatoire du code de l'urbanisme (art. L.103-2 à L.103-6), il n'est pas soumis aux dispositions du code de l'urbanisme.</i>

PARTICIPATION « AVAL »	
CHAMP DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ENQUÊTE PUBLIQUE <i>articles L.123-1 à L.123-18 et R.123-1 à R.123-46</i>	CHAMP (NON EXHAUSTIF) : Projets soumis à évaluation environnementale à l'exclusion des : - ZAC ; - Projet de caractère temporaire ou de faible importance listés au II de l'article R.123-1 ; - projets faisant l'objet de permis de construire ou de permis d'aménager et soumis à EE après examen au cas par cas ; - projets ayant fait l'objet d'une concertation facultative du code de l'urbanisme (exclusion figurant à l'article L.300-2 du code de l'urbanisme) ; - projets d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive. Plans ou programmes soumis à évaluation environnementale et pour lesquels une enquête publique (EP) est requise en application des législations en vigueur.
	MODALITÉS ET DÉLAIS : - durée minimale de l'enquête : 30 jours pour les projets et plans soumis à EE ; 15 jours pour les projets non soumis à EE ; - information préalable du public 15 jours avant l'ouverture de l'enquête ; - rapport et conclusions du commissaire enquêteur dans un délai de 30 jours à compter de la fin de l'enquête. <i>NB : des dispositions particulières s'appliquent à l'enquête publique dans le cadre de l'autorisation environnementale.</i>

¹⁹ Soumis à la procédure de débat public prévue à l'article 3 de la loi n° 010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

CONCERTATION PRÉALABLE articles L.121-15-1 à L.121-21 et R.121-19 à R.121-27	CHAMP : - projets, plans et programmes pour lesquels la CNDP a demandé une concertation préalable ; - projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale (EE). Cette concertation n'est pas systématique. Elle peut être organisée de façon volontaire ou être imposée par la CNDP, l'autorité compétente pour autoriser un projet ou approuver un plan ou par le préfet dans le cadre du droit d'initiative (art. L.121-17-1 à L.121-19). EXCLUSIONS : - projets et documents d'urbanisme soumis à concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme (art. L.103-2 et suiv.) sauf en cas d'usage du droit d'option en application du dernier alinéa de l'article L. 121-15-1 ; - les plans et programmes soumis à une procédure particulière listés à l'article L.121-15-1 ; - les projets ayant fait l'objet d'une concertation facultative au titre du code de l'urbanisme (art. L.300-2) organisée dans le respect des droits mentionnés aux 1°, 3° et 4° du II de l'article L.120-1 du code de l'environnement. MODALITÉS ET DÉLAIS - durée minimale de 15 jours ; - information préalable du public 15 jours avant le début de la concertation ; - bilan rendu public. Si la concertation est imposée par l'autorité compétente ou fait suite à l'exercice du droit d'initiative, elle doit être organisée sous l'égide d'un garant (art. L.121-16-1).
---	--

CHAMP DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	PARTICIPATION DU PUBLIC PAR VOIE ÉLECTRONIQUE articles L.123-19 et R.123-46-1	CHAMP : - projets, plans ou programmes soumis à une évaluation environnementale et ne relevant pas du champ de l'enquête publique ; - autorisations environnementales pour des projets non soumis à évaluation environnementale EXCLUSIONS : SDAGE, PGRI, PAMM soumis à des dispositions particulières²⁰ MODALITÉS ET DÉLAIS : - mise à disposition par voie électronique du dossier (identique à celui de l'EP) + support papier (sur demande) ; - information préalable du public 15 jours avant l'ouverture de la participation électronique ; - durée minimale : 30 jours ; - synthèse des observations rendue publique par voie électronique.
HORS CHAMP DE L'ÉE	PARTICIPATION DU PUBLIC HORS PROCÉDURE PARTICULIÈRE articles L.123-19-1 à L.123-19-7 et D. 123-46-2	CHAMP : Cette procédure a vocation à faire application du principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. MODALITÉS ET DÉLAIS : - mise à disposition par voie électronique (projet de décision + note de présentation) + support papier sous certaines conditions ; - durée minimale : 15 jours (décisions individuelles) ou 21 jours (autres décisions) ; - information du public au plus tard à la date de mise à disposition ; - synthèse des observations rendue publique par voie électronique.

²⁰ Schémas directeurs d'aménagement des eaux, plans de gestion des risques inondations et plans d'action pour le milieu marin.

Table des matières

Avant-propos.....	3
POURQUOI CE GUIDE ?.....	7
LE CADRE JURIDIQUE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LE CHAMP DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE.....	9
Objectifs et droits.....	10
Définition des phases amont et aval.....	11
Une phase amont renforcée.....	11
Saisine élargie de la CNDP et création d'un droit d'initiative.....	12
Articulation avec l'urbanisme.....	13
Continuum de la participation et participation continue.....	14
Les procédures de phase aval : l'enquête publique et la PPVE.....	14
SCHÉMAS DU PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC POUR LES PROJETS ET LES PLANS ET PROGRAMMES.....	17
FICHES TECHNIQUES.....	21
La phase amont.....	23
Le débat public.....	24
I. Objet du débat public (art. L.121-1).....	24
II. Champ d'application et modalités de saisine de la CNDP (art. L.121-8 et art. R.121-1 à R.121-11).....	25
1. PROJETS.....	25
a. Saisine obligatoire de la CNDP (I de l'art. L.121-8).....	25
b. Saisine facultative de la CNDP (II de l'art. L.121-8 et de l'art. R.121-3).....	26
2. PLANS ET PROGRAMMES (IV DE L'ART. L.121-8).....	28
3. PROJET DE RÉFORME (ART. L.121-10).....	28
4. INCIDENCE D'UN DÉBAT PUBLIC ORGANISÉ POUR UN PLAN OU PROGRAMME SUR UN PROJET (ART. L.121-9).....	29
III. Organisation du débat public.....	29
1. MODALITÉS DU DÉBAT PUBLIC (art. L.121-9, art. R.121-6 et R.121-7).....	29
2. DURÉE ET COÛT DU DÉBAT PUBLIC (art. L.121-11 et R.121-6-1).....	30
IV. Suites du débat public.....	31
1. RÉPONSE DU MAÎTRE D'OUVRAGE (ART. L.121-13).....	31
2. CONTINUUM PARTICIPATIF (ART. L.121-14).....	31
3. OUVERTURE D'UNE PROCÉDURE DE PARTICIPATION « AVAL » (ART. L.121-12).....	31
4. PRISE EN COMPTE DU DÉBAT PUBLIC DANS LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN PHASE « AVAL » (ART. R.121-10 ET R.121-11).....	32
La concertation préalable (1/3) cadre général (objet, champ, engagement).....	33
I. Objet de la concertation préalable (art. L.121-15-1).....	34
II. Champ de la concertation préalable.....	34
III. Engagement de la concertation préalable (art. L.121-17).....	36
1. LA CONCERTATION PRÉALABLE ORGANISÉE DE FAÇON VOLONTAIRE PAR LE MAÎTRE D'OUVRAGE OU LA PERSONNE PUBLIQUE RESPONSABLE (I de l'art. L.121-17).....	36
2. DÉCLARATION D'INTENTION ET DROIT D'INITIATIVE (III de l'art. L.121-17, art. L.121-17-1 à L.121-19).....	37
3. LA CONCERTATION PRÉALABLE IMPOSÉE PAR L'AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR AUTORISER LE PROJET OU POUR APPROUVER LE PLAN OU PROGRAMME (II de l'art. L.121-17).....	37

La concertation préalable (2/3) droit d'initiative et déclaration d'intention	38
I. Champ du droit d'initiative (art. L.121-17-1 et art. R.121-25)	39
1. PRÉCISIONS SUR LES PROJETS RÉALISÉS SOUS MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE	39
2. PRÉCISIONS SUR LES PROJETS PRIVÉS BÉNÉFICIAIRE DE SUBVENTIONS PUBLIQUES À L'INVESTISSEMENT	40
II. Modalités d'application	40
1. LA DÉCLARATION D'INTENTION (art. L.121-18 et R.121-25).....	40
a. Contenu et forme de la déclaration d'intention	40
b. Publication de la déclaration d'intention	41
2. EXERCICE DU DROIT D'INITIATIVE (art. L.121-19 et R.121-26 à R.121-28)	42
3. DÉCISION DU PRÉFET (art. L.121-19 et R.121-27).....	42
III. La concertation organisée à l'issue du droit d'initiative	43
La concertation préalable (3/3) modalités d'organisation	45
I. La concertation sans garant (art. L.121-16 et R.121-19 à R.121-21).....	46
1. INFORMATION PRÉALABLE DU PUBLIC (L'AVIS) (art. L.121-16 et R.121-19)	46
2. ORGANISATION DE LA CONCERTATION (art. L.121-16 et R.121-20).....	47
3. INFORMATION POST-CONCERTATION (BILAN DE LA CONCERTATION) (art. L.121-16 et R.121-21).....	47
II. La concertation organisée sous l'égide d'un garant (art. L.121-16 et L.121 16-1 ; R.121-19, R.121-20 et R.121-22 à R.121-24).....	48
1. Désignation du garant par la CNDP (art. L.121-16-1 et R.121-22).....	48
2. Information préalable du public (l'avis) - (art. L.121-16 et R.121-19).....	49
3. Organisation de la concertation	50
4. Information post-concertation (art. L.121-16-1 ; R.121-23 et R.121-24)	50
a. Le bilan de la concertation	50
b. Les enseignements tirés de la concertation	50
5. Continuum de la participation du public (art. L.121-14 et L.121-16-2).....	51
La phase aval.....	53
L'enquête publique (1/3) cadre général (objet, champ, engagement)	54
I. Objet de l'enquête publique (art. L.123-1)	55
II. Champ de l'enquête publique (art. L.123-2).....	56
1. RÈGLE GÉNÉRALE	56
2. EXCEPTIONS.....	56
L'enquête publique (2/3) modalités d'organisation.....	58
I. Ouverture et modalités de publicité	58
1. QUI OUVRE L'ENQUÊTE PUBLIQUE ? (ART. L.123-3 ET R.123-3).....	58
2. MENTIONS OBLIGATOIRES DE L'ARRÊTÉ D'OUVERTURE (ART. R.123-9).....	59
3. PUBLICITÉ ET MENTIONS OBLIGATOIRES DE L'AVIS D'ENQUÊTE PUBLIQUE (ART. L.123-10 ET R.123-11).....	60
4. DÉSIGNATION DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR OU DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE (ART. L.123-4 ET R.123-5) - RÔLE DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR (ART. L.123-13)	61
II. Dossier de l'enquête publique et mise à disposition du public	62
1. COMPOSITION DU DOSSIER (ART. L.123-12 ET R.123-8)	62
2. MISE À DISPOSITION DU DOSSIER (ART. L.123-12 ET R.123-10)	63
3. OBSERVATIONS DU PUBLIC (ART. R.123-13).....	64
4. DURÉE ET COÛTS (ART. L.123-9 ET L.123-18).....	64
III. Issue de l'enquête publique.....	65
1. CLÔTURE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE (ART. R.123-18)	65
2. RAPPORT ET CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR (ART. L.123-15, R.123-19 ET R.123-21)	65
3. SUITES DU RAPPORT ET DES CONCLUSIONS - DURÉE DE VALIDITÉ DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE	66
a. Suites données au rapport et aux conclusions (art. R.123-20 et R.123-21).....	66
b. Durée de validité de l'enquête publique (art. L.123-17 et R.123-24).....	67

L'enquête publique (3/3) le commissaire enquêteur	68
I. L'inscription des commissaires enquêteurs sur les listes départementales d'aptitude (art. D.123-38 à R.123-43)	69
1. CRITÈRES D'INSCRIPTION SUR LA LISTE D'APTITUDE	69
2. MODALITÉS D'INSCRIPTION OU DE RÉINSCRIPTION DES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS SUR LA LISTE D'APTITUDE DE LEUR DÉPARTEMENT DE RÉSIDENCE	69
II. La désignation et l'indemnisation des commissaires enquêteurs.....	70
1. MODALITÉS DE DÉSIGNATION (art. L.123-4, R.123-4 et R.123-5)	70
2. INDEMNISATION DES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS.....	70
III. Le rôle et les prérogatives des commissaires enquêteurs.....	71
La participation du public par voie électronique (PPVE).....	72
I. Définition et champ d'application (art. I.123-19).....	73
1. DÉFINITION ET OBJECTIF	73
2. CHAMP D'APPLICATION	73
II. Organisation de la PPVE	75
1. OUVERTURE ET MODALITÉS DE PUBLICITÉ (ART. L.123-19 ET R.123-46-1).....	75
a. Mentions obligatoires de l'avis (II de l'article L.123-19 du code de l'environnement)...	75
b. Publicité de l'avis (II de l'article L.123-19 et I de l'article R.123-46-1 du code de l'environnement).....	75
2. DOSSIER DE PPVE (II DE L'ARTICLE L.123-19 ET IV DE L'ARTICLE R.123-46-1).....	76
a. Composition du dossier.....	76
b. Mise à disposition du dossier (II du L.123-19, R.123-46-1 et D.123-46-2)	77
3. DURÉE ET COÛT (II DE L'ARTICLE L.123-19).....	78
III. Issue de la PPVE	78
1. DÉLAI POUR PRENDRE LA DÉCISION (II DE L'ARTICLE L.123-19-1)	78
2. SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DU PUBLIC (II DE L'ARTICLE L.123-19-1 ET II DE L'ARTICLE R.123-46-1)	79
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION DU PUBLIC	81
TABLE DES MATIÈRES.....	84

ISBN : 978-2-11-167003-7

Ce guide présente le cadre législatif et réglementaire de la participation du public pour les projets, plans et programmes qui relèvent d'une évaluation environnementale.

Il explique de façon globale les dispositifs obligatoires de participation du public à mettre en œuvre dans ce cadre en partant de sa phase précoce dite « amont » qui prend la forme du débat public ou de la concertation préalable et en terminant par sa phase dite « aval » qui prend la forme de l'enquête publique ou de la participation du public par voie électronique et portant sur un dossier finalisé.

Ce guide juridique s'adresse tout particulièrement aux acteurs de la participation tels que les garants, les commissaires enquêteurs, les collectivités territoriales, les porteurs de projet et leurs bureaux d'étude, les services de l'État, les citoyens ou encore les associations.