

Implication du public : approche générale

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.



De nombreuses procédures permettant d'informer le public et surtout de l'associer à la prise de décision, notamment en matière d'environnement, coexistent aujourd'hui. Ces procédures ou mécanismes de participation se sont multipliés depuis une trentaine d'années, permettant **d'impliquer le public en l'informant et en lui conférant la possibilité de participer à l'élaboration de décisions administratives**. Schématiquement, il s'agit, en dernier ressort, de **permettre au public de donner son avis**.

L'essor de ces dispositifs, parfois obligatoires, parfois purement facultatifs, est notamment lié à la décentralisation et à la volonté d'approfondir la démocratie locale mais également, depuis notamment la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (dite « loi Bouchardeau »), à l'accroissement des préoccupations relatives à l'environnement. De fait, l'élaboration

des décisions ayant une incidence sur l'environnement est un domaine dans lequel les obligations de participation du public se sont accrues sous l'influence de normes nationales, européennes et internationales.

La présente fiche propose une première approche de ces mécanismes et dispositifs, à travers la présentation d'outils majeurs de la participation.

Présentation

Principes et finalités

En raison de la grande variété des différents dispositifs d'implication du public, aucun texte n'énonce l'existence de principes communs à chacun d'eux. Néanmoins, **dans le domaine de l'environnement, l'article L. 120-1 du code de l'environnement** énonce plusieurs principes en matière d'information et de participation des citoyens, applicables aux procédures de participation qu'il prévoit et applicables pour une large part aux procédures de concertation préalable prévues par le code de l'urbanisme.

D'une part, la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue :

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

D'autre part, cette participation confère le droit pour le public :

- D'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ;
- De demander la mise en œuvre d'une procédure de participation sous certaines conditions ;
- 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.

Les procédures de concertation préalable du code de l'urbanisme doivent plus précisément respecter les droits précités du public en matière d'accès aux informations pertinentes, de délais raisonnables et de d'information sur la manière dont il a été tenu compte de leurs observations.

Pour toutes les procédures auxquels l'article L. 120-1 du code de l'environnement s'applique, il est toutefois précisé que ces droits s'exercent selon les dispositions prévues par le code de l'environnement, et dans le respect des intérêts de la défense nationale et de la sécurité publique et de tout secret protégé par la loi.

Stades auxquels peut intervenir l'association du public

■ Diversité des objets et temporalités

Selon le dispositif considéré, le public peut être appelé à se prononcer dans des hypothèses très différentes : sur l'opportunité d'un projet de construction ou d'ouvrage esquissé dans ses grandes lignes, sur les caractéristiques détaillées d'un projet arrêté, sur un projet de texte, sur une demande d'avis, sur un document de planification et en même temps un projet de travaux, sur plusieurs demandes d'autorisations, sur l'utilité publique ou l'intérêt général d'un ouvrage.

Il peut également devoir se prononcer à des étapes différentes, parfois même à plusieurs reprises,

par exemple dans le cadre d'une concertation préalable, puis d'une enquête publique, elle-même suivie d'une enquête complémentaire.

Enfin, certaines procédures peuvent faire intervenir un tiers, tel qu'un commissaire enquêteur ou un garant.

■ **Distinction du code de l'environnement entre participation du public en amont et participation du public en aval**

Depuis la réforme, en 2016, des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, le code de l'environnement distingue (en ses articles L. 121-1-A et L. 123-1-A) :

- D'une part, **la participation du public tôt dans la procédure** : il s'agit d'une participation préalable au dépôt de la demande d'autorisation d'un projet ou organisé en première phase d'élaboration d'un plan ou programme (ce projet, plan ou programme étant soumis à évaluation environnementale) et courant jusqu'à l'ouverture de la participation du public prévue au stade suivant. Cette participation amont prend essentiellement la forme d'un débat public ou d'une concertation préalable ;

- D'autre part, **une participation plus en aval** : il s'agit de la participation du public applicable après le dépôt de la demande d'autorisation d'un tel projet ou en deuxième phase d'élaboration d'un tel plan ou programme (phase qui a lieu avant l'adoption ou l'approbation de ce plan ou programme) ou encore à d'autres décisions qui ont une incidence sur l'environnement. Cette participation prend la forme d'une enquête publique, d'une participation du public par voie électronique ou encore d'une participation du public hors procédure particulière.

On retiendra pour la suite de la fiche cette classification, en désignant, par commodité, ces deux stades comme étant le **stade « amont »** et le **stade « aval »**.

Quel que soit le stade, et sauf exceptions, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable ne dispose pas, en principe, du choix de la procédure qui devra être mise en œuvre : tous les mécanismes de participation ont un champ d'application précis, et il convient dès lors de déterminer dans lequel entre le projet, le document ou le sujet soumis à participation du public.

Participation du public en amont

Débat public et concertation relevant de la Commission nationale du débat public

La **Commission nationale du débat public (CNDP)** est une autorité administrative indépendante, chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, lorsqu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Elle assure la même mission à l'égard de certains plans ou programmes de niveau national. En outre, lorsque sont en cause des projets ou documents de planification n'entrant pas dans son champ de compétence mais qui sont

néanmoins soumis à une concertation préalable organisée sous l'égide d'un garant en application du code de l'environnement, il lui incombe de désigner ce garant.

Il n'appartient pas à la CNDP, ni aux commissions ou garants qu'elle peut nommer, de se prononcer sur le fond des projets ou documents de planification qui lui sont soumis.

■ **Champ d'application**

La Commission nationale du débat public est automatiquement saisie des plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale : le champ des documents concernés est précisé par l'article R. 121-1-1 du code de l'environnement.

Les projets d'aménagement ou d'équipement pour laquelle la CNDP est saisie de droit, ainsi que ceux rendus publics et pour lesquels le maître d'ouvrage doit indiquer sa décision de saisir ou pas la CNDP, sont énumérés et répartis en dix catégories (création de lignes ferroviaires ; équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques ; etc.) par un tableau inséré à l'article R. 121-2 du code de l'environnement. Pour chaque catégorie, ce tableau énonce les seuils et critères au regard desquels la CNDP **peut** être saisie ou **doit** être saisie.¹

■ **Saisine et décision de la CNDP**

Pour un plan ou programme relevant de sa compétence, ou pour un projet relevant de sa compétence et pour lequel la CNDP doit être obligatoirement saisie, la personne responsable ou le ou les maîtres d'ouvrage adressent à la Commission nationale du débat public un dossier en présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, plan ou programme, l'identification des impacts significatifs du plan ou du programme sur l'environnement et l'aménagement du territoire, etc.

Dans le cas d'un projet ne donnant lieu qu'à une **saisine facultative** de la CNDP, le maître d'ouvrage le rend public, en publiant ses objectifs et caractéristiques essentielles, et indique s'il entend ou non saisir la CNDP. S'il ne la saisit pas, la CNDP peut toutefois être alors saisie, dans un délai de deux mois à compter du moment où le maître d'ouvrage a rendu ce projet public, par certaines personnes (avec motivation de la saisine) : 10 parlementaires, 10 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France, certaines collectivités (région, département, communes) et intercommunalités (EPCI avec une compétence en matière d'aménagement de l'espace) territorialement intéressées, ou une association de protection de l'environnement agréée au niveau national. En cas de saisine, le maître d'ouvrage transmet le dossier de présentation à la CNDP. En l'absence de saisine, il doit organiser une concertation avec garant.

A quelques exceptions près (cas de certains projets d'infrastructures linéaires énergétiques), dans les cas où elle est saisie, la CNDP décide alors, dans un délai de deux mois, si le projet, le plan ou le programme

doit faire l'objet d'un débat public, d'une concertation préalable, ou s'il ne nécessite le recours ni à un débat public ni à une concertation préalable.

■ **Modalités**

En cas de débat public, la CNDP organise ce débat et en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue. La durée maximale d'un débat public est de six mois pour les plans et programmes et de quatre mois pour les projets. Deux mois après sa clôture, la CNDP publie un compte rendu du débat et en dresse le bilan. Puis, dans les trois mois qui suivent, le maître d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable du plan ou programme :

- décide du principe et des conditions de la poursuite du plan, programme ou projet,
- précise les éventuelles modifications apportées à celui-ci
- et indique également les mesures jugées nécessaires pour répondre aux enseignements tirés du débat public.

En cas de concertation préalable, la CNDP en définit les modalités, en confie l'organisation au maître d'ouvrage (ou, pour un plan ou programme, à la personne publique responsable de ce plan ou programme) et désigne un garant. Cette procédure suit ensuite les règles propres à la concertation.

Après ce débat public ou cette concertation, 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.

Concertation « code de l'environnement »

■ **Champ d'application**

La concertation préalable prévue à l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement peut concerner :

- Les projets, plans et programmes entrant dans le champ de compétence de la Commission nationale du débat public et pour lesquels, après en avoir été saisie, celle-ci a demandé une concertation préalable ;

1. Si la suite de cette fiche se concentre sur les projets, plans et programmes précités, on relèvera que le champ d'intervention de la CNDP est potentiellement plus large, puisqu'elle peut par exemple être saisie pour permettre un débat public national sur un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

- Les projets soumis à saisine facultative de la CNDP et pour lesquels, la CNDP n'ayant pas été saisie (par le maître d'ouvrage ou par un tiers apte à le faire), une concertation préalable doit être menée par le maître d'ouvrage (voir le point précédent sur la CNDP) ;
- Les projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale et ne relevant pas du champ de compétence de la CNDP.

Dans ce dernier cas, sont toutefois exclus du champ de la concertation « code de l'environnement » :

- les projets et les documents d'urbanisme soumis à une concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme (voir le point suivant sur la concertation « code de l'urbanisme »),
- les projets ayant fait l'objet d'une concertation (en principe facultative) au titre de l'article L. 300-2 de ce même code et respectant certains principes essentiels de la participation du public (accès aux informations pertinentes, délais raisonnables, information sur la manière dont il a été tenu compte des observations).
- ainsi que certains plans et programmes : plan de prévention des risques technologiques (PPRT), le plan de gestion des risques inondations (PPRI), schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), plan d'action pour le milieu marin et le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

■ **Objet**

La concertation préalable « code de l'environnement » 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.

■ **Cas d'engagement**

Un projet, plan ou programme qui entre dans le champ d'application de la concertation préalable « code de l'environnement » ne donne pas nécessairement lieu à l'organisation d'une telle concertation.

En dehors des cas entrant dans le champ de compétence de la Commission nationale du débat public (voir notre point précédent sur la CNDP), les cas ne relevant pas de la CNDP où une concertation est effectivement organisée sont énoncés à l'article L. 121-17 du code de l'environnement :

Premier cas : la personne publique responsable du plan ou programme ou le maître d'ouvrage du projet prend spontanément l'initiative d'organiser une concertation préalable se déroulant soit selon des modalités librement fixées, soit sous l'égide d'un garant de la concertation (selon les modalités prévues à l'article L. 121-16-1 du code de l'environnement). Quel que soit le choix fait, la concertation préalable doit en tout état de cause respecter certaines modalités minimales prévues à l'article L. 121-16 du code de l'environnement (durée, publicité, bilan...).

Deuxième cas : en l'absence d'une concertation spontanément décidée, l'autorité compétente pour autoriser un projet peut imposer à son maître d'ouvrage d'organiser une concertation avec garant (selon les modalités définies aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 précités). Si ce projet n'est pas soumis à déclaration d'intention (voir ci-après), la décision intervient au plus tard 15 jours après le dépôt de la demande d'autorisation (ou de la première demande si le projet nécessite plusieurs autorisations). S'il est soumis à déclaration d'intention, cette décision intervient au plus tard 2 mois après la publication de cette déclaration.

De même, pour un plan ou programme, une concertation peut être imposée à la personne publique responsable de son élaboration. Cette décision intervient alors au plus tard 2 mois à compter de l'acte prescrivant cette élaboration.

Troisième cas : celui-ci est applicable aux projets, plans et programmes soumis à déclaration d'intention, c'est-à-dire entrant dans le champ d'application du droit d'initiative du public (voir ci-après). En l'absence de toute concertation avec garant décidée en application de l'un ou l'autre des deux

cas de figure précédents et respectant les modalités fixées aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement, un droit d'initiative est ouvert au public pour demander au préfet l'organisation d'une telle concertation.

■ **Droit d'initiative**

Le public peut prendre l'initiative de demander au préfet d'organiser une concertation préalable avec garant sur un projet ou un document de planification (article L. 121-17 et L. 121-17-1 du code de l'environnement). Ce droit lui est ouvert pour :

- Les projets soumis à évaluation environnementale et ne relevant pas du champ de compétence de la CNDP :
 - lorsque ces projets sont réalisés **sous maîtrise d'ouvrage publique** et que le montant des dépenses prévisionnelles est « supérieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat et ne pouvant être supérieur à 5 millions d'euros » (précision apportée par loi ELAN n° 2018-148 du 2 mars 2018),
 - ou lorsqu'il s'agit ou d'un **projet privé bénéficiant de subventions publiques à l'investissement** accordées sous forme d'aide financière nette au maître d'ouvrage dont le montant total est supérieur à ce même seuil.
- Les plans et programmes soumis à une évaluation environnementale et ne relevant pas du champ de compétence de la CNDP.

En revanche, les règles relatives au droit d'initiative ne sont pas applicables aux projets, plans et programmes pour lesquels le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable a organisé une concertation préalable avec garant, ni aux procédures de modification de schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou de plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi).

Lorsque le droit d'initiative est applicable, le maître d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable de l'élaboration du plan publie une « déclaration d'intention » comportant diverses informations (motivations du projet, aperçu de ses incidences potentielles sur l'environnement...). Pour les plans et programmes, cette déclaration d'intention est, en principe, constituée par l'acte prescrivant leur élaboration, à condition qu'il comporte les informations requises et soit

publié sur un site internet. La déclaration d'intention peut, également, à certaines conditions, être constituée par la décision imposant, après un examen au « cas par cas », la réalisation d'une évaluation environnementale au projet, plan ou programme concerné. Dans le cas d'un projet, la déclaration d'intention doit en outre être transmise à l'autorité compétente pour l'autoriser : celle-ci peut alors, si besoin et dans un délai d'un mois, demander au maître d'ouvrage de fournir des éléments complémentaires (article L. 121-18 du code de l'environnement).

Le droit d'initiative peut ensuite être exercé, dans un délai de 4 mois suivant la publication de la déclaration d'intention, par :

- un certain pourcentage de la population de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention ;
- les régions, départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés (en tout ou partie) par la périmètre de la déclaration d'intention ;
- soit une association agréée au niveau national au titre de la protection de l'environnement, soit deux associations ou une fédération agréés à ce titre dans le département ou la région concernée par le périmètre de la déclaration d'intention.

Lorsqu'il est effectivement exercé, le préfet apprécie la recevabilité de la demande et décide, dans un délai maximum d'un mois, de l'opportunité d'organiser une concertation préalable avec garant (selon les modalités prévues aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 précités).

■ **Modalités**

Avec ou sans garant, la concertation doit respecter certaines modalités : une durée de 15 jours à 3 mois, une publicité 15 jours avant le début de la concertation (par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés voire aussi, dans certains cas, par voie de publication locale), un dossier mis en ligne sur internet, la rédaction d'un bilan de la concertation, rendu public et au regard duquel le maître d'ouvrage du projet (ou pour un plan ou programme, la personne publique responsable de ce plan ou programme) indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation.

Lorsque la concertation est organisée sous l'égide d'un garant, celui-ci est nommé par la CNDP. Le public peut lui adresser ses observations et propositions. Surtout, c'est le garant qui établit, dans le délai d'un mois, un bilan de la concertation et une synthèse des observations et propositions présentées. En revanche, le garant ne donne pas son avis sur le projet ou plan. Il est tenu à une obligation de neutralité et d'impartialité. Son rôle est de veiller notamment à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public, au bon déroulement de la concertation préalable et à la possibilité pour le public de formuler des questions et de présenter des observations et propositions.

Concertation obligatoire du code de l'urbanisme

■ Champ d'application

En application des articles L. 103-2 et R. 103-1 du code de l'urbanisme, sont obligatoirement soumis à la concertation -à moins d'entrer dans le champ de compétence de la Commission nationale du débat public (voir point précédent sur la CNDP) :

- L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou du plan local d'urbanisme (PLU, PLUi) ;
- La création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ;
- Les projets de renouvellement urbain ;
- Certains projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie (notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement) ou l'activité économique. La liste de ces projets, fixée à l'article R. 103-1 du code de l'urbanisme, inclut entre autres : la transformation d'une voie existante en aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 m² ou la suppression d'une aire piétonne d'une même superficie, la création d'une gare ferroviaire ou routière (de voyageurs, de marchandises ou de transit) ou l'extension de son emprise lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 €, etc...

Sont toutefois exclus de cette concertation obligatoire « code de l'urbanisme » les travaux d'entretien et de grosses réparations, ainsi que certains travaux et aménagements liés à la défense nationale.

■ Procédure et modalités

Les **objectifs poursuivis** et les **modalités de la concertation** sont précisés par :

- L'autorité administrative compétente de l'Etat lorsque la révision du document d'urbanisme ou l'opération sont à l'initiative de l'Etat ;
- Le représentant légal de la société SNCF Réseau ou de sa filiale chargée de la gestion unifiée des gares de voyageurs, lorsque l'opération est à l'initiative de l'une de ces deux sociétés (à compter du 1^{er} janvier 2020) ;
- L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas.

Toutefois, dans certains cas (ZAC et projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique), ou lorsque la concertation est organisée alors qu'elle n'est pas obligatoire, les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation peuvent être précisés par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public compétent (article L. 103-3 du code de l'urbanisme).

La durée et les moyens de la concertation doivent être adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet. Cette concertation doit permettre au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis à ce stade, mais également de pouvoir formuler des observations et propositions. Elle impose à l'autorité compétente d'enregistrer et de conserver ces observations et propositions, d'arrêter le bilan de cette concertation (une fois celle-ci achevée) et de joindre ce bilan au dossier disponible en cas d'enquête publique ou de procédure équivalente (si une telle procédure est par la suite organisée).

Par ailleurs, dans le cadre de la simplification des procédures administratives, lorsqu'une opération d'aménagement soumise à concertation obligatoire « code de l'urbanisme » nécessite une révision du SCoT ou du PLU(i), la commune ou l'EPCI compétent peut décider que la révision du document d'urbanisme et l'opération font l'objet d'une concertation unique.

Concertation « facultative » du code de l'urbanisme

Cette concertation « facultative » (ou concertation « optionnelle ») concerne l'option de concertation « amont » prévue par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme pour certains permis de construire (PC) ou d'aménager (PA).

■ *Champ d'application*

En application de cet article, **les projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, autres que ceux déjà soumis à concertation obligatoire** par l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme (voir point précédent), peuvent faire l'objet de la concertation prévue à ce même article L. 103-2 à condition d'être situés sur un territoire couvert par un SCoT, une carte communale, un PLU(i) ou un document d'urbanisme en tenant lieu.

Certains des projets de travaux ou d'aménagements susceptibles de faire l'objet de cette concertation facultative peuvent toutefois y être contraints, compte tenu de leur importance, de leur impact potentiel sur l'aménagement de la commune ou de la sensibilité du lieu où ils seront implantés, par délibération ou décision de l'autorité compétente. Autrement dit, la concertation facultative peut être rendue obligatoire.

■ *Procédure et modalités*

Réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis, cette concertation peut ainsi être lancée :

- à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis
- ou, avec l'accord de celle-ci, à l'initiative du maître d'ouvrage.

Dans ce cas, le maître d'ouvrage transmet un dossier de présentation de son projet à l'autorité compétente pour statuer. A minima, ce dossier décrit la localisation du projet dans l'environnement et sur le terrain concerné, la destination du projet, les caractéristiques des constructions ou aménagements envisagés (avec un avant-projet architectural si le projet comporte des bâtiments), ainsi que la desserte du projet par les équipements publics et l'aménagement de ses abords.

L'autorité compétente pour statuer sur le permis met alors ce dossier à la disposition du public, dans des conditions permettant à celui-ci de prendre connaissance du projet et de formuler des observations ou propositions (lesquelles seront enregistrées et conservées). **Le bilan de la concertation** est ensuite établi par l'autorité compétente et transmis, dans un délai de 21 jours à compter de la clôture de la concertation, au maître d'ouvrage, qui doit à la fois indiquer comment il le prend en compte et le joindre à la demande de permis (article R. 300-1 du code de l'urbanisme).

Lorsqu'elle vise un projet situé dans le périmètre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), et à condition que les caractéristiques de ce projet soient suffisamment connues à ce stade pour pouvoir répondre à certains grands principes de la participation du public (accès aux informations pertinentes, délais raisonnables...), cette concertation facultative sur le projet peut être conduite simultanément à la concertation obligatoire du code de l'urbanisme visant la création de la ZAC.

Par ailleurs, si le projet concerné par cette concertation « facultative » est soumis à évaluation environnementale, il sera ensuite soumis à participation du public par voie électronique plutôt qu'à enquête publique. Dans ce cas, le document établi par le maître d'ouvrage pour expliquer comment il a pris en compte le bilan de la concertation, ainsi que l'avis de l'autorité environnementale, sont joints aux documents mis à disposition du public.

Autres mécanismes de concertation

A côté de ces grands régimes de concertation « en amont », existent toutefois une multitude d'autres mécanismes et dispositions spécifiques.

Parfois, le principe d'une concertation est simplement prévu, sans réelle précision quant à ses modalités, que celle-ci soit obligatoire (ex : concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles) ou facultative (ex : concertation publique engagée préalablement à la signature de la convention d'une opération de revitalisation de territoire).

Parfois, son régime est davantage détaillé (ex : concertation relative à l'élaboration d'un plan de prévention des risques technologiques).

Enquête publique environnementale

Cette enquête publique est prévue au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement (articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants). En pratique, elle est souvent désignée comme l'enquête publique dite « environnementale ». Elle a en effet majoritairement vocation à s'appliquer aux projets ou documents susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, même si d'autres textes y renvoient également en raison des garanties qu'elle présente pour la participation du public.

■ Champ d'application

Le champ d'application de l'enquête publique environnementale recouvre quatre grandes catégories (articles L. 123-2 et R. 123-1 du code de l'environnement).

• En premier lieu, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis à évaluation environnementale (étude d'impact) -à quelques exceptions près :

Au sein de cette première catégorie, un « projet » correspond à la réalisation de travaux de constructions, 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 (article L. 122-1 du code de l'environnement). Il peut s'agir par exemple d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), d'infrastructures routières, de canalisation et régularisation des cours d'eau, de travaux, constructions et opérations d'aménagement, d'aires de stationnement ouvertes au public... La liste des projets soumis à évaluation environnementale, de manière systématique ou selon un examen au « cas par cas », est précisée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

Cette première catégorie du champ de l'enquête publique environnementale est toutefois assortie de diverses exceptions. Sont ainsi exclus de ce champ les projets de zone d'aménagement concerté (ZAC), certains projets de caractère temporaire ou de faible importance (voir article R. 123-1 du code de l'environnement), les demandes de permis de construire (PC) et de permis d'aménager (PA) portant sur des projets de travaux, construction ou

aménagement soumis évaluation environnementale à l'issue d'un examen « au cas par cas », ainsi que des projets d'îles artificielles, d'installations, ouvrages et installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive. Dans ces différentes hypothèses, l'enquête publique est remplacée par une procédure de participation du public par voie électronique.

• En deuxième lieu, les documents de planification (plans, programmes..) soumis à évaluation environnementale et pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur (ceux pour lesquels une telle enquête n'est pas requise étant pareillement soumis à participation par voie électronique).

Il s'agit par exemple des élaborations et révisions de schémas de cohérence territoriale (SCoT), de schémas d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), du projet d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDuC), etc.

• En troisième lieu, certaines décisions en matière de parcs sites et réserves naturelles.

Sont concernés, plus précisément : les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection.

• En quatrième lieu, les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes **soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique environnementale.**

Ce champ d'application global est toutefois assorti de diverses exceptions, essentiellement pour tenir compte des impératifs de la défense nationale (article L. 123-19-8 du code de l'environnement). Sont par ailleurs exclus du champ de l'enquête publique (sauf disposition contraire) les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations portant sur les projets relevant de cette première catégorie (article R. 123-1 précité).

■ Procédure et déroulement

En principe, l'enquête publique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise. Concrètement, les différents cas de figure sont prévus aux articles L. 123-3 et L. 123-6 du code de l'environnement, ainsi qu'à l'article R. 423-57 du code de l'urbanisme (pour les permis). Il revient à cette autorité de solliciter du président du tribunal administratif la désignation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête, puis de fixer par arrêté les dates et modalités de déroulement de l'enquête, avant d'en assurer la publicité, 15 jours au moins avant son ouverture puis durant celle-ci, en publiant un avis sur différents supports.

La durée de l'enquête publique ne peut être inférieure à 30 jours pour les projets, plans et programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale. Lorsqu'une telle évaluation n'est pas requise, la durée peut en revanche être réduite à 15 jours. En cas de besoin, par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête pourra toutefois prolonger la durée initiale de l'enquête publique de 15 jours au maximum. Une fois en cours, l'enquête peut également être suspendue une (seule) fois pour permettre au porteur du projet, plan ou programme concerné d'apporter des modifications substantielles à ce dernier et/ou à au document retranscrivant l'évaluation environnementale (articles L. 123-9 et L. 123-14 du code de l'environnement).

Le dossier d'enquête publique est mis en ligne pendant toute la durée de l'enquête sur le site internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête (ou, si elle n'en dispose pas, sur le site internet des services de l'Etat dans le département). Il doit aussi être consultable, pendant cette même durée, sur support papier dans le ou les lieux indiqué(s) sur l'avis d'ouverture d'enquête publique et, au minimum, au siège de l'enquête publique. Un accès gratuit au dossier depuis un ou plusieurs postes informatiques doit également être prévu. Le public peut formuler ses observations et propositions par courrier électronique et/ou de plusieurs façons (ex : registre papier ou dématérialisé, en s'adressant au commissaire enquêteur...).

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête conduit l'enquête et peut notamment

visiter les lieux concernés, convoquer toutes les personnes dont il juge l'audition utile ou encore organiser, sous sa présidence, une réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage... (article L. 123-13 du code de l'environnement).

Après la clôture du registre d'enquête, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rencontre le responsable du projet, plan ou programme et lui communique les observations écrites et orales consignées dans un **procès-verbal** de synthèse. Celui-ci dispose alors d'un délai de quinze jours pour produire ses observations.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit enfin, dans un délai de 30 jours à compter de la clôture de l'enquête (un délai supplémentaire pouvant être accordé au besoin), un **rapport** qui en relate le déroulement, examine les observations recueillies, et comporte le rappel 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 et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rédige également, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont **favorables**, **favorables sous réserves** ou **défavorables** au projet (article R. 123-19 du code de l'environnement).

Après l'enquête publique, et avant que ne soit prise la décision en vue de laquelle elle a été organisée, la personne responsable du projet, plan ou programme peut apporter à celui-ci des **modifications**, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause son économie générale et, d'autre part, que ces modifications procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête. En cas de changements qui modifient l'économie générale du projet ou plan, il est nécessaire d'organiser une enquête complémentaire.

Par ailleurs, tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à des **conclusions défavorables** du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une **délibération motivée** réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné (article L. 123-16 du code de l'environnement). En outre, lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages a fait l'objet d'une enquête publique « environnementale », l'autorité de l'Etat ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet se prononce, par une **déclaration de projet**, sur l'intérêt général de l'opération projetée.

Le régime de cette enquête publique comporte par ailleurs d'autres spécificités. Il est notamment possible d'organiser une enquête publique unique dans plusieurs hypothèses, en particulier lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumise à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques dont au moins une enquête publique « environnementale ».

Participation du public par voie électronique

■ Champ d'application

Prévue aux articles L. 123-19 et R. 123-46-1 du code de l'environnement, la participation du public par voie électronique est applicable :

- Aux projets qui font l'objet d'une évaluation environnementale et qui sont exemptés d'enquête publique ;
- Aux plans et programmes qui font l'objet d'une évaluation environnementale et pour lesquels une enquête publique n'est pas requise en application des dispositions particulières qui les régissent - à l'exception toutefois des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), des plans de gestion des risques inondations (PGRI) et des plans d'action pour le milieu marin (soumis à des dispositions spécifiques de participation du public).

Ce champ d'application est toutefois assorti de diverses exceptions, essentiellement pour tenir compte des impératifs de la défense nationale (article L. 123-19-8 du code de l'environnement).

■ Procédure et déroulement

La participation du public par voie électronique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme. Le dossier soumis au public comprend les mêmes pièces que celles prévues en cas d'enquête publique. Il est mis à disposition du public par voie électronique et, si une personne en fait la demande, consultable sur support papier.

Quinze jours au moins avant l'ouverture de la participation, **le public est informé par un avis :**

- mis en ligne sur le site internet de l'autorité compétente pour autoriser le projet ou élaborer le plan ou programme (ou, si elle n'en dispose pas, celui de la préfecture, à laquelle il est alors transmis un mois plus tôt) ;
- publié dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés (et dans un journal à diffusion nationale si le projet, plan ou programme est d'importance ou de niveau national) ;
- affiché dans les locaux de l'autorité compétente pour élaborer le plan ou programme ou pour autoriser le projet, ainsi que dans les mairies des communes dont le territoire est susceptible d'être affecté par le projet, et sur les lieux concernés.

Les observations et propositions du public, déposées par voie électronique, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à 30 jours à compter de la date de début de la participation électronique du public.

Après la clôture de la consultation, l'autorité administrative doit observer un **délai d'au minimum 4 jours** (sauf en cas d'absence d'observation ou proposition) au cours duquel elle doit prendre en considération les observations et propositions déposées par le public et en rédiger une synthèse. Elle peut ensuite adopter la décision pour laquelle la participation a été organisée.

Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire et lorsque celle-ci intervient après la consultation du public, la synthèse des observations et propositions du public lui est transmise préalablement à son avis.

Après avoir adopté la décision, l'autorité administrative rend publics sur son site internet, pendant une durée minimale de 3 mois, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision (voir les trois derniers alinéas du II de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, applicables à la consultation par voie électronique).

Enfin, les modalités de la participation du public peuvent être adaptées en vue de protéger divers intérêts (secret de la défense nationale, sûreté de l'Etat, sécurité publique, sécurité des personnes, sécurité des systèmes d'information des administrations...).

Participation du public hors procédures particulières

Encadrées plus particulièrement par les articles L. 123-19-1 à L. 123-19-7 et D. 123-46-2 du code de l'environnement, ces procédures ont en principe pour objet d'assurer le respect du principe de participation du public énoncé à l'article 7 de la Charte de l'environnement (adoptée par la loi constitutionnelle du 1er mars 2005).

■ Champ d'application

Les dispositions régissant cette participation du public hors procédures particulières s'appliquent :

- **aux décisions des autorités publiques -autres que les décisions individuelles- ayant une incidence sur l'environnement**, lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration (à l'exception des décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent lesdites décisions soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration) ;
- **aux décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement** qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquels elles doivent être soumises à participation du public (à l'exception, d'une part, des décisions qui modifient, prorogent, retirent ou

abrogent une décision appartenant à une telle catégorie et, d'autre part, des décisions pour lesquelles les autorités publiques ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation ou qui ont le caractère d'une mise en demeure ou d'une sanction).

On notera par ailleurs que le respect de cette procédure de participation conditionne la délivrance du permis exclusif de recherches prévu par le code minier.

Pour ce champ d'application, toutefois, ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif. Sont en outre exclues de ce champ d'application, en plus des exceptions précitées :

- Les décisions des autorités publiques prises conformément à une décision autre qu'une décision individuelle ou à un document de planification (plan, programme...) ayant donné lieu à participation du public, lorsque, par ses dispositions, cette décision ou ce plan, schéma, programme ou document de planification permet au public d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions susceptibles d'être prises conformément à celui-ci ;
- Les décisions individuelles prises dans le cadre de lignes directrices par lesquelles l'autorité administrative compétente a défini des critères en vue de l'exercice du pouvoir d'appréciation dont procèdent ces décisions, sous réserve que ces lignes directrices aient été soumises à participation du public, que leurs énonciations permettent au public d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions individuelles concernées et qu'il n'y ait pas été dérogé (article L. 123-19-6 du code de l'environnement).

Enfin, comme dans le cas de l'enquête publique et de la participation par voie électronique, certaines exceptions sont également prévues pour tenir compte des impératifs de la défense nationale (article L. 123-19-8 du code de l'environnement).

■ Procédure et déroulement

Pour les décisions autres qu'individuelles, le projet de décision est mis à disposition du public par voie électronique, accompagné d'une note de présentation. Des dispositions prévoient aussi les possibilités de consultation sur support papier sur demande. Le public est également informé par

voie électronique et peut, dans un délai d'au moins 21 jours à compter de la mise à disposition, transmettre ses observations et propositions.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai d'au moins 4 jours à compter de la clôture de la consultation (sauf en cas d'absence d'observation ou proposition), permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de celles-ci. Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire et lorsque celle-ci intervient après la consultation du public, la synthèse des observations et propositions du public lui est transmise préalablement à son avis. Après publication de la décision, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision (article L. 123-19-1 du code de l'environnement).

Pour les décisions individuelles, le projet de décision ou, lorsqu'elle est prise sur demande, le dossier de demande, est mis à disposition du public par voie électronique. Le public est informé de la même manière et ses observations et propositions, également déposées par voie électronique, doivent parvenir à l'autorité publique concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à 15 jours à compter de la mise à disposition. La décision définitive ne peut être adoptée avant un délai d'au 3 jours à compter de la clôture de la consultation -sauf en cas d'absence d'observation et de proposition (article L. 123-19-2 du code de l'environnement).

Dans les deux cas (décisions individuelles et autres qu'individuelles) :

- des dispositions sont prévues pour les cas où le volume et les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas d'utiliser la voie électronique ;
- par dérogation, la participation du public à l'élaboration des décisions des autorités des communes de moins de 10 000 habitants, de la collectivité

de Saint-Martin, de la collectivité de Saint-Pierre et-Miquelon, ainsi que des groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30 000 habitants, peut être organisée selon des règles spécifiques² ;

Ces procédures peuvent en outre être écartées ou adaptées en vue de protéger certains intérêts (secret de la défense nationale, sécurité publique...).

Enquête d'utilité publique

■ *Champ d'application*

En vertu du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP), l'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête. Ce code régit donc l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique. 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 Ier de ce code (voir le § 3.1).

■ *Procédure et déroulement*

Sauf disposition particulière, l'enquête publique est ouverte et organisée par le préfet du département où doit se dérouler l'opération en vue de laquelle l'enquête est demandée. Toutefois, Lorsque l'opération doit également se dérouler sur le territoire d'un ou de plusieurs autres départements ou d'une autre région, l'enquête publique est ouverte par arrêté conjoint des préfets compétents.

L'expropriant adresse au préfet un dossier dont la composition varie selon que la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages ou en vue de l'acquisition d'immeubles ou en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi.

2. A noter : pour les décisions autres qu'individuelles, certaines adaptations de procédures sont aussi prévues pour la participation du public à l'élaboration des décisions des autorités des communes de moins de 2 000 habitants (article L. 123-19-1 du code de l'environnement).

L'enquête publique est ouverte, soit à la préfecture du département, soit à la mairie de l'une des communes où doit être réalisée l'opération en vue de laquelle l'enquête est demandée. En principe, lorsque l'opération en vue de laquelle l'enquête publique est demandée doit être réalisée sur le territoire et pour le compte d'une seule commune, l'enquête est ouverte à la mairie de cette commune.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête sont désignés par le président du tribunal administratif, à la demande de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête. Le préfet, après avoir consulté le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, prévoit par arrêté les conditions d'ouverture et de déroulement de l'enquête publique, dont la durée ne peut être inférieure à quinze jours. Il détermine également les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet. A titre complémentaire, le dossier pourra être accessible sur un site internet, de même que le public pourra formuler ses observations par voie électronique. Le public est informé par le biais d'un avis publié dans la presse et par affichage.

A l'issue de l'enquête, et dans un délai d'un mois, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rédige un rapport énonçant ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération projetée.

L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est à distinguer de l'enquête parcellaire, dont l'objet est la recherche des propriétaires et des titulaires de droits réels concernés par l'expropriation. Cette enquête parcellaire est également conduite par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête, mais ceux-ci sont nommés par le préfet. Toutefois, le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête) désigné pour procéder à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique peut être également désigné pour procéder à l'enquête parcellaire. Si ces deux enquêtes peuvent être faites en même temps, la désignation est assurée par le président du tribunal administratif.

Enquête publique de droit commun

■ *Champ d'application*

L'enquête publique dite, en pratique, « innommée » ou « de droit commun », est prévue par les articles L. 134-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. Elle est applicable lorsqu'une enquête publique doit être organisée par l'administration et que celle-ci ne relève ni du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ni du code de l'environnement. A titre d'exemple, c'est à ces dernières dispositions que renvoie l'article L. 141-3 du code de la voirie routière pour certaines opérations de classement et de déclassement de voies communales.

Cette enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration d'une décision administrative. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par l'administration compétente avant la prise de décision.

■ *Procédure et déroulement*

Selon les cas, elle sera ouverte et organisée par un ou plusieurs préfets, ou par une autre autorité.

L'enquête publique est ouverte, soit à la préfecture du département, soit à la mairie de l'une des communes où doit être réalisée l'opération en vue de laquelle l'enquête est demandée. En principe, lorsque l'opération en vue de laquelle l'enquête publique est demandée doit être réalisée sur le territoire et pour le compte d'une seule commune, l'enquête est ouverte à la mairie de cette commune.

L'autorité compétente, après avoir consulté le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, fixe par arrêté les conditions d'ouverture et de déroulement de l'enquête publique, dont la durée ne peut être inférieure à quinze jours. Elle détermine également les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet. A titre complémentaire, le dossier pourra être accessible sur un site internet, de même que le public pourra formuler ses observations par voie électronique. Le public est informé par le biais d'un avis publié dans la presse et par affichage.

Sous réserve des cas où une autre autorité administrative est compétente pour y procéder, le préfet du département où doit se dérouler l'opération projetée en vue de laquelle l'enquête publique est demandée désigne, par arrêté, un commissaire enquêteur, en se référant à la liste d'aptitude dressée par une commission présidée par le président du tribunal administratif.

Dans un délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rédige un rapport énonçant ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non au projet.

Autres mécanismes d'implication du public

Les mécanismes suivants, tous facultatifs, n'ont pas vocation à être utilisés régulièrement. Mais dans certaines hypothèses, ils peuvent se révéler appropriés

Consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement

■ Champ d'application

Ce dispositif est prévu aux articles L. 123-20 et suivants et R. 123-47 et suivants du code de l'environnement. Il a été créé en 2016 au sujet du projet d'aéroport de Notre-Dame-Des-Landes et semble à ce jour n'avoir été utilisé qu'à cette occasion. Il s'agit toutefois d'un dispositif pérenne, qui peut être mis en œuvre dans d'autres situations.

Dans ce cadre, l'Etat peut consulter les électeurs d'une aire territoriale déterminée afin de recueillir leur avis sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation relevant de sa compétence, y compris après une déclaration d'utilité publique.

■ Procédure et déroulement

L'aire de mise en œuvre de cette consultation locale correspond à celle du territoire couvert par l'enquête publique dont ce projet a fait l'objet ou, lorsque plusieurs enquêtes publiques ont été réalisées au titre de législations distinctes, à celle de l'ensemble du territoire couvert par ces enquêtes.

Peuvent seules participer à la consultation les personnes inscrites sur les listes électorales des communes où celle-ci est organisée. La consultation est décidée par un décret publié au moins 2 mois avant la date de consultation et notifié dans les 2 semaines suivant cette publication aux maires des communes concernées. Ce décret, qui permet de convoquer les électeurs, indique l'objet, la date et le périmètre de la consultation, ainsi que la question qui leur est posée.

Un dossier d'information sur le projet qui fait l'objet de la consultation est en outre élaboré par la Commission nationale du débat public et rendu accessible aux électeurs sur le site Internet de cette commission au moins 15 jours avant la date de consultation. Le jour de la consultation, les électeurs font connaître par «oui» ou par «non» leur avis sur la question qui leur est posée.

Référendum local

■ Champ d'application

Le référendum local est prévu aux articles L0. 1112-1 et suivants et R. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il permet :

- à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale de soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de sa compétence.
- et (seulement) à l'exécutif d'une collectivité territoriale de proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel.

■ **Procédure et déroulement**

Une même délibération de la collectivité territoriale sert alors à la fois à déterminer les modalités d'organisation du référendum local, fixer le jour du scrutin, convoquer les électeurs et préciser le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs.

La transmission de cette délibération au préfet doit avoir lieu dans un délai maximum de 8 jours et conditionne le choix de la date du scrutin (ce scrutin ne pouvant intervenir moins de 2 mois après cette transmission). Entre la date de cette transmission et la tenue du scrutin, certaines dispositions sont prévues pour vérifier la légalité de la délibération relative au référendum local et permettre aux maires des communes concernées d'organiser le scrutin.

Un dossier d'information sur l'objet du référendum décidé par la collectivité territoriale est également mis à disposition du public .

Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.

Consultation des électeurs

■ **Champ d'application**

Cette consultation est prévue aux articles L. 1112-15 et suivants et R. 1112-18 du code général des collectivités territoriales. Dans ce cadre, les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de sa compétence.

■ **Procédure et déroulement**

La particularité de cette participation tient notamment à la manière dont elle est initiée :

- Ce sont les électeurs eux-même qui peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de sa compétence. Le nombre de personnes minimum pour pouvoir mener cette initiative est fixé, dans une commune, à un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs ;

- Une fois ce point inscrit à l'ordre du jour, la décision d'organiser ou non la consultation demandée appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité.

L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Pour plus de clarté auprès des électeurs, sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs.

La transmission de cette délibération au préfet doit avoir lieu au moins de 2 mois avant la date du scrutin. Entre la date de cette transmission et la tenue du scrutin, certaines dispositions sont prévues pour vérifier la légalité de la délibération et, lorsque la collectivité territoriale organisatrice n'est pas une commune, pour permettre aux maires des communes concernées d'organiser le scrutin.

Un dossier d'information est mis à disposition du public. Il comporte notamment la délibération prévoyant la consultation, les observations formulées par les membres de l'assemblée délibérante à l'occasion de cette délibération, ainsi qu'une notice d'information sur l'objet de la consultation.

Les électeurs font connaître par « oui » ou par « non » s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet.

Association du public par l'administration à une réforme, un projet ou un acte hors des cas prévus

■ **Champ d'application**

L'administration peut décider, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte. Cela a par exemple été le cas pour le choix

du nom de la région « Occitanie », pour lequel le conseil régional de la nouvelle région a procédé à une consultation publique ouverte (Conseil d'Etat, 19 juillet 2017, Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan et autres, requêtes n°403928 et 403948)

■ Procédure et déroulement

Dans ce cadre, l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que l'administration doit alors :

- rendre publiques les modalités de cette procédure,
- mettre à disposition des personnes concernées les informations utiles,
- assurer à ces personnes un délai raisonnable pour participer à la consultation,
- et veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.

Intérêts et points de vigilance

Intérêts :

Les différents dispositifs d'information et d'association du public à la décision de l'administration peuvent contribuer à éclairer l'autorité compétente avant qu'elle ne prenne sa décision.

Ils reposent également sur le postulat qu'ils diminueront les risques de recours contentieux, en favorisant une plus grande acceptation, par le public, des décisions adoptées.

Points de vigilance :

D'une manière générale, quel que soit le dispositif auquel il est recouru, à titre obligatoire comme à titre facultatif, sa mise en œuvre ne doit pas être un faux-semblant et suppose que les observations du public soient sincèrement examinées.

Il convient par ailleurs d'accorder une attention particulière au(x) mécanisme(s) qui seront ou devront être mis en œuvre. Leur nombre s'est en effet accru sous l'influence de normes diverses (notamment européennes et internationales) mais également par volonté d'en faire plus. Certaines décisions (autorisation de projets de travaux, document de planification) peuvent ainsi donner lieu à deux phases successives de participation du public -au stade de la réflexion sur leur élaboration ou leur opportunité (concertation en « amont »), puis à un stade plus avancé (concertation en « aval ») - parfois à quelques mois à peine d'intervalle.

De la même manière, il existe plusieurs procédures de concertation, dont l'articulation n'apparaît pas toujours évidente. Ainsi, la concertation préalable à la création d'une ZAC relèvera du code de l'urbanisme mais celle relative aux constructions qui y sont réalisées pourra relever du code de l'environnement...

Dans certains cas, la multiplicité et l'enchevêtrement de ces procédures peut donc s'avérer complexe, ce qui peut être source, le cas échéant, d'insécurité juridique pour le porteur du projet, plan ou programme concerné, ou encore de confusion pour le public (lorsque celui-ci est consulté à plusieurs reprises sur un même projet, sans que ce dernier ait forcément fait l'objet d'évolutions).

Textes de référence

Code de l'environnement, articles :

- L. 120-1 : grands principes de l'information et de la participation du public
- L. 121-1-A à L. 121-23 et R. 121-1 à R. 121-29 : participation en « amont » : Commission nationale du débat public (CNDP), débat public, concertation préalable
- L. 122-1 à L. 122-14 et R. 122-1 à R. 122-27 : évaluation environnementale des projets, plans et programmes
- L. 123-1-A à L. 123-19-11 et R. 123-1 à R. 123-46-2 : participation en « aval » : enquête publique « environnementale », participation du public par voie électronique, participation du public hors procédures particulières
- L. 123-20 à L. 123-33 et R. 123-47 à R. 123-52 : consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement

Code de l'urbanisme, notamment les articles :

- L. 103-2 et R. 103-1 du code de l'urbanisme : concertation préalable obligatoire
- L. 300-2 : concertation « facultative » pour certains permis
- R. 423-57 et R. 423-58 : enquête publique

Autres codes :

- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : articles L. 1, L. 110-1, L. 112-1 et R. 111-1 à R. 112-24 (enquête préalable à la déclaration d'utilité publique)
- Code des relations entre le public et l'administration : articles L. 131-1 (principes généraux), L. 134-1 à L. 134-34 (enquête publique de droit commun)
- Code général des collectivités territoriales : articles LO. 1112-1 à LO. 1112-14-2 et R. 1112-1 à R. 1112-17 (référendum local), L. 1112-15 à L. 1112-23 et R. 1112-18 (consultation des électeurs)

Charte de l'environnement (valeur constitutionnelle), article 7

Principaux textes internationaux et européens :

- Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel, et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998.
- Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.
- Directive 2011/92/UE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

+ Pour aller plus loin ●●●

La sous-rubrique «Impliquer le public» du site Outils de l'aménagement
<http://outil2amenagement.cerema.fr/impliquer-la-population-r1069.html>

Les sous-rubriques du site Outils de l'aménagement présentent d'autres outils évoqués dans la présente fiche, notamment :

- L'évaluation environnementale des plans, projets et programmes :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/prendre-en-compte-l-environnement-de-maniere-r363.html>
- Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/le-schema-de-coherence-territoriale-scot-r402.html>
- Les plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi) :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/le-plan-local-d-urbanisme-plu-plui-r37.html>
- Le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI):
<http://outil2amenagement.cerema.fr/le-plan-de-gestion-des-risques-d-inondation-pgri-r632.html>
- Le plan de gestion des risques inondations (PPRI) :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/le-plan-de-prevention-des-risques-naturels-d-r1096.html>
- Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE):
<http://outil2amenagement.cerema.fr/le-schema-directeur-d-amenagement-et-de-gestion-r430.html>
- La zone d'aménagement concerté (ZAC) :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/la-zone-d-amenagement-concerte-zac-r311.html>

✍ Rédacteurs ●●●

Philippe Proot, Aden avocats pour le Cerema

✉ Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>
Sarah Olei, Raphaèle Ratto

Photo de couverture
©Pixabay - Gerd Altmann

Maquettage
www.laurentmathieu.fr

Date de publication
Octobre 2020

© 2020 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment