

## 2. Les dispositifs règlementaires de participation du public

### L'enquête publique

L'enquête publique est la procédure de concertation la plus répandue et la plus ancienne. Définie par la **loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 relative à la démocratie de proximité**, cette procédure de concertation porte sur la « *réalisation d'aménagements, d'ouvrages, de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance, ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement* »<sup>1</sup>. Ces termes de définition ouvrent un spectre très large à la concertation puisque la plupart des travaux menés sont susceptibles d'affecter l'environnement.

De plus, en droit français, l'enquête publique est le dernier moment durant lequel le public peut participer avant que soit prise la déclaration d'utilité publique (DUP) par le Préfet qui entérine l'existence d'un projet. La démarche se situe donc **en aval de l'existence d'un projet**.

En ce sens, elle vise à informer le public et recueillir ses suggestions, avis et/ou contre-propositions sur un projet. L'enquête publique peut prendre deux formes :

- L'enquête publique environnementale : préalablement à l'autorisation, l'approbation ou l'adoption d'une décision susceptible d'avoir un impact environnemental. Cela concerne les projets publics ou privés soumis à étude d'impact.
- L'enquête de droit commun : concerne les projets nécessitant une expropriation pour cause d'utilité publique conformément aux articles R 11-4 à 14 du code de l'expropriation.

**Le saviez-vous ?** : l'enquête publique est une institution très ancienne initiée par Napoléon en 1810 pour permettre aux propriétaires expulsés d'obtenir un dédommagement. La procédure n'avait pas de visée démocratique, ne consistait pas à transformer la décision mais à identifier les requérants susceptibles de recevoir une indemnisation.

Grâce à la **loi de 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique**, cette dernière devient une procédure d'information et de recueil des avis de la population sur un projet donné,

---

<sup>1</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006176443/2000-09-21/>

censée éclairer le décideur. L'enquête publique est alors **animée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête** pour les projets les plus importants.

Au cours de l'enquête, le public peut exprimer son opinion par différents moyens (réunions, permanences...), et être informé via plusieurs canaux (registre en mairie, affichage, publication dans la presse, ...). Le dossier d'enquête publique est mis à disposition dans les mairies du secteur concerné.

A l'issue de l'enquête publique, le commissaire rend un rapport pouvant déboucher sur un avis favorable, favorable sous réserve de modification du projet ou un avis défavorable. A noter qu'en pratique seules 3 à 4 % des enquêtes publiques débouchent sur un avis défavorable.

Le caractère tardif de la procédure de l'enquête publique a amené à une réflexion sur la concertation, qui a abouti au débat public.

L'enquête publique en bref :

- ✓ Procédure réglementaire d'information et de recueil des avis de la population sur un projet donné
- ✓ Se situe en aval de l'existence d'un projet
- ✓ Est animée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête (qui propose également des permanences pour recueillir l'avis de la population)
- ✓ Propose différents moyens d'information et d'expression du public (papier et numériques)

Pour plus d'information : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/les-enquetes-publiques>

### Le débat public

Les origines du débat public trouvent racine dans des conflits d'ampleur autour d'infrastructures stratégiques à l'échelle nationale, et en particulier autour d'un projet de création de « TGV Méditerranée ». En effet, la mobilisation autour de ce projet a permis l'établissement de la **circulaire Bianco relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure** qui a formulé l'idée d'un débat en amont des grands projets permettant de **discuter de l'opportunité du projet**, c'est-à-dire de la nécessité même du projet et pas seulement de ses conséquences sur la population.

Cette réflexion a mené à **la loi Barnier, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement** qui posera la première le **principe d'un droit du public à la participation en matière environnementale**. Cette loi s'inspire du bureau d'audience public sur l'environnement qui permet aux citoyen·nes de s'exprimer sur ce même type de projet en amont de la décision. Selon la loi Barnier « *sont concernés par ce principe de débat public les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées* »<sup>2</sup>.

Ce débat public est **organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant leur phase d'élaboration**, contrairement à l'enquête publique qui intervient en fin de processus au moment de l'application. Ces **projets d'intérêts nationaux présentent de forts enjeux socioéconomiques et/ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire**.

Pour toutes les infrastructures dont le coût **dépasse les 350 millions d'euros** (Ligne TGV, contournements autoroutiers, centrales nucléaires, extensions de port, ...), la **CNDP est automatiquement saisie et prévoit l'organisation systématique d'un débat public**. En deçà du seuil et des modalités précisées par la loi, la CNDP peut être saisie mais juge elle-même de l'opportunité d'organiser d'un débat public ou de l'organisation d'une concertation par le maître d'ouvrage

Pour les **projets entre 150 millions et 300 millions d'euros**, l'ordonnance du 3 août 2016 prévoit la reconnaissance d'un droit d'initiative du débat public qui doit être lancée sous 4 mois.

De plus, la CNDP peut être saisie soit par 60 parlementaires, soit par 100 000 citoyen·nes.

En outre, la réforme du code de l'environnement survenue en 2010 permet une saisine de la CNDP par les ministres souhaitant organiser des débats sur des options générales (politiques, plans et programmes : exemple la PAC à la demande de l'UE).

<sup>2</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000551804/>

Le débat public est organisé sur une durée de 4 mois, pouvant être rallongé de 2 mois si les parties en présence demandent une contre-expertise du projet.

A l'issue du débat, la CNDP publie un **rapport qui ne statue pas sur le fond du projet** mais rend compte des arguments produits au cours du débat. Cet élément conditionne la qualité du débat et l'impartialité de celui qui l'organise. Si la CNDP devait s'exprimer sur le fond, elle souffrirait de pressions. Ce **rapport doit paraître 2 mois avant la fin du débat**, et **3 mois plus tard le maître d'ouvrage doit exprimer son intention**, ce qui l'oblige à une forme de positionnement, de justification.

Par ailleurs, les réformes prévues par **la loi d'accélération et simplification de l'Action Publique (ASAP)** limitent la portée du débat public, puisqu'elles prévoient notamment la possibilité pour les projets de parc éoliens offshore de commencer les travaux avant la fin du débat public. En outre, ces réformes prévoient que les projets locaux de petite ampleur ayant un impact sur l'environnement puissent organiser une concertation dont le délai de sollicitation d'un débat CNDP par le public est réduit de 4 à 2 mois.

Le débat public en bref :

- ✓ Décidé par la CNDP après saisine automatique ou par droit d'initiative
- ✓ Concerne des projets d'intérêts nationaux présentent de forts enjeux socioéconomiques et/ou présentant des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire
- ✓ A lieu en amont des grands projets pour discuter de l'opportunité du projet
- ✓ La CNDP publie un rapport qui ne statue pas sur le fond du projet mais rend compte des arguments produits au cours du débat (doit paraître 2 mois avant la fin du débat, et 3 mois plus tard le maître d'ouvrage doit exprimer son intention)

### La Commission Nationale du Débat Public (CNDP)

Composition :

- Présidée par un membre du corps préfectoral nommé en conseil des ministres (à ce jour Chantal JOUANNO)
- 2 vice-président-es issu-es de milieux associatifs ou du milieu universitaire
- 25 membres comptant des élu-es nommé-es par les grandes associations d'élu-es, des magistrat-es nommé-es par des grands institutions
- 2 personnalités qualifiées dont un-e commissaire enquêteur-ice,
- 2 représentant-es de milieux associatifs et de consommateur-ices

## Missions :

- De veiller, selon la loi, au respect des bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets et d'organiser un débat public en désignant une commission particulière disposant d'un calendrier précis, qui prévoit lui-même que le maître d'ouvrage dispose de 6 mois pour écrire un projet destiné aux citoyen·nes. Concrètement la CNDP a standardisé un certain nombre de modalités de participation, comme les cahiers d'acteurs permettant à tous les acteurs, quel que soit leur statut et leur reconnaissance d'exprimer leur opposition et leurs arguments dans les mêmes conditions. Par ailleurs, la CNDP standardise les réunions publiques thématiques ou locales, l'usage des plateformes numériques, la possibilité de recourir à une contre-expertise, d'aller au-devant des citoyen·nes, de travailler avec divers d'acteur·ices comme les universités, les écoles, etc...
- D'expertise, de conseil des autorités compétentes et de tous autres acteurs sur les questions de concertation. Elle désigne aussi des garant·es pour toutes les concertations qui ne sont pas des débats publics, qui sont menées par les maîtres d'ouvrage, qui veillent à la qualité, l'impartialité de la concertation.

## Les instances locales réglementaires :

Le champ réglementaire ne s'appliquant pas seulement aux procédures dédiées à un projet, plan ou programme. En effet, la participation citoyenne à la vie locale peut se faire par le biais de différentes instances, dont certaines résultent d'obligations légales. Voici les principales :

### **Les conseils de quartier :**

**Composition :** Habitant·es du quartier.

**Rôle :** Consultés par les maires pour faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville.

**Réglementation :** Obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitant·es.

### **Les conseils citoyens :**

**(Obligatoire dans les QPV)**

**Composition :** Habitant·es des quartiers « Politique de la Ville », associations et acteur·rices locaux.

**Rôle :** Associés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville.

### **Les comités consultatifs :**

**Composition :** Elu·es, associations, professionnel·les, habitant·es et usager·ères.

**Rôle :** Consultés sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune.

**Réglementation :** Créés de manière volontaire par les communes (pas d'obligation légale).

### **Les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) :**

Créés par la loi du 27 février 2002, les CCSPL permettent d'associer les citoyen·nes à la gestion des services publics locaux (eau potable, gestion des déchets, transports urbains, etc.) gérés par délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

### **Les conseils de développement :**

**Composition :** Citoyen·nes représentant·es des milieux économiques, sociaux et culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs.

**Rôle :** S'expriment sur des questions d'intérêt intercommunal (leur fonctionnement est variable d'un territoire à l'autre).

**Réglementation :** Obligatoires dans les EPCI de plus 20 000 habitant·es.

### **Le conseil de développement durable de la Métropole (CDD) :**

A la suite d'un appel à candidatures fondé sur le volontariat, il est composé de 170 (85 femmes et 85 hommes) citoyen·nes, représentant·es des milieux économiques, sociaux et culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du territoire

Installé le 25 novembre, il sera prioritairement missionné pour accompagner la Métropole dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation du projet de territoire (traduit dans les différents documents de prospective et de planification métropolitains : PDM, PLUi, SCoT, PCAET, PLH, ...), des grands projets et des politiques métropolitaines.