

Démocratie environnementale : une nouvelle ambition participative,  
de nouveaux droits pour les citoyens

## **La réforme du dialogue environnemental**

### Principales innovations des ordonnances de 2016

#### Table des matières

L'inscription de principes dans la loi .....	2
La concertation préalable .....	2
Qu'est-ce que c'est ? (Article L. 121-16) .....	2
Qu'est-ce que cela concerne ? (Article L121-1-A) .....	2
Le droit d'initiative .....	3
Qu'est-ce que c'est ? (Article L121-17) .....	4
Les seuils (Article L121-19).....	4
La Commission nationale du débat public (CNDP) .....	4
Rôle (Article L121-1) .....	4
Fonctionnement (Article L121-9) .....	5
Projets d'aménagement ou d'équipement (Article L121-8 : Nature des projets concernés).....	5
Plans et programmes (Article R. 121-1-1.- : Type de plans et programmes concernés) .....	7
Projet de réforme relatif à une politique publique (Article L121-10) .....	7
Saisine de la CNDP (Article L121-8) .....	7
Expertise complémentaire (article L121-1) .....	8
Exclusion (article L121-8) .....	8
Garants (article L121-1-1).....	8
Conciliation (article L121-2) .....	8

## L'inscription de principes dans la loi (Article. L. 120-1)

La participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement a pour objectifs :

- 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.

La 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 ;
- 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 respectent ces droits.

## La concertation préalable

### Qu'est-ce que c'est ? (Article L. 121-16)

La concertation préalable associe le public à l'élaboration d'un projet, plan ou programme. Elle est d'une durée minimale de quinze jours et maximale de trois mois. Son bilan est rendu public.

Le maître d'ouvrage indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation.

### Qu'est-ce que cela concerne ? (Article L121-1-A)

La participation du public en amont concerne :

- Un projet (article L22-1) : 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, préalablement au dépôt de la demande d'autorisation ;
- Un plan ou d'un programme (article L. 122-4) : schémas et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant.

responsable du plan ou programme, ainsi que celle demandée par l'autorité compétente (projets, plans ou programmes assujettis à une évaluation environnementale ne donnant pas lieu à saisine de la CNDP - article L121-17) ;

3. De concertation préalable décidée à la suite du droit d'initiative.

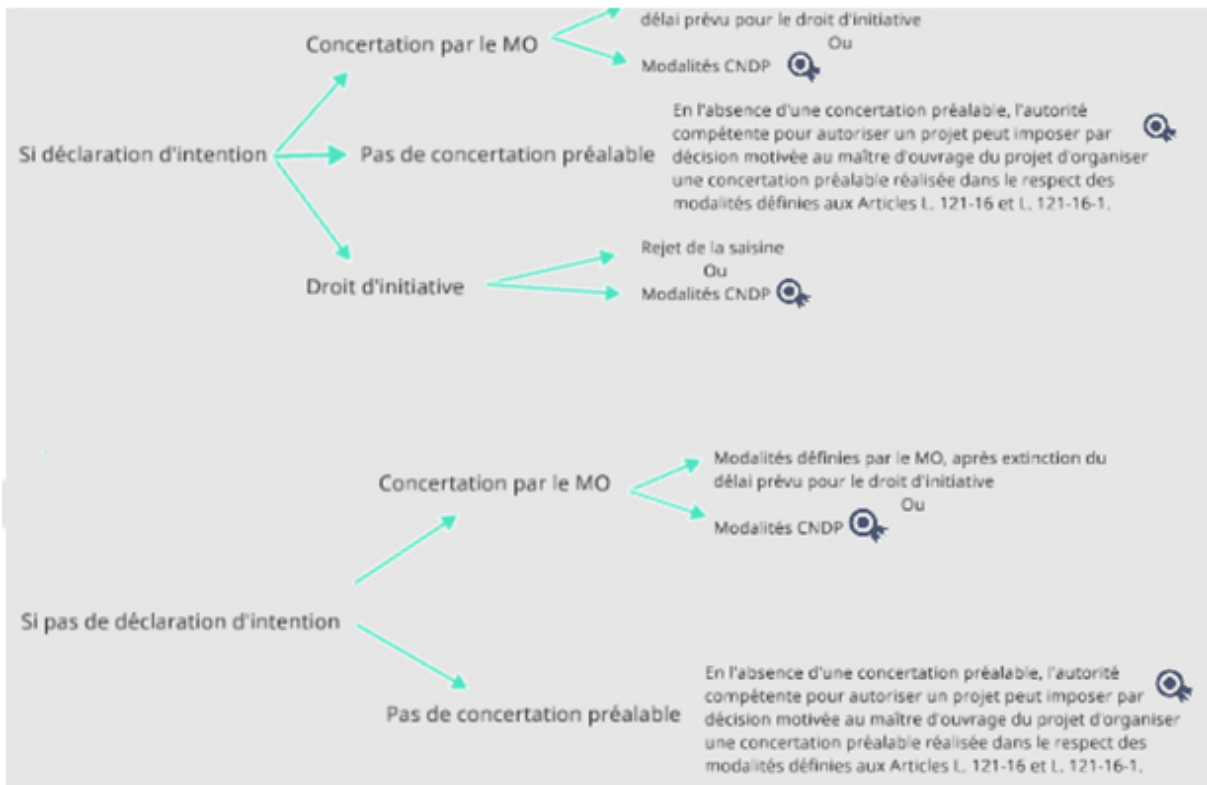
Sans l'organisation d'une concertation préalable, l'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale (hors champ CNDP) peut imposer au maître d'ouvrage du projet d'organiser une concertation préalable (Article L121-16-1).

Les modalités de la participation préalable s'appliquent aux procédures :

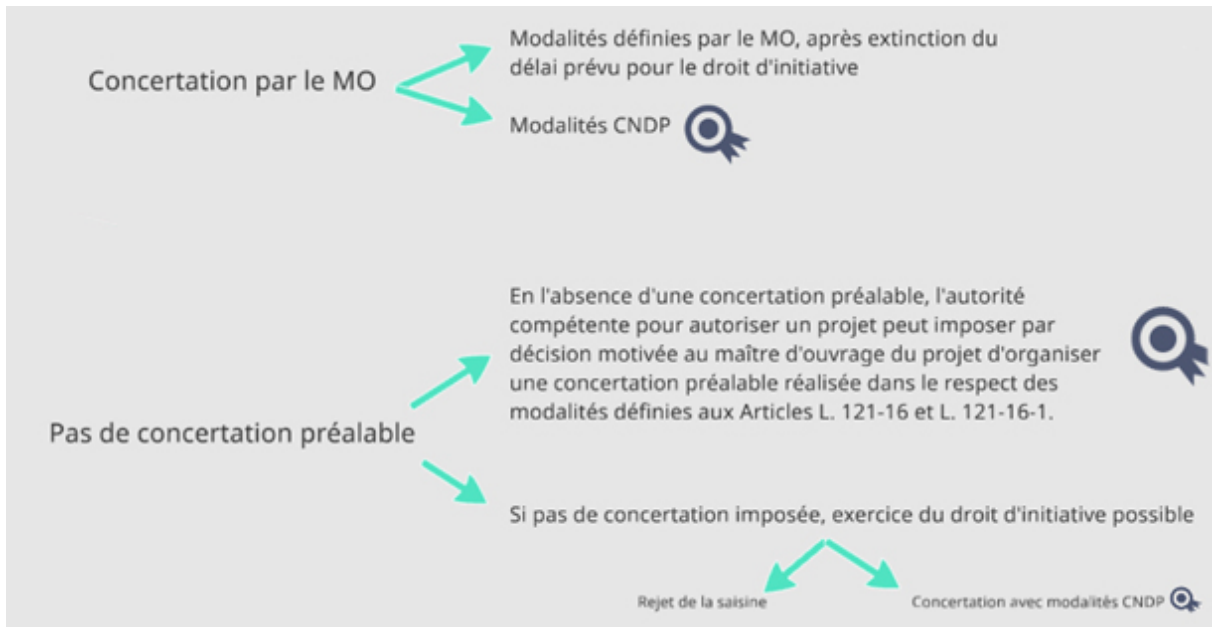
1. De débat public et de concertation préalable relevant de la compétence de la Commission nationale du débat public (projets, plans et programmes, de l'article L121-9) ;
2. De concertation préalable mise en œuvre par le maître d'ouvrage ou la personne publique

Pour les projets faisant l'objet d'une déclaration d'intention et pour les plans et programmes, la demande d'autorisation n'est recevable que s'il y a eu déclaration d'intention pour le projet, que le délai pour le droit d'initiative est écoulé et que l'organisateur a respecté les modalités de concertation annoncées (Article L121-20).

## Concertation hors champ CNDP pour les projets



## Concertation hors-champ CNDP pour les plans et programmes



## Le droit d'initiative

### Qu'est-ce que c'est ? (Article L121-17)

Sans concertation préalable décidée par le maître d'ouvrage, la personne responsable du plan ou du programme, ou imposée par l'autorité compétente, un droit d'initiative est ouvert au public pour demander l'organisation d'une concertation préalable (L121-16-1)

Le droit d'initiative est possible pour :

1. Les projets soumis à évaluation environnementale, hors champ CNDP, lorsque le montant des dépenses prévisionnelles est supérieur au seuil fixé par décret en Conseil d'Etat, ou lorsque le montant total des subventions publiques est supérieur à ce montant ; une déclaration d'intention doit être publiée par le porteur de projet avant le dépôt de la demande d'autorisation.
2. Les plans et programmes soumis à évaluation environnementale, hors champ CNDP

Après la publication de la déclaration d'intention, le public a quatre mois pour exercer ce droit, pendant lesquels aucune concertation préalable libre ne peut avoir lieu. Seule une concertation organisée selon les modalités prévues dans la loi peut avoir lieu, c'est-à-dire notamment en présence d'un garant. C'est le Préfet qui apprécie la recevabilité de la demande et décide d'organiser ou non la concertation ; il en fixe les modalités, qui sont prévues par la loi (L121-16 et L121-16-1). Il impose la présence d'un garant.

Le droit d'initiative s'éteint dans le cas de projets, plans et programmes pour lesquels le maître d'ouvrage a organisé une concertation préalable respectant les modalités prévues par la loi. Il n'est pas applicable ni aux procédures de modification du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme prévues dans le code de l'urbanisme.

### Les seuils (Article L121-19)

Le droit d'initiative peut être exercé par :

1. 20 % de la population (ressortissants de l'UE et majeurs) recensée dans les communes du périmètre de la déclaration d'intention, ou 10 % de la population recensée dans le ou les départements, dans la ou les régions du territoire mentionné dans la déclaration d'intention ;
2. Un conseil régional, départemental ou municipal ou un établissement public de coopération intercommunale dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention ;
3. Une association agréée au niveau national ou deux associations ou une fédération d'associations agréées 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.

## La Commission nationale du débat public (CNDP)

### Rôle (Article L121-1)

La Commission nationale du débat public peut décider d'organiser un débat public ou une concertation préalable permettant de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques

principales du projet, du plan ou programme, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre.

## Fonctionnement (Article L121-9)

Lorsque la CNDP est saisie, elle détermine les modalités de participation du public au processus de décision.

La commission apprécie, pour chaque projet, plan ou programme si le débat public doit être organisé en fonction de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

En cas de débat public (4 mois maximum pour les projets, 6 pour les plans et programmes), la CNDP l'organise et en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue. Elle peut aussi décider de l'organisation d'une

concertation préalable. Elle en définit les modalités, en confie l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable et désigne un garant.

Lorsqu'un projet a fait l'objet d'un débat public lors de l'élaboration d'un plan ou d'un programme approuvé depuis moins de cinq ans, ce dernier est dispensé de débat public ou de concertation préalable (sauf exception).

Lorsque la CNDP est saisie d'un projet d'infrastructure linéaire énergétique, elle organise une concertation. Elle a deux mois pour se prononcer sur une saisine (débat public, concertation ou rejet de la saisine).

## Projets d'aménagement ou d'équipement (Article L121-8 : Nature des projets concernés)

I. - La CNDP est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement 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 des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat. Pour ces projets, le ou les maîtres d'ouvrage adressent à la commission un dossier qui décrit les objectifs, les principales caractéristiques du projet, les équipements créés ou aménagés en vue de sa desserte, les 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.

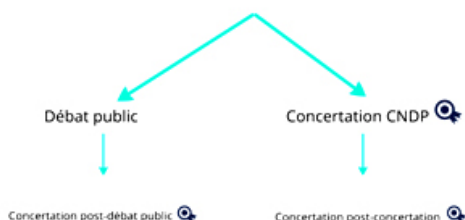
II. - Les projets dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil, et qui répondent à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat pour chaque nature de projet, sont rendus publics par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique qui indique sa décision de saisir ou de ne pas saisir la Commission nationale du débat public. Il précise également les modalités de concertation qu'il s'engage à mener dans l'hypothèse où la commission ne serait pas saisie. Ces conditions respectent celles prévues par la loi (L121-16 et L121-16-1).

### Seuils et critères des projets dans le champ CNDP

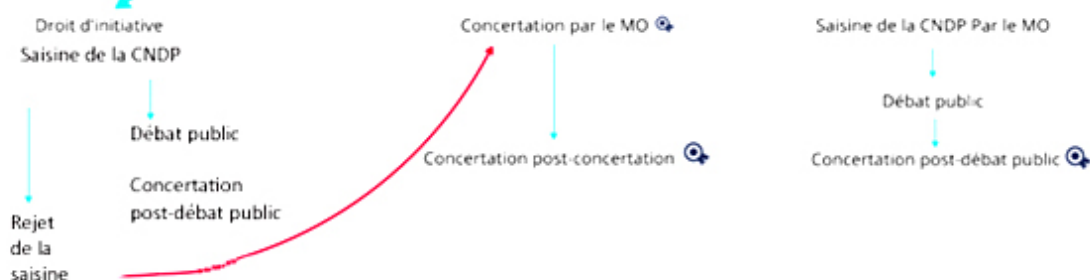
Catégories d'opérations (Article L. 121-8)	Seuils et critères (HT) (Article L. 121-8-I) Saisine automatique	Seuils et critères (Article L. 121-8-II) Publication obligatoire
1. a) Création ou élargissement d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2 x 2 voies à chaussées séparées	Coût du projet supérieur à 300 M € ou longueur du projet supérieur à 40 km.	Coût du projet supérieur à 150 M € ou longueur du projet supérieure à 20 km.
b) Elargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2 x 2 voies ou plus à chaussées séparées		
c) Création de lignes ferroviaires		
d) Création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants		

Catégories d'opérations (Article L. 121-8)	Seuils et critères (HT) (Article L. 121-8-I) Saisine automatique	Seuils et critères (Article L. 121-8-II) Publication obligatoire
2. Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 100 M €.	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 35 M €.
3. Création ou extension d'infrastructures portuaires	Coût du projet supérieur à 150 M € ou superficie du projet supérieure à 200 ha.	Coût du projet supérieur à 75 M € ou superficie du projet supérieure à 100 ha.
4. Création de lignes électriques	Lignes de tension supérieure ou égale à 400 kV et d'une longueur supérieure à 10 km	Lignes de tension supérieure ou égale à 200 kV et d'une longueur aérienne supérieure à 15 km
5. Création de canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures ou de produits chimiques	Canalisations de diamètre supérieur ou égal à 600 millimètres et de longueur supérieure à 200 kilomètres	Canalisations de diamètre supérieur ou égal à 600 mm et de longueur supérieure ou égale à 100 km.
7. Création d'une installation nucléaire de base.	Nouveau site de production nucléaire- Nouveau site hors production électronucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 300 M €	Nouveau site de production nucléaire- Nouveau site hors production électronucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 150 M €
8. Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs.	Volume supérieur à 20 millions de mètres cubes.	Volume supérieur à 10 millions de mètres cubes.
9. Transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables).	Débit supérieur ou égal à un mètre cube par seconde.	Débit supérieur ou égal à un demi-mètre cube par sec.
10. Equipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques	Coût des projets supérieur à 300 M €	Coût des projets supérieur à 150 M €
11. Equipements industriels	Coût des projets supérieur à 300 M €	Coût des projets supérieur à 150 M €

+ de 300 M : saisine obligatoire de la CNDP



Entre 150 et 300 M : publication obligatoire du projet par le MO



## Plans et programmes (Article R. 121-1-1.- : Type de plans et programmes concernés)

Pour tout nouveau plan ou programme de niveau national créé après le 1er janvier 2017, la CNDP est saisie, sauf dispositions contraires, dès lors que ce plan ou programme s'applique dans au moins trois régions. Exemples de plans et programmes concernés :

- Schéma décennal de développement du réseau [électrique]
- Programmation pluriannuelle de l'énergie
- Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse

- Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques
- Plan national de prévention des déchets, de certaines catégories de déchets ou de matières et déchets radioactifs
- Programme d'actions national pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole
- Programme national de la forêt et du bois
- Schéma national des infrastructures de transport



## Projet de réforme relatif à une politique publique (Article L121-10)

Lorsque le Gouvernement souhaite organiser 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, il peut saisir la CNDP en vue de l'organisation du débat public. Celle-ci peut également être saisie par soixante députés ou

soixante sénateurs, ou cinq cent mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France, en vue de l'organisation d'un tel débat.

La CNDP organise le débat public national, d'une durée maximale de quatre mois.

## Saisine de la CNDP (Article L121-8)

Pour les projets qui ne suscitent pas une saisine automatique mais seulement une publication obligatoire, la CNDP peut être saisie par :

1. Dix mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France ;
2. Dix parlementaires ;
3. Un conseil régional, départemental, municipal ou un EPCI ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ;
4. Une association agréée au niveau national.

Cette saisine motivée intervient dans un délai de deux mois à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage.

La CNDP est saisie des plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements, de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale, y compris ceux cofinancés par l'UE.

Pour ces plans et programmes, les personnes publiques responsables de leur élaboration présentent à la CNDP 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, ainsi que les différentes solutions alternatives.

### **Expertise complémentaire** (article L121-1)

La CNDP peut, de sa propre initiative, ou saisie par un président de commission particulière du

débat public ou par un garant, demander la réalisation d'expertises complémentaires.

### **Exclusion** (article L121-8)

Les dispositions concernant le débat public et la concertation préalable relevant de la Commission nationale du débat public ne sont pas applicables aux documents d'urbanisme et aux projets soumis

à une concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme ainsi qu'au schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

### **Garants** (article L121-1-1)

La Commission nationale du débat public établit une liste nationale de garants et la rend publique.

Le garant peut demander à la Commission nationale du débat public la réalisation d'une étude technique ou expertise complémentaire.

Le garant est désigné parmi les membres de cette liste et indemnisé par la CNDP. Le garant est chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique, après le débat public ou la concertation. Le rapport final du garant est rendu public. Le garant est tenu à une obligation de neutralité et d'impartialité et veille 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.

Il décide ou non de donner suite aux demandes d'informations adressées, soit au maître d'ouvrage, soit à l'autorité publique compétente. Il peut adresser toute demande à la personne responsable du plan ou au maître d'ouvrage du projet pour assurer une bonne information et participation du public. Le public peut adresser ses observations et propositions par voie électronique ou postale au garant pour publication sur un site internet.

Lorsque la concertation préalable est organisée sous l'égide d'un garant, il appartient à la Commission nationale du débat public de désigner ce garant à la demande de la personne publique responsable ou du maître d'ouvrage.

Le garant établit dans le délai d'un mois, au terme de la concertation préalable, un bilan de celle-ci et résume la façon dont elle s'est déroulée. Ce bilan comporte une synthèse des observations et propositions présentées et, le cas échéant, mentionne les évolutions du projet qui résultent de la concertation préalable.

### **Conciliation** (article L121-2)

En cas de risque de conflits ou de différends, la CNDP peut être saisie pour tout projet, par les parties concernées, d'une demande commune et motivée de conciliation en vue d'aboutir à la reprise du dialogue entre ces parties et à un accord entre elles sur les modalités de participation du public au processus décisionnel.

La Commission nationale du débat public désigne un conciliateur parmi ses membres. Le conciliateur peut faire appel à des experts extérieurs qui sont indemnisés par la commission. Cette saisine ne suspend pas la procédure en cours.

Ces parties comprennent au moins :

- le maître d'ouvrage ;
- une association agréée au niveau national, ou deux associations ou une fédération d'associations agréée(s).

Synthèse réalisée par l'Institut de la  
Concertation et de la Participation Citoyenne,  
2018.

[www.i-cpc.org](http://www.i-cpc.org)