

CNDP : Enrichir la concertation et le débat public

Message clé : Il est nécessaire d'améliorer la prise en compte de l'intervention du public en amont de la décision et d'ancrer ce processus dans les territoires.

I. Bilan et limites des procédures participatives

1. Le principe de participation

- Posés par l'article 10 de la Déclaration de Rio (1992), les 3 piliers du principe de participation se sont vus consolider par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 :
 - Développer l'accès du public à l'information environnementale
 - Favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des impacts environnementaux
 - Étendre conditions d'accès à la justice pour l'environnement et l'accès à l'information
- En France, l'article 7 de la Charte de l'Environnement dispose que « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites fixées par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».
- La Loi Grenelle 2 a introduit une **innovation majeure permettant la participation du public à l'élaboration des textes réglementaires** (L. 120-1 et 2 du Code de l'environnement) et a toiletté les procédures de débat public et d'enquête publique. Néanmoins, la réforme n'a pas levé le principal obstacle à une participation efficace du public qui est le caractère trop tardif de l'enquête publique dans le processus décisionnel.
- L'importante **décision FNE du 14 octobre 2011** du Conseil Constitutionnel donne pleine mesure à l'article 7 de la Charte de l'environnement : la dimension participative ne doit pas être confondue avec la dimension informative et **les procédures doivent organiser le recueil auprès du public des avis ou des données nécessaires à la construction des décisions publiques**. Elle suppose d'ici un an la révision de bon nombre de procédures ayant une incidence sur l'environnement.

2. La CNDP et la procédure de débat public

- Créée en 1995, la CNDP est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration de certains projets d'aménagement ou d'équipement à forts enjeux socio-économiques ou environnementaux. (autoroutes, lignes ferroviaires, réseaux d'électricité, gazoducs... etc), **pourvu qu'ils aient un intérêt national**.
- Depuis 2002, la CNDP peut aussi organiser un débat public portant sur des options générales d'intérêt national en matière d'environnement, de développement durable

ou d'aménagement, sur seule saisine ministérielle. **Seuls 3 débats sur des options générales ont été organisés depuis 2002** (gestion des déchets radioactifs à vie longue, politique des transports dans la vallée du Rhône et l'Arc Languedocien, nanotechnologies). L'engagement n°189 du Grenelle visant à « établir un agenda de débats publics de problématiques » se fait attendre et nombre de politiques publiques n'en n'ont malheureusement pas bénéficié (ex : plan de développement des retenues d'irrigation de novembre 2011).

- Cette procédure innovante a permis d'éprouver de **nouveaux outils** au service de l'information du public et un certain rééquilibrage des forces pour dans l'expression de points de vue alternatifs : établissement d'un dossier du débat, site internet dédié, systèmes de questions/réponses au maître d'ouvrage, demande de contre-expertise, cahiers d'acteurs... La force d'un débat public est d'obliger le maître d'ouvrage à se montrer, à expliquer son projet et à répondre clairement et complètement à toutes les questions que quiconque a envie de poser. En cela, il constitue un instrument reconnu d'amélioration des projets pour le maître d'ouvrage.
- **Situé en amont** du processus décisionnel, le débat public porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. Néanmoins, il ne s'insère pas véritablement dans le processus de décision : en effet **les commissions du débat public ne sont pas habilitées à se prononcer « sur le fond des projets qui leur sont soumis »**, et leurs rapports tendent à enregistrer essentiellement l'état de l'opinion.
- En outre, certains débats ont conduit à **discréditer partiellement** la procédure : celui sur le réacteur nucléaire EPR s'est tenu alors que la décision de construction était déjà acquise, celui sur les différentes options du contournement autoroutier de Bordeaux a été interrompu par le choix annoncé en faveur d'une option ...

II. Quelles sont les propositions de FNE ?

1. Améliorer la prise en compte de l'intervention du public

- Pour être crédible et attractive, la participation doit porter sur des projets susceptibles d'évolutions du fait de l'intervention du public, conformément à la Convention d'Aarhus (art. 6-4) : «la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire **lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence**»
- Comme le souligne le Conseil d'Etat dans son dernier rapport public, la concertation implique « que le décideur s'engage non seulement à écouter mais, chaque fois que possible, à prendre en considération un certain nombre de remarques, d'amendements, voire de propositions. Ouvrir une concertation, c'est plus que de demander un avis ponctuel sur une opération ou un projet de texte, **c'est associer le ou les interlocuteurs pour tenter de faire œuvre commune.** »
- L'enrichissement des procédures actuelles participatives doit aller dans le sens de la concertation précoce qui permettrait au public de se prononcer sur l'opportunité d'un projet, de bénéficier de garanties sur la prise en considération de ses observations, tout en permettant aux parties prenantes de prendre des engagements suivis dans le temps.
- Pour que la procédure de débat public puisse être vraiment être une forme de concertation, il est nécessaire de lui attacher certains effets de droit susceptibles de

contraindre ou d'infléchir la décision finale : un avis de la commission de débat public sur le fond des projet pourrait être introduit, avec une hiérarchisation des points importants à prendre en compte par le décideur.

2. Ouvrir la possibilité des débats généraux de la CNDP

- Ouvrir la saisine sur les options générales en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement à l'Assemblée Nationale, au Sénat et au Conseil Economique, Social et Environnemental.
- Lors d'un débat public sur les enjeux généraux de l'environnement, permettre le financement d'études et d'expertises complémentaires financées par un fonds participatif.

3. Permettre la déclinaison régionale du débat public

- Il convient d'envisager une commission régionale indépendante permettant de conduire des débats publics sur des politiques territoriales. Les collectivités territoriales développent désormais de nombreuses politiques d'aménagement du territoire, avec des choix qui engagent le quotidien de chaque citoyen, comme le montre le domaine des transports ou les politiques climat/énergie. Les initiatives participatives sont de plus en plus nombreuses mais répondent rarement aux garanties élaborées par la CNDP. Permettre la structuration régionale de débats publics constituerait une avancée démocratique certaine.

4. Faire évoluer les procédures vers la concertation

- L'article 1er de la Loi Grenelle 1 prévoit une révision des décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement afin de « privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable. ». La dimension délibératives des procédures environnementales se doit d'être renforcée en ce sens.
- Pour améliorer la lisibilité du dispositif, créer une procédure participative unique de dès le début et tout au long du processus décisionnel :
 - Elle comporterait des garanties substantielles : complétude de l'information et présentation des alternatives, prise en considération des arguments et réponses appropriées, respect des engagements pris à cette occasion.
 - Elle pourrait être modulée en fonction de l'importance du projet ou des demandes des associations représentatives : publication des projets sur lesquels elles peuvent demander une concertation approfondie, demande de communication de documents complémentaires, demande d'organisation de réunion publique...
 - Elle articulerait dans le temps les nombreuses procédures réglementaires mobilisées pour l'aménagement (DUP, PLU, permis de construire, autorisations environnementales...).
 - Elle serait clôturée par une enquête publique améliorée.