

LIGNES DIRECTRICES POUR ASSURER LA CONTINUITÉ DE L'INFORMATION ET DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

La Commission nationale du débat public (CNDP) et la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE) souhaitent agir en commun pour rendre plus effective la continuité de l'information et de la participation du public tout au long de l'élaboration d'un projet, à chaque fois que plusieurs temps d'information et de participation se succèdent. Elles incitent les autorités chargées de l'organisation des enquêtes publiques et les porteurs de projets à agir également en ce sens.

LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNDP), AUTORITÉ GARANTE DU DÉBAT PUBLIC

La CNDP est une autorité administrative indépendante créée en 1995 par la loi Barnier. Instance collégiale composée de 25 membres provenant d'horizons différents, assurant ainsi son indépendance (administrations, associations, patronat, syndicats...), son rôle est de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes ayant un impact sur l'environnement.

Elle ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité.

Rendez-vous sur www.debatpublic.fr
Contact : contact@debatpublic.fr
Consultez la liste nationale des garant.e.s sur www.debatpublic.fr/garants

LA COMPAGNIE NATIONALE DES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS (CNCE)

Active depuis plus de 30 ans, la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE) est une fédération d'associations territoriales regroupant les commissaires enquêteur.e.s.

Sa mission est d'assurer de façon indépendante, la bonne information, la participation et la prise en compte de l'intérêt des tiers lors de l'autorisation des projets publics ou privés.

Ses 3000 adhérent.e.s contribuent à faire vivre la concertation citoyenne sur l'ensemble du territoire.

Rendez-vous sur www.cnce.fr
Contact : cnce@cnce.fr



1 LES ENJEUX D'UNE ÉVOLUTION DES PRATIQUES

Les enjeux de cette réflexion sont de :

- rendre plus effectif le droit à l'information et à la participation du public ;
- légitimer les décisions publiques ou privées, au regard des apports et contributions du public.

Garant.e.s de la Commission nationale du débat public et commissaires enquêteur.e.s défendent le droit à l'information et à la participation du public et veillent à son effectivité.

Actrices et acteurs de la participation du public, elles et ils poursuivent l'objectif commun d'améliorer les pratiques de participation du public sur l'élaboration des projets ayant un impact sur l'environnement et sur l'aménagement des territoires.

Ces lignes directrices traitent du continuum de la participation du public prévue par le code de l'environnement pour le cas des projets, mais elles sont opportunément déclinables aux plans, programmes ayant un impact sur l'environnement.

Pour rendre la participation du public plus transparente et plus simple, pour mieux rendre compte de la façon dont la parole du public a été prise en considération tout au long du processus participatif et pour améliorer la qualité des décisions publiques et leur légitimité démocratique, améliorer et diversifier l'information, garant.e.s et commissaires enquêteur.e.s s'engagent à harmoniser et coordonner leurs pratiques.

LES OBJECTIFS PARTAGÉS :

- renforcer l'accessibilité de l'information du public tout au long du continuum de la participation ;
- renforcer la lisibilité des processus décisionnels et fluidifier l'enchaînement des procédures ;
- renforcer les phases redditionnelles pour une meilleure visibilité de l'impact de la participation.

Les garant.e.s sont des tiers neutres, nommé.e.s par la CNDP, autorité administrative indépendante.

Elles et ils sont indépendant.e.s des décideurs et des parties prenantes et neutres vis-à-vis du sujet traité comme des arguments exprimés. Elles et ils interviennent lors des phases de concertation¹ du public dites "amont" des autorisations administratives des projets pour veiller au respect de son droit à l'information et à la participation.

À ce stade de la vie du projet, toutes les options sont encore ouvertes et peuvent être débattues, y compris son opportunité et ses alternatives. Le public contribue ainsi à l'élaboration des décisions sur les suites à donner au projet. À la fin de la concertation, la garante ou le garant produit un bilan qui retrace le déroulé, les arguments échangés pendant le débat, ainsi que les observations ou propositions du public dont il devra être précisé comment elles sont prises en compte dans la suite de l'élaboration du projet.

Les garant.e.s sont amené.e.s, pour les projets les plus importants, à poursuivre leur mission jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique. Elles et ils garantissent alors une concertation dite « continue » qui doit permettre au public d'exercer son droit à l'information et à la participation pendant les phases d'approfondissement du projet et de préparation de son étude d'impact environnemental.

Les commissaires enquêteur.e.s sont des tiers impartiaux désignés par les tribunaux administratifs, juridictions administratives indépendantes.

Elles et ils sont indépendant.e.s des décideurs et des parties prenantes et neutres vis-à-vis du sujet traité comme des arguments exprimés. Elles et ils interviennent lors des phases d'enquêtes publiques, étapes de participation du public dites "aval", lors des demandes d'autorisation administrative déposées par le porteur de projet. Elles et ils facilitent l'expression du public par de nombreux moyens sur un projet détaillé et ses impacts, avant qu'il ne soit autorisé (par un représentant de l'État ou par une collectivité locale). Elles et ils assurent la prise en compte de la parole du public dans la décision finale.

À ce stade, il est encore possible de questionner l'opportunité du projet et ses modalités de mise en œuvre et d'insertion dans l'environnement. Les commissaires enquêteur.e.s adressent au porteur du projet un procès-verbal de synthèse des observations du public. Le porteur de projet produit un mémoire en réponse indiquant, le cas échéant, les évolutions qu'il apporte au projet. En fin d'enquête publique, ces éléments sont intégrés au rapport et aux conclusions motivées du ou de la commissaire enquêteur.e, sous forme d'un avis sur le projet, qui servent de base à l'autorité administrative pour prendre une décision sur le projet.

¹ Dans ce document, le terme de « concertation » est employé au sens générique et comprend les diverses modalités de participation « amont » prévues par les textes (« débat public », « concertation préalable », « concertation jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique »).

2 LES PRINCIPES ET MODALITÉS RETENUS POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS

PRINCIPE N°1

garantir une information complète, transparente et accessible tout au long du processus d'élaboration du projet

Le ou la garant.e et le ou la commissaire enquêteur.e doivent vérifier que toutes les informations et études disponibles ont bien été mises à la disposition du public, qu'elles sont suffisantes pour permettre le débat, appropriées aux enjeux, que des réponses précises et complètes ont été apportées sur tous les points soulevés par le public et que sa parole a bien été prise en considération par les porteurs de projets et décideurs, tant dans le cadre de la réponse à l'issue de la concertation qu'en phase finale de l'enquête publique.

Garant.e.s et commissaires enquêteur.e.s veillent à ce que l'information soit présentée au public de manière intelligible, accessible et que le vocabulaire demeure identique à toutes les phases de participation du public, pour en assurer la continuité, la cohérence et donc la compréhension. Elles et ils incitent les porteurs de projets à utiliser des supports et outils de communication et de publicité adaptés aux différents publics concernés et à promouvoir la diversité de ces supports et outils pour toucher des publics variés.

Garant.e.s et commissaires enquêteur.e.s incitent les porteurs de projet à produire des études d'impact environnementales rendues publiques le plus tôt possible lors de la concertation continue, accompagnées de résumés non techniques des dossiers, lisibles, qui soient ciblés sur les principaux enjeux et facilement compréhensibles par le public.

PRINCIPE N°2

garantir la lisibilité du processus décisionnel

■ Fluidifier le passage de témoin entre garant.e.s et commissaires enquêteur.e.s :

Garant.e.s et commissaires enquêteur.e.s partagent leurs connaissances à propos du projet, notamment l'étude de contexte qu'elles et ils conduisent pour préparer une concertation du public, lors de l'élaboration du projet. Au stade de l'enquête publique, les commissaires enquêteur.e.s encouragent la participation du public ayant contribué à la concertation préalable, notamment en faisant en sorte que ce public soit visé par la publicité de l'enquête publique.

Garant.e.s et commissaires enquêteur.e.s actent le passage de relais de la concertation à l'enquête publique pour signifier les grandes étapes du processus participatif. Ainsi, au démarrage de l'enquête publique, le ou la commissaire enquêteur.e propose une réunion publique d'information et d'échange pendant laquelle le bilan de la concertation est rappelé, si possible en présence du ou de la garant.e. Le public peut ainsi mieux se situer dans le continuum de la participation.

■ Rendre plus lisible le processus décisionnel pour le public :

Garant.e.s et commissaires enquêteur.e.s incitent les porteurs de projets à faire apparaître à quelle étape du processus global se situe le projet et à expliquer dans les dossiers successifs mis à la disposition du public comment la participation du public a permis de faire évoluer le projet.

■ Réaffirmer le continuum de la participation dans le rapport et les conclusions des commissaires enquêteur.e.s :

Pour rendre compte de la continuité de la participation, un chapitre particulier est introduit dans le rapport d'enquête publique. Ce dernier permet de constater la façon dont le projet a été modifié entre le bilan de la concertation et le dossier soumis à enquête. Sont analysés, entre autres, les effets de la participation amont sur les documents proposés au public et la conception du projet.

Les conclusions comportent un paragraphe dédié à la prise en compte de la participation du public par le porteur de projet. L'évaluation qu'en tire le ou la commissaire enquêteur.e est un élément clef dans ses conclusions motivées.

PRINCIPE N°3

garantir une reddition des comptes à chaque étape

■ Rendre systématique la reddition des comptes après enquête publique :

Les commissaires enquêteur.e.s, au vu de l'importance des projets qui font l'objet d'une concertation et d'une enquête publique, demandent l'organisation d'un événement public avec le porteur de projet et les autorités publiques, dans les 2 mois qui suivent la remise de leur rapport et de leurs conclusions. Cet événement de "reddition des comptes" doit permettre au public de comprendre comment le porteur de projet va répondre aux réserves et recommandations ou à l'avis défavorable des commissaires enquêteur.e.s. Ainsi, l'effet de sa participation sera mesuré et il sera informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans les décisions, conformément aux exigences de la loi (article L.120-1 code de l'environnement). Les commissaires enquêteur.e.s formulent à cet effet une réserve dans leur avis afin de prescrire l'organisation de cette réunion de restitution.

■ Homogénéiser les pratiques de publication des résultats de la participation sur les sites internet des porteurs de projet :

Garant.e.s et commissaires enquêteur.e.s veillent à ce que les documents relatifs aux concertations et enquêtes publiques soient accessibles via les mêmes modalités et diffusés sur les mêmes supports informatiques.

Elles ou ils demandent au porteur de projet que le site internet utilisé pour la concertation et les intitulés demeurent les mêmes jusqu'à la décision finale pour rendre compte de la continuité des procédures et y rassembler l'ensemble des documents utiles du continuum de la participation (bilan de concertation, rapport d'enquête publique et conclusions du ou de la commissaire enquêteur.e, décision administrative finale,...).

Ces grands principes et leurs modalités d'application seront diffusés dans les réseaux des garant.e.s et des commissaires enquêteur.e.s et portés par la CNDP et la CNCE qui s'engagent à suivre spécifiquement les projets communs et à améliorer les pratiques par un retour d'expérience systématique.

CONTINUITÉ DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC LORS DE L'ÉLABORATION D'UN PROJET

