



L'[ordonnance n°2016-1060](#), entrée en vigueur le **5 août 2016**, réforme les 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. Elle se fonde sur les travaux de la commission spécialisée «démocratie environnementale» du Conseil national de la transition énergétique, en application de la [loi du 6 août 2015](#) pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Son objectif principal est de renforcer l'effectivité de la participation du public tant au stade de l'élaboration des décisions environnementales qu'en aval. L'ordonnance précise notamment les droits qui découlent de la mise en œuvre de la participation à savoir, accéder aux informations pertinentes permettant une participation effective, disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et propositions et enfin être informé de la manière dont il a été tenu compte de ces observations et propositions dans la décision (art. [L.120-1](#) du code de l'environnement).

La nouvelle procédure, précisée par le [décret n°2017-626](#) du 25 avril 2017, prévoit un renforcement de la concertation en amont de tous les **projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale** au sens de l'article [L.122-1](#) du code de l'environnement. Elle est à distinguer de la procédure de **concertation obligatoire** qui doit être mise en œuvre pour certains projets spécifiques (élaboration des SCOT, PLU, création de ZAC...) au titre de l'article [L.103-2](#) du code de l'urbanisme.

La concertation préalable dure **de 15 jours à 3 mois** et a pour objectif de recueillir les avis des parties prenantes et/ou du grand public avant qu'une décision ne soit prise. Elle peut donc être engagée très en amont de la décision, dès le stade des études préalables. L'autorité à l'initiative du projet reste libre de sa décision mais s'engage à mener un véritable dialogue avec les personnes concernées et à justifier son choix au regard des observations qui ressortiraient de la concertation.

I- Champ d'application de la concertation préalable

Le champ d'application de la concertation préalable est relativement complexe. Elle peut concerner trois situations qui dépendent de la saisine ou non de la **Commission nationale du débat public** (CNDP) et de la soumission ou non à évaluation environnementale.

L'organisation d'une concertation préalable n'est jamais automatique mais fait l'objet d'une décision au cas par cas prise dans les deux premières situations par la CNDP et dans la troisième situation par le préfet.

A/ Concertation préalable résultant d'une saisine obligatoire de la CNDP

La première situation est celle où la CNDP, saisie de façon obligatoire pour un projet ou un plan/programme (art. [L.121-8](#) code de l'environnement), décide de ne pas organiser de débat public mais estime qu'une procédure allégée est néanmoins nécessaire. Ceci concerne les projets d'aménagement ou d'équipement qui remplissent certaines caractéristiques techniques ou dont le coût dépasse certains seuils prévus à la première colonne de l'article [R.121-2](#), ainsi que les plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale listés à l'article [R.121-1-1](#).

La CNDP se prononce par une **décision motivée**, dans un **délai de deux mois** sur la suite à donner à ces saisines (art. [L.121-9](#)) : elle décide alors d'organiser un débat public, une concertation préalable ou aucun de ces deux mécanismes.

Lorsqu'elle choisit d'organiser une concertation préalable, la CNDP en définit les modalités mais il revient au **maître d'ouvrage** de l'organiser (art. [L.121-9 1°](#)) et d'en supporter le coût (art. [L.121-16](#)).

La CNDP établit une **liste nationale de garants** et désigne le garant de la concertation à partir de cette liste dans un délai de 35 jours après la saisine (art. [R.121-22](#)). Les personnes ayant un intérêt personnel ou professionnel au projet soumis à concertation ne peuvent être désignées (art. [L.121-1-1](#)).

Le garant veille à la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public, ainsi qu'au bon déroulement de la concertation préalable et de la possibilité pour le public de présenter des questions et observations. Dans un délai d'un mois au terme de la concertation préalable, il en fait un bilan et résume la façon dont elle s'est déroulée. Ce bilan, rendu public, comporte une **synthèse des observations et propositions** qui ont été faites et le cas échéant, précise les évolutions du projet qui résultent de cette concertation.

Quand un projet a fait l'objet d'un **débat** dans le cadre de l'élaboration d'un plan ou programme qui a lui-même été approuvé **depuis moins de cinq ans**, il est en principe dispensé de débat public ou de concertation préalable. La commission peut cependant, par décision motivée, utiliser l'un des deux mécanismes, si elle estime que c'est nécessaire (art. [L.121-9](#)).

B/ Concertation préalable résultant d'une saisine facultative de la CNDP

Les projets d'aménagement et d'équipement prévus par la seconde colonne de l'article [R.121-2](#) (dont le coût est moins important que ceux de la première colonne) donnent lieu à une **saisine facultative** de la CNDP. Ils doivent faire l'objet d'un **avis au public** (art. [L.121-8, II](#)) par le maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable dans lequel il est notamment indiqué si la personne en charge compte saisir la CNDP, organiser d'elle-même une concertation préalable, ou ni l'un ni l'autre. Pour ces projets, si le maître d'ouvrage / personne publique responsable ne saisit pas la CNDP, celle-ci peut être saisie dans un **délai de deux mois** à compter de l'avis au public par :

- 10 000 ressortissants majeurs de l'UE résidant en France
- 10 parlementaires
- l'organe délibérant d'un conseil régional, conseil départemental, conseil municipal ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés
- une association agréée au niveau national.

La CNDP peut alors décider d'organiser soit un débat public, soit une concertation préalable, soit aucun des deux.

C/ Concertation préalable résultant de l'initiative d'une autre entité que la CNDP

→ Pour les projets, ainsi que pour les plans et programmes assujettis à une évaluation environnementale mais ne donnant pas lieu à saisine de la CNDP car inscrits dans aucune des colonnes de l'article [R.121-2](#), l'initiative de la concertation peut venir du **maître d'ouvrage** ou de la **personne responsable du plan/programme** (art. [L.121-15-1](#)). Ces derniers peuvent organiser une concertation préalable soit selon des modalités qu'ils fixent librement, soit en choisissant la procédure de l'article [L.121-16-1](#), avec désignation d'un garant par la CNDP.

→ S'ils n'en prennent pas l'initiative, l'**autorité compétente** pour autoriser les projets en question peut leur imposer l'organisation d'une telle concertation (art. [L.121-17](#)).

Pour les plans et programmes, cette décision doit intervenir au plus tard deux mois à compter de l'acte prescrivant l'élaboration du programme en question.

Pour les projets soumis à **déclaration d'intention**, la décision de l'autorité compétente doit intervenir dans les deux mois suivant la déclaration. Pour les projets non soumis à déclaration d'intention, la décision doit intervenir dans les 15 jours après le dépôt de la demande d'autorisation. Dans ce cas, l'autorité compétente peut proroger le délai d'instruction pour une durée qui ne peut excéder celle du temps nécessaire au déroulement de la concertation préalable (art. [L.121-17 II](#)).

La déclaration d'intention est publiée sur un site internet et comporte notamment les motivations du projet, un aperçu de ses incidences sur l'environnement et les modalités déjà envisagées, s'il y a lieu, de concertation préalable du public. Aucune participation du public telle que prévue à l'article [L.123-1-A](#) du Code de l'environnement ne peut être engagée en l'absence de cette publication.

Projets et plans/programmes soumis à déclaration d'intention (art. [L.121-18](#) et [R.121-25](#)):

- les projets soumis à évaluation environnementale (art. [L.121-15-1, 2°](#)) et réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique, lorsque le montant des dépenses prévisionnelles est supérieur à 10 millions d'euros hors taxe ;
- les projets soumis à évaluation environnementale réalisés sous maîtrise d'ouvrage privée, quand le montant total des subventions publiques accordées sous forme d'aide financière nette est supérieur à 10 millions d'euros hors taxe ;
- les plans et programmes soumis à évaluation environnementale (art. [L.121-15-1, 3°](#)).



Source: CPDP EMYN

→ Si ni le maître d'ouvrage, ni l'autorité compétente pour accorder l'autorisation n'ont pris l'initiative d'organiser une concertation préalable, il est possible pour le **public** de demander au préfet l'organisation d'une telle concertation (art. [L.121-17](#) et [R.121-26](#)).

Ce **droit d'initiative du public** peut être exercé par :

- Un nombre de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention égal à 20 % de la population recensée dans les communes du même périmètre, ou à 10 % de la population recensée dans le ou les départements, dans la ou les régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention ;
- Un conseil régional, départemental ou municipal ou l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention ;
- Une association agréée au niveau national ou deux associations ou une fédération d'associations agréée(s) 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.

Le droit d'initiative s'exerce au plus tard dans un **délai de deux mois** suivant la publication de la déclaration d'intention d'un projet ou de l'acte prescrivant l'élaboration d'un plan/programme.

Le **préfet** apprécie la recevabilité de la demande, notamment au regard des impacts environnementaux et des éventuelles retombées économiques du projet sur le territoire susceptible d'être affecté. Il **décide de l'opportunité** d'organiser une concertation préalable. Il n'est donc pas tenu de donner une suite favorable à une demande de concertation même si elle est recevable.

S'il y donne suite, une concertation sous l'égide d'un garant désigné et rémunéré par la CNDP sera organisée. Dans tous les cas, sa décision doit être **motivée** et rendue **publique** dans un délai maximum d'un mois à compter de la réception de la demande.

Son silence vaut refus (art. [L.121-19](#)).

Les associations avaient préconisé que la décision de donner une suite à ce droit d'initiative revienne à la CNDP, cette concentration de pouvoirs entre les mains du préfet étant critiquable, mais leur proposition n'a pas été retenue.

II- Organisation de la concertation préalable

Au plus tard 15 jours avant l'organisation de la concertation préalable (art. [R.121-19](#)), le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable doit **publier un avis** comportant :

- l'objet de la concertation
- la personne à l'initiative de laquelle la concertation est organisée
- si un garant a été désigné et son identité
- la durée et les modalités de la concertation
- l'adresse du site internet sur lequel est publié le dossier soumis à concertation.

Le **dossier de concertation** comporte notamment :

- les objectifs et caractéristiques principales du plan/programme/projet
- la liste des communes correspondant au territoire susceptible d'être affecté
- un aperçu des incidences potentielles sur l'environnement
- une mention le cas échéant, des solutions alternatives envisagées.

III- Les suites de la concertation préalable

Après un débat public ou une concertation préalable, 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. Elle détermine les conditions dans lesquelles le garant et le maître d'ouvrage la tiennent informée et assure, si nécessaire, la publication de rapports intermédiaires. Le **rapport final** du garant est rendu public (art. [L.121-14](#)). L'ouverture de l'enquête publique ou de la participation du public prévue relative à un projet ou plan/programme relevant de l'article [L.121-8](#), [I](#) et [II](#) ne peut être décidée qu'à compter, soit de la date à partir de laquelle un débat ou une concertation préalable ne peut plus être organisé(e), soit de la date de publication du bilan, ou à l'expiration du délai imparti au président de la commission pour procéder à cette publication.

Au-delà de ce délai, la commission ne peut décider de relancer la concertation préalable avec le public que si les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet, plan ou programme ont subi des **modifications substantielles**.

En dépit de l'objectif affiché de consolider le dialogue environnemental, la complexification des outils de participation, sans être associée à un réel changement sur le fond -notamment au regard des moyens accordés aux associations et d'une prise en compte véritable des avis émis à l'occasion de ces procédures- rend incertaine la portée de ces nouveaux mécanismes.

Rédaction, conception et réalisation : France Nature Environnement Pays de Loire

Photographie : Vado ([CC - Partage et adaptation - Attribution et partage dans les mêmes conditions](#))

Retrouvez plus d'informations sur notre site internet : www.fne-pays-de-la-loire.fr

Cette fiche et son contenu sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons



Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modifications 2.0 France.

Avec le soutien de :



Suivez-nous :

