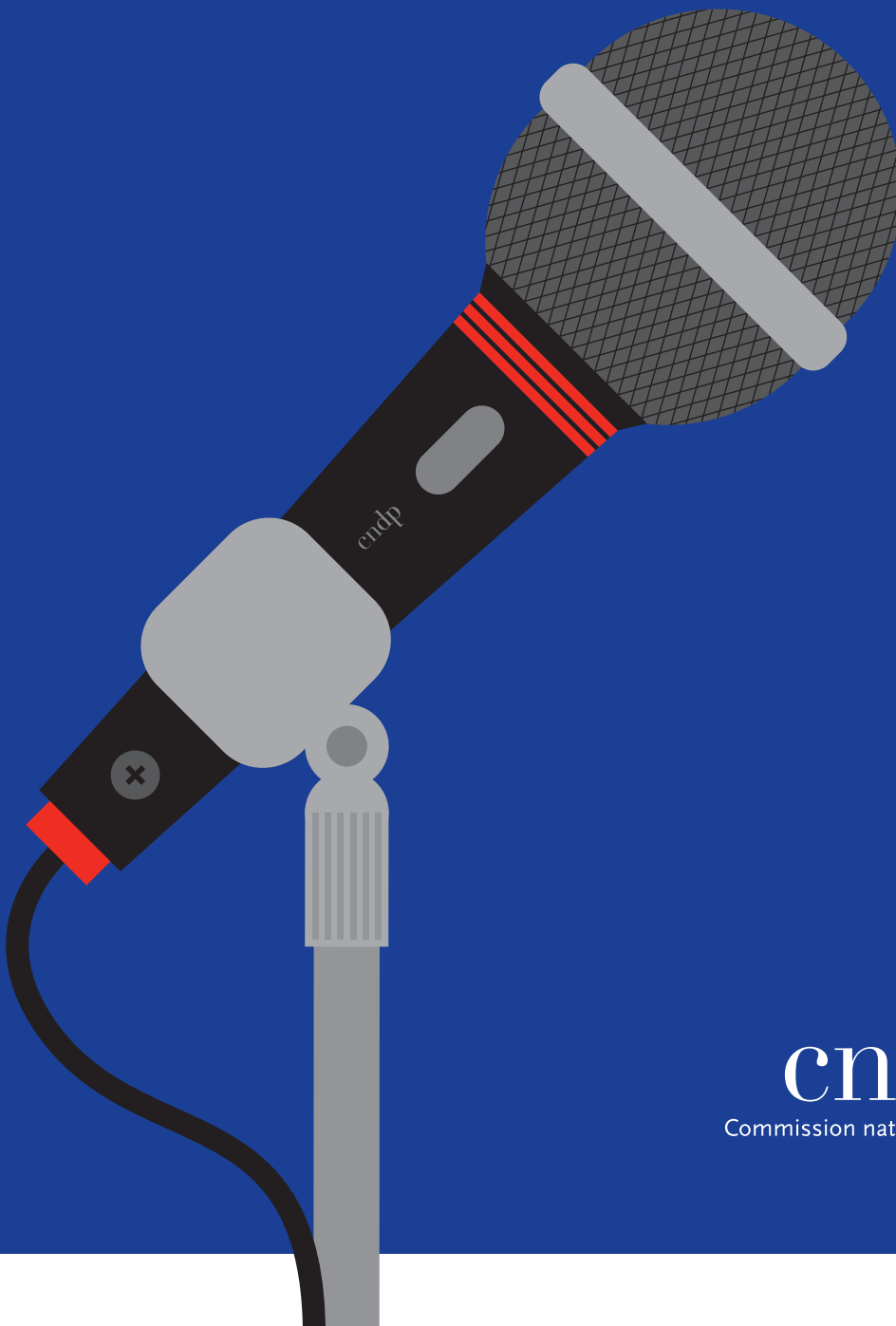


CNDP 2002 – 2009

Évolution et moyens de la Commission nationale du débat public



cndp
Commission nationale
du débat public

Avant-propos

L'historique de la Commission nationale du débat public en un volume

En complément du rapport d'activité qui relate les saisines et projets de l'année en cours, ce volume retrace l'historique de la Commission nationale, depuis sa création en 1995 à la fin de l'année 2009. Ses origines et son évolution y sont détaillées, son mode de fonctionnement expliqué. On y trouve également un panorama exhaustif des projets dont a été saisie la CNDP depuis l'origine et les réponses qu'elle y a apportées. Enfin, il y est fait état des textes fondateurs de la Commission nationale.

— Sommaire

P. 5	— La CNDP: origines et évolution
P. 25	— Les moyens de la Commission nationale
P. 43	— Panorama des saisines de 2001 à 2009
P. 61	— Panorama des modes de participation du public
P. 83	— Les moyens d'organisation du débat public
P. 101	— Après le débat public
P. 111	— La jurisprudence du Conseil d'État
P. 121	— Le rôle pédagogique et méthodologique de la CNDP
P. 129	— Les annexes

La Commission nationale du débat public

Elle est née de la volonté du législateur de faire participer le public à la réflexion sur les grandes opérations d'aménagement d'intérêt national de l'État avant que les principales caractéristiques de ces projets ne soient fixées. C'est la loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, qui marque l'introduction du principe de participation sous la forme du débat public. L'élargissement de ce principe a suivi de près son institution : de nouvelles dispositions concernant le débat public ont en effet été introduites par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, tandis que le décret du 22 octobre 2002 en définissait les modalités concrètes d'organisation. Les changements apportés par cette loi marquent une nette ouverture du débat public et ces modifications substantielles se manifestent notamment par celle du statut de la Commission, qui devient une autorité administrative indépendante. La pérennité du principe de participation ainsi élargi passe par l'organisation du débat public. C'est la Commission nationale du débat public qui assume ce rôle au travers des décisions qu'elle prend sur les projets dont elle est saisie.

La Commission nationale du débat public :

origines
et évolution

P.6 – Les origines de la CNDP: l'introduction du principe de participation

P.9 – La CNDP depuis 2002: le principe de participation élargi

P.21 – Le Grenelle de l'Environnement : une évolution des procédures de la CNDP

Les origines de la CNDP:

l'introduction du principe de participation

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qu'il convient. Au niveau national, chaque individu doit [...] avoir la possibilité de participer au processus de prise de décision [...] », affirme la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable du 10 juin 1992. Outre cette déclaration d'intention internationale, le principe de participation du public résulte plus largement d'une évolution dans la conception du principe de concertation préalable à la réalisation des grands projets d'aménagement du territoire. Cette évolution est manifestée par un certain nombre de travaux qui ont préparé la loi de 1995.



Les prémices

Au niveau communautaire, la directive du 27 juin 1985 (directive n° 85/337/CEE) révisée par celle du 3 mars 1997 (directive n° 97/11/CE) marquait un premier pas en prévoyant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Outre la **loi Bouchardeau** sur la démocratisation des enquêtes publiques (12 juillet 1983), qui avait apporté une première avancée en matière de consultation du public, le principe de concertation préalable fut plus précisément et initialement évoqué dans le **rapport du préfet Carrère** sur la politique des transports. Remis au ministre de l'Équipement et des Transports, il a conduit à la rédaction de la **circulaire Bianco**⁽¹⁾ du 15 décembre 1992 et à celle de la **circulaire Billardon**⁽²⁾ du 14 janvier 1993, qui toutes deux prescrivait qu'une première phase de concertation ait lieu en amont des études de tracé, portant sur les grandes fonctions de l'infrastructure et sur son intérêt économique et social. En juin de la même année, Michel Barnier, alors ministre de l'Environnement, confia à Madame Huguette Bouchardeau le soin de réaliser une évaluation sur la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1983. Une grande partie de la loi de 1995 reprend les propositions

de ce rapport et conduit à la mise en place d'une instance garante de la participation du public au processus décisionnel.

La création de la Commission nationale du débat public

La loi du **2 février 1995** et son décret d'application font donc entrer le principe de participation dans le corpus juridique français. Mais la grande originalité de ce dispositif est de créer une institution qui a pour mission de veiller aux modalités d'organisation et à la régularité de la mise en œuvre du débat public que la loi instaure. Tel est en effet le rôle de la Commission nationale du débat public installée le 4 septembre 1997 par la ministre de l'Environnement, Madame Dominique Voynet, et qui fut présidée successivement par deux conseillers d'État, Messieurs Hubert Blanc et Pierre Zémor.

La loi du 2 février 1995 définit les conditions de saisine et la composition de la CNDP ainsi que les modalités d'organisation d'un débat public, et le décret d'application du 10 mai 1996 (décret n° 96-388) établit entre autres les conditions de nomination du président et des membres des Commissions particulières constituées pour chaque

projet retenu. Selon l'importance du projet, ces Commissions particulières peuvent être composées de 3 à 7 membres y compris le président. Le **décret du 21 juillet 1999** (décret n° 99-360) précise que le président de Commission particulière peut être choisi parmi des personnalités extérieures à la CNDP. Le débat public est alors mené sur la base d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage, complété sur demande de la CNDP. Il s'étend sur une période de quatre mois qui peut être prolongée de deux mois sur décision motivée de la CNDP dans le cas d'une expertise complémentaire financée par le maître d'ouvrage. L'ensemble de ces dispositions ont été maintenues dans le dispositif actuel de la loi de 2002.



1. Circulaire relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, confiant aux préfets la responsabilité « d'associer aux différentes phases de réalisation des grandes infrastructures décidées par l'État - précédant et suivant l'enquête publique - les responsables régionaux et locaux, politiques, économiques, sociaux et associatifs ».

2. Circulaire relative aux procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques d'EDF - remplacée par la circulaire Fontaine du 9 septembre 2002.

L'activité de la Commission nationale du débat public entre 1997 et 2002

La loi du 2 février 1995 et son décret d'application ont permis l'organisation de six débats publics entre 1997 et 2002

Tableau 1

Sous la présidence de Monsieur Hubert Blanc, la CNDP a organisé les débats suivants :

PROJET	DATE DE LA SAISINE	AUTEUR DE LA SAISINE	DÉCISION DE LA CNDP	DATES DU DÉBAT PUBLIC
Réalisation d'un port en eaux profondes Port 2000	20/10/1996	Parlementaires	04/09/1997 : organisation d'un débat public, président de la CPDP : Jean-Luc Mathieu, conseiller à la Cour des comptes, membre de la CNDP	Novembre 1997 à mars 1998
Autoroute entre Metz et Nancy - A32	28/05/1997	Saisine conjointe du ministre de l'Environnement et du ministre de l'Équipement	04/09/1997 : organisation d'un débat public, présidente de la CPDP : Reine-Claude Mader-Saussaye secrétaire générale de l'association CLCV, membre de la CNDP	Avril à septembre 1998
Ligne THT entre Boute et Carros	06/08/1997	– France Nature Environnement – Saisine conjointe du ministre de l'Environnement et du secrétaire d'État à l'Industrie	20/11/1997 : organisation d'un débat public, président de la CPDP : Gérard Porcell, vice-président de tribunal administratif, membre de la CNDP	Mars à septembre 1998
Ligne TGV nouvelle « Rhin-Rhône », branche Sud	17/12/1997	France Nature Environnement	26/01/1999 : organisation d'un débat public, président de la CPDP : Charles Gosselin, conseiller d'État, membre de la CNDP	Mars à juin 2000

L'organisation de ces débats publics a largement été inspirée de l'action de concertation du Bureau des audiences publiques sur l'environnement du Québec.

Tableau 2

Sous la présidence de Monsieur Pierre Zémor, la CNDP a organisé les débats suivants :

PROJET	DATE DE LA SAISINE	AUTEUR DE LA SAISINE	DÉCISION DE LA CNDP	DATES DU DÉBAT PUBLIC
Contournement autoroutier de l'agglomération lyonnaise	07/06/1999	Parlementaires	16/12/1999 : organisation d'un débat public, président de la CPDP : André Oriol, président de la cour d'appel de Lyon	Octobre 2001 à janvier 2002
Contournement ferroviaire de l'agglomération Lyonnaise	22/08/2001	Saisine conjointe du ministre de l'Environnement et du ministre de l'Équipement	19/09/2001 : décision de joindre le débat public sur le projet ferroviaire au débat public déjà arrêté sur le contournement autoroutier, et de confier l'organisation de ce débat, à la CPDP déjà constituée sous la présence d'André Oriol	Octobre 2001 à janvier 2002
Extension du port de Nice	05/01/2001	Saisine conjointe du ministre de l'Environnement et du ministre de l'Équipement	23/03/2001 : organisation d'un débat public, président de la CPDP : Paul Vialatte, président de chambre à la cour administrative d'appel de Lyon, membre de la CNDP	Novembre 2001 à février 2002

La CNDP depuis 2002:

le principe de participation élargi

Les origines de la réforme

Le constat du caractère souvent trop tardif de la consultation du public et du monopole de l'État dans l'appréciation de la notion d'intérêt général des grands projets d'aménagement a conduit le Premier ministre, en 1998, à saisir le Conseil d'État d'une demande de rapport visant à l'amélioration des conditions de définition de l'utilité publique des grands projets d'aménagement et d'équipement.

Le rapport du groupe d'étude présidé par Madame Questiaux, remis au gouvernement à la fin de l'année 1999, insistait sur divers

points: la nécessaire redéfinition de la place de l'utilité publique et des conditions de l'appréciation de l'intérêt général; l'importance d'informer et de consulter le public non seulement en amont mais aussi tout au long du processus de décision; enfin l'opportunité d'une évolution de la Commission nationale du débat public vers une instance indépendante, garante du bon déroulement du débat public. La mise en œuvre de cette réforme ne pouvait passer que par des modifications à caractère législatif.

Par ailleurs, la convention signée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998 et portant sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée non

seulement par la France mais aussi par la Communauté européenne et les 29 autres États membres de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, a entraîné pour la France des adaptations législatives. En effet, la France était non seulement tenue de mettre en place les instruments juridiques et administratifs garantissant l'application de cette convention, mais aussi de respecter les engagements prévus et plus particulièrement son article 6 qui impose à l'État de: « prévoir des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public [...] et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement » (art. 6§3); elle devait aussi faire en sorte que « la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles » (art. 6§4); enfin, elle avait pour mission de s'assurer que « les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération » (art. 6§8). La participation du public existait jusqu'alors en droit français dans le cadre de la procédure de l'enquête publique (loi n° 83-630 du 12 juillet 1983) et dans celle du débat public (loi n° 95-101 du 2 février 1995), mais elle avait une portée plus limitée que les dispositions prévues par la Convention d'Aarhus.



Récapitulatif des textes portant sur le principe de participation

TEXTES NATIONAUX

Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Protocole État-EDF du 25 août 1992 relatif à l'insertion des réseaux électriques dans l'environnement.

Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, dite circulaire Bianco.

Circulaire du 14 janvier 1993, relative aux procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques, dite circulaire Billardon.

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Décret d'application n° 96-388 du 10 mai 1996.

Charte de la concertation du ministère de l'Environnement du 10 juillet 1996.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Décret d'application n° 2002-2175 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public.

Loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Circulaire du 9 septembre 2002, relative au développement des réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité, dite circulaire Fontaine.

TEXTES INTERNATIONAUX

Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Directive 90/313/CEE du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable, adoptée le 10 juin 1992.

Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997, modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, dite Convention d'Aarhus.

Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

En 2002, la compétence de la CNDP, qui ne portait jusqu'alors que sur les projets de l'État, des collectivités et des établissements publics, a été étendue à ceux des personnes privées.

Afin d'anticiper sur les nouvelles attributions de la CNDP, le gouvernement demandait par lettre de mission à Monsieur Pierre Zémor, alors président de la Commission nationale du débat public, d'expérimenter l'élargissement du champ d'application du débat public et la diversification des modes d'intervention de la CNDP. Dans cet esprit, plusieurs dossiers furent soumis à des procédures nouvelles et expérimentales : le débat « recommandé » au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) pour le projet de conditionnement et d'entreposage de déchets radioactifs à Cadarache (CEDRA; 2001); la préconisation au préfet des Pyrénées-Atlantiques d'un débat local sur l'injection d'effluents dans le Crétacé 4000 de Lacq (2001); la mission confiée personnellement à Monsieur Pierre Zémor, de la démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international (DUCSAI) sur un nouvel aéroport pour le grand bassin parisien (2001); la « concertation recommandée » à RTE pour le projet de ligne à THT dans le Quercy Blanc (2002).

Les changements apportés par la loi relative à la démocratie de proximité

L'article 134 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité annonce d'abord le changement par une définition plus large du principe de participation⁽³⁾. Conformément aux dispositions de la Convention d'Aarhus⁽⁴⁾, la loi relative à la démocratie de proximité intègre un nouveau chapitre intitulé « Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire » (articles L.121-1 à L.121-15 du Code de l'environnement). Les observations du rapport du Conseil d'État, concernant la mise en place d'une véritable instance indépendante garante du débat public, sont également largement prises en compte.

Ainsi, la loi du 27 février 2002 modifie le statut, diversifie et renforce les attributions de la Commission nationale du débat public et réforme la procédure :

• La Commission nationale est érigée en autorité administrative indépendante;

• Ses attributions sont élargies :
 – à sa compétence en matière de débat public sur les projets d'aménagement ou d'équipement, la loi ajoute la possibilité d'organiser un débat public sur des options générales en matière d'aménagement ou d'environnement;
 – à sa nouvelle mission de veiller d'une part au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'intérêt national, et d'autre part au respect des bonnes conditions d'information du public des projets dont elle est saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux, s'ajoute la mission d'émettre avis et recommandations à caractère général ou méthodologique.

• La procédure est très largement modifiée :

– en ce qui concerne les débats publics sur les projets d'équipement, la loi élargit substantiellement le dispositif. La compétence de la CNDP, qui ne portait jusqu'alors que sur les projets de l'État, des collectivités et des établissements publics, est étendue à ceux des personnes privées;
 – ses conditions de saisine sont élargies. La loi prévoit, pour chacune des catégories d'opérations, deux seuils. Pour les projets situés au-dessus du seuil supérieur, la saisine est obligatoire. Pour les projets situés entre les deux seuils, le maître d'ouvrage doit rendre publiques



3. Porte modification du chapitre 1er du Titre 2 du Livre I du Code de l'environnement intitulé « Le débat relatif aux opérations d'aménagement ».

4. Convention approuvée par la loi n° 2002-285 du 28 février 2002, puis annexée au décret de publication du 12 septembre 2002, entrée en vigueur le 6 octobre 2002.

leurs caractéristiques essentielles; à partir de cette publication, les conditions de la saisine sont très larges puisqu'elle peut émaner du maître d'ouvrage, de dix parlementaires, d'une collectivité territorialement intéressée ou d'une association de protection de l'environnement agréée sur le plan national; – enfin, la loi diversifie les réponses que peut apporter la CNDP et donc les modalités de participation du public: elle peut considérer soit que le débat public est nécessaire – et dans ce cas, ou elle l'organise elle-même ou elle en confie l'organisation au maître d'ouvrage; soit qu'il n'est pas nécessaire – et elle peut néanmoins recommander au maître d'ouvrage de mener une concertation.

LES NOUVELLES MISSIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC

L'article L.121-1 du Code de l'environnement, issu de la loi de 2002, confère à la CNDP plusieurs rôles et missions :

Veiller au respect de la participation du public durant le processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées (depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique réalisée);

Déterminer les modalités de participation du public pour les projets dont elle est saisie; la participation peut prendre la forme d'un débat public;

Veiller au respect des bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle est saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux;

Conseiller les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage, à leur demande, sur **toute question relative à la concertation** avec le public tout au long de l'élaboration d'un projet, y compris si celui-ci ne remplit pas les conditions fixées par le décret du 22 octobre 2002;

Émettre tous avis et recommandations à caractère général ou **méthodologique** de nature à favoriser et développer la concertation avec le public. La CNDP est donc chargée d'élaborer progressivement une « doctrine » en matière de concertation.

En outre, l'article L.121-10 prévoit que la CNDP **peut organiser un débat public portant sur des options générales** en matière d'environnement ou d'aménagement lorsqu'elle en est saisie par le ministre de l'Écologie et le ministre concerné.

Outre la mission de garant de l'impartialité, de la transparence et de la sincérité du débat, et celle d'émettre des avis, de formuler des propositions ou des recommandations à caractère général, la Commission nationale du débat public a cependant pour mission principale d'apprécier si un débat doit être organisé sur les projets dont elle est régulièrement saisie.

LA PROCÉDURE DU DÉBAT PUBLIC MODIFIÉE

Des modalités de saisine étendues

Les modalités de saisine varient selon que la saisine porte sur des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national ou sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement.

Saisine pour l'organisation d'un débat public sur des « projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national »

L'article L.121-8-1 du Code de l'environnement dispose que « la Commission nationale du débat public 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'État ».



La CNDP a pour mission principale d'apprécier si un débat doit être organisé sur les projets dont elle est régulièrement saisie.

Ainsi, les opérations légalement concernées sont la création d'autoroutes, de lignes ferroviaires, de voies navigables, d'installations nucléaires, d'infrastructures aéroportuaires ou de pistes d'aérodrome, de barrages hydro-électriques ou de barrages-réservoirs, d'oléoducs, de gazoducs, de transfert d'eau de bassin fluvial, d'équipements industriels, culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques.

Deux types de saisine : obligation de saisine ou possibilité de saisine

Saisine obligatoire

Pour un projet que ses caractéristiques situent au-dessus du seuil supérieur (voir p. 140 des annexes), la saisine est obligatoire. Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet doivent alors adresser à la Commission nationale un dossier exposant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Publication de projet et saisine éventuelle

Les projets appartenant aux catégories définies ci-dessus et dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur aux seuils fixés pour la saisine obligatoire mais supérieur à des seuils planchers

fixés par décret en Conseil d'État (voir p. 140 des annexes) doivent être publiés et peuvent faire l'objet d'une saisine de la CNDP. Si la CNDP a été saisie, elle en informe le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet qui, dans un délai d'un mois, adresse à la CNDP un dossier relatif au projet.

Les auteurs de la saisine

Pour les projets obligatoirement soumis au débat public, la saisine de la CNDP appartient au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet.

Pour les projets publiés, la loi a considérablement élargi le champ des instances susceptibles de saisir la CNDP. Selon les termes de la loi, celle-ci peut en effet être saisie, dans un délai de deux mois maximum à compter du moment où le projet est rendu public par :

- le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet et par dix parlementaires ;
- un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressé ;
- une association agréée de protection de l'environnement. Comme les précédents rapports annuels l'avaient signalé, la loi présente une certaine

ambiguïté au regard de la saisine par dix parlementaires. Selon une lecture littérale de la loi, celle-ci ne serait possible que jointe à une saisine du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet. L'esprit de la loi est, semble-t-il, tout autre : comme cela a déjà été souligné à plusieurs reprises, il semblerait alors judicieux de modifier l'article L.121-8 pour qu'il soit clair que dix parlementaires sont autorisés à saisir seuls la CNDP.

Saisines pour l'organisation d'un débat public sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement

Innovation de la loi du 27 février 2002, l'article L. 121-10 précise également que la Commission nationale du débat public peut être saisie « en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement ». Le ministre chargé de l'Environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales, c'est-à-dire sur un problème ou une politique, en matière d'environnement ou d'aménagement.

Un champ d'application élargi

Deux articles de la loi définissent les critères en fonction desquels la CNDP

Exclusion des documents d'urbanisme

Article L.121-2 - La loi exclut du champ du débat public :

- les documents d'urbanisme : plans locaux d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale et cartes communales ;
- les opérations d'aménagement définies à l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme ;
- Ces documents ou opérations sont soumis à la procédure de concertation de l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme.

apprécie si le projet doit, ou non, faire l'objet d'un débat public :

- l'article L.121-1 définit les projets qui relèvent de sa compétence: « projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national [...], relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire » ;
- l'article L.121-9-I indique que « la Commission nationale apprécie pour chaque projet si le débat public doit être organisé en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

Même si la rédaction est légèrement différente, le principe apparaît clairement puisque la loi énumère les critères de façon cumulative et non alternative: un projet fait l'objet d'un débat public s'il est d'intérêt national et s'il comporte de forts enjeux socio-économiques ou a un fort impact sur l'environnement ou le territoire. Malgré cette clarté, son application peut s'avérer délicate, en particulier en ce qui concerne le premier critère de l'intérêt national. En effet, en ce qui concerne la notion d'intérêt national d'un projet, la loi ne contient

aucune définition. Il faut donc se livrer à une appréciation au cas par cas. Parfois, il est possible de s'attacher à un critère formel : une route nationale ou une autoroute qui appartiennent au réseau routier national, une ligne à très grande vitesse qui appartient au réseau ferré national, sont d'intérêt national. Dans les autres cas, la CNDP procède à un examen au fond pour évaluer l'existence d'un intérêt national :

- s'il est linéaire et qu'il dépasse les limites d'un département ou d'une région et qu'il a pour but d'assurer des échanges entre régions (a fortiori des échanges internationaux), ou que du moins il constitue une portion significative d'un axe présentant de telles caractéristiques;
- s'il est ponctuel et qu'il a pour but de répondre, seul ou comme élément d'un ensemble, à des besoins qui ne soient pas seulement locaux, mais qui soient bien ceux d'une partie du pays, voire de tout le pays.

À l'inverse, un projet dont l'inscription sur le territoire reste cantonnée aux limites d'une commune, d'un département, voire d'une région, et qui ne répond qu'aux besoins de la population concernée, sera considéré par la CNDP comme un projet d'intérêt local. Il faut cependant souligner que l'intérêt national ou local n'est pas apprécié *in abstracto* et indépendamment des enjeux et des impacts du

projet. En effet, la CNDP opère souvent une sorte de bilan global, dans lequel l'absence ou la faiblesse d'un des critères peut être compensée par le poids d'un autre, par exemple si l'impact ou les enjeux du projet sont exceptionnellement importants, a fortiori s'ils ont un caractère unique sur l'ensemble du territoire français, ou si son aspect expérimental en fait un exemple de portée nationale. La Commission nationale établira ensuite un lien entre cette analyse et la réponse qu'elle apportera à la saisine: à l'éventail qui va de « l'intérêt national évident + forts enjeux » à « intérêt purement local + enjeux faibles » correspondra, de façon souple naturellement, le dégradé des solutions maintenant prévues par la loi : débat public (organisé par la CNDP ou confié au maître d'ouvrage), concertation recommandée, pas de débat public.

Cependant, la Commission a introduit de son propre chef deux autres critères: – pour des projets dont l'intérêt national est incontestable, tout autant que leurs enjeux et leurs impacts, la CNDP prend aussi en compte « l'état d'avancement du projet », c'est-à-dire le fait que les grandes options aient déjà été tranchées et les caractéristiques essentielles déjà fixées; dans ce cas, elle considère que le débat public n'est plus utile et recommande simplement la



poursuite de la concertation. Elle réserve ainsi le débat public à des cas où il peut effectivement jouer pleinement son rôle en permettant d'aborder tous les aspects d'un projet, à commencer par l'opportunité de sa réalisation; elle manifeste aussi son souci de ne pas « faire de la procédure pour la procédure »;

- par ailleurs, la Commission prend en compte « l'importance de la participation du public ». Ainsi, même si le projet est déjà avancé, elle estimera qu'un débat public est nécessaire si la concertation antérieure n'a concerné que des corps intermédiaires et n'a pas été suffisamment ouverte à la population elle-même; elle joue ainsi son rôle de garant de la participation.

Les suites données à la saisine

Une relative liberté dans les réponses apportées

La Commission nationale établit un lien entre l'analyse des critères relevés précédemment et la réponse qu'elle apporte à la saisine.

Lorsque la CNDP est saisie, elle a en effet le choix entre plusieurs réponses.

Soit la CNDP décide d'organiser un débat public. Elle peut alors choisir entre deux options:

- **organiser elle-même le débat public** et, dans ce cas, elle en confie l'animation

à une Commission particulière du débat public qu'elle constitue;

- **confier l'organisation du débat public au maître d'ouvrage** ou à la personne publique responsable du projet, en définissant les modalités de participation du public et en veillant à son bon déroulement.

Soit la CNDP ne juge pas utile d'organiser un débat public. Elle peut alors:

- **recommander** au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable d'organiser **une concertation**. Le rôle de la CNDP consiste dans ce cas à proposer les modalités de concertation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet, qui sont tenus, selon les termes de la loi, d'informer la CNDP des différentes phases de mise en œuvre du processus de participation et de lui en transmettre le compte-rendu;
- ou considérer que le projet ne justifie pas d'autres concertations que celles déjà effectuées.

Une procédure encadrée par la loi

Lorsque la Commission nationale du débat public reçoit la lettre de saisine, accompagnée d'un dossier technique dénommé « dossier de saisine », elle examine dans un délai maximal de deux mois, en réunion plénière, la recevabilité de la saisine selon les critères exposés ci-dessus et décide de la suite à lui donner, en motivant sa décision.



La CNDP apprécie pour chaque projet si un débat public doit être organisé en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, de ses enjeux socio-économiques et de ses impacts sur l'environnement.

Cette décision est ensuite publiée au *Journal officiel* et notifiée au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet, aux ministres concernés, aux préfets de la ou des régions concernées, aux principales collectivités intéressées, et, le cas échéant, à l'auteur de la saisine. En l'absence de décision à l'issue de ce délai, la CNDP est réputée avoir renoncé à organiser un débat public.

Si la CNDP a pris la décision d'organiser un débat public, elle désigne, dans un délai de **quatre semaines** à compter de celle-ci, **un président de Commission particulière du débat public**. Celui-ci est chargé de l'animation du débat public et propose par la suite à la CNDP la désignation de membres présentant les qualités susceptibles de garantir l'impartialité et l'équilibre des débats. Ces décisions sont rendues publiques et le président en informe les auteurs de la saisine, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet, les ministres et les préfets intéressés.

Dans un délai de **six mois** à compter de la date de publication de la décision d'organiser un débat public, **le maître d'ouvrage** ou la personne publique responsable du projet propose au président de la CPDP un dossier en vue du débat public; **ce dossier à destination du public** est constitué

suivant les indications de la CNDP. Celle-ci, ayant entendu l'avis du président de la Commission particulière, peut demander les compléments ou les modifications qu'elle juge nécessaires.

Lorsqu'elle juge le dossier du débat **« suffisamment complet »** pour être soumis au débat, elle **en accuse réception**. Dans un délai de **deux mois** à compter de cette réception, la CNDP doit **fixer le calendrier et le programme du débat public**, sur proposition du président de CPDP, sans quoi elle est réputée avoir renoncé à organiser le débat public. Le président rend publique et communique aux auteurs de la saisine, au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet, aux ministres et aux préfets intéressés, la date à laquelle commencera le débat public; il en sera de même pour la décision relative à son éventuelle prolongation. Le débat public, qui ne peut normalement excéder **quatre mois**, peut en effet être **prolongé de deux mois**, de façon exceptionnelle, par décision motivée de la CNDP. Le président confie aux préfets le soin de diffuser la décision de la CNDP auprès de toutes les collectivités concernées.

Dans un délai de **deux mois** à compter de la date de clôture du débat public, **le président de la CPDP établit le compte-rendu** du débat public, et **le président**



La finalité du débat public: démocratiser, légitimer la décision finale qui ne sera pas nécessairement acceptée par tous mais qui sera rendue acceptable parce que tous auront pu s'exprimer et être entendus.

de la CNDP en dresse le bilan. La loi distingue ces documents : le compte-rendu, essentiellement factuel, décrit l'organisation du débat, son déroulement, le contenu des discussions et des échanges ; le bilan, plus synthétique, porte une appréciation sur le déroulement et les enseignements du débat public qui s'est déroulé. Le compte-rendu et le bilan sont rendus publics et sont également envoyés à tous les acteurs et participants du débat qui en font la demande ; ils seront ultérieurement joints au dossier d'enquête publique.

Enfin, dans les **trois mois** qui suivent la publication de ces documents (nouveau introduite par la loi de 2002), **le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet doit rendre publique sa décision quant au principe et aux conditions de la poursuite du projet** : il doit dire s'il maintient son projet, s'il le modifie, s'il le suspend ou l'abandonne. Même si la loi ne le dit pas expressément, il est opportun, et il serait conforme aux dispositions de la Convention d'Aarhus (article 6§8) qu'il explicite, au regard des positions et des arguments exprimés dans le cadre du débat public, les raisons qui le conduisent à prendre telle ou telle décision. Depuis la mise en application de ces nouvelles dispositions, la CNDP observe d'ailleurs que, comme elle les

y invite, les maîtres d'ouvrage motivent de plus en plus leur décision.

Réouverture de la procédure ?

Un projet qui a fait l'objet d'un débat public peut-il motiver une nouvelle saisine et donc un éventuel nouveau débat ? Cette question qui peut paraître théorique a fait l'objet en 2005 d'un examen concret. L'article L.121-12 du Code de l'environnement dispose qu'« en ce qui concerne les projets relevant de l'article L.121-8 (c'est-à-dire ceux qui doivent pouvoir faire l'objet d'un débat public), l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L.123-1 ne peut être décidée qu'à compter soit de la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé, soit de la date de publication du bilan ou à l'expiration du délai imparti au président de la Commission nationale du débat public pour procéder à cette publication et au plus tard dans le délai de cinq ans qui suivent ces dates ». L'article continue ainsi : « Au-delà de ce délai, la Commission ne peut décider de relancer la concertation avec le public que si les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet ont subi des modifications substantielles. »

Le dispositif légal : une possibilité encadrée

La procédure de réouverture du débat public pour un projet, ayant déjà fait

l'objet d'une saisine de la Commission et d'un débat public, est ainsi très strictement encadrée aussi bien du point de vue de son champ d'application que de son critère d'appréciation.

En effet, deux conditions sont posées pour que la saisine soit recevable :
 — il doit s'agir d'un projet relevant de l'article L.121-8 du Code de l'environnement ayant déjà donné lieu à un débat public ;
 — cinq ans minimum doivent s'être écoulés après les dates de publication du bilan ou d'expiration du délai imparti au président de la CNDP pour procéder à cette publication, sans que l'ouverture de l'enquête publique n'ait été décidée.

L'article L. 121-12 impose à la Commission nationale un seul critère d'appréciation : il faut que les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet aient subi des modifications substantielles.

La question de la réouverture du débat sur le projet de l'A 32 constitue la première application de l'article L.121-12 du Code de l'environnement depuis 2002.

La stricte application du texte

Le 20 octobre 1996, la CNDP avait été saisie par 23 parlementaires dans le cadre de la procédure de débat public mise en place par la loi du 2 février 1997. Installée seulement le 1^{er} septembre



1997, la CNDP déclarait dès le 4 septembre 1997 la demande recevable. Un peu plus d'un an plus tard, par une nouvelle décision, la CNDP approuvait le calendrier du débat qui devait se dérouler du 3 mars au 3 juillet 1999. Le bilan du président de la CNDP fut rendu public en octobre 1999. Le 29 juillet 2005, aucune enquête publique n'ayant été diligentée depuis lors, le ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer a saisi la CNDP de ce même projet conformément aux termes de l'article L.121-12 du Code de l'environnement. Il faut noter que la CNDP fut préalablement saisie pour relancer ce débat par dix parlementaires dont la saisine fut jugée irrecevable. En effet, eu égard aux caractéristiques du projet, elle devait être le fait du maître d'ouvrage⁽⁵⁾, car dans le cadre de la réouverture d'une procédure, les critères de saisine sont les mêmes que pour une première saisine dans le cadre de la loi en vigueur, c'est-à-dire celle de 2002.

C'est alors qu'intervient la saisine du ministre des Transports. Sans contester la recevabilité de la demande cette fois, la CNDP, après avoir considéré « que les motivations du projet, telles que décrites par le dossier de saisine, restaient celles qui justifiaient le projet soumis au débat public [...] » et « que les objectifs du projet restaient également les

mêmes [...] », décida le 7 septembre 2005 de ne pas donner suite à cette saisine, jugeant que « les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet n'avaient pas connu de modifications substantielles » et que « le parti d'aménagement décrit par le dossier était constitué dans ses différentes sections par des fuseaux ou portions de fuseau qui figuraient tous parmi les variantes présentées dans le dossier du débat public de 1999 ». Cette décision a fait l'objet d'un recours au fond devant le Conseil d'État. En effet, Monsieur Jean-Louis Masson (sénateur) et Madame Marie-Jo Zimmerman (députée) ainsi que l'Association du Toulousain pour la préservation du cadre de vie (ATPCV) et enfin, plus récemment, Monsieur et Madame Baratelli, ont déposé des recours devant le Conseil d'État. Par ailleurs, deux référés-suspensions sur ce sujet ont été déposés, l'un par les premiers requérants et l'autre par l'ATPCV. Mais dans son ordonnance du 10 mars 2006, le Conseil d'État a rejeté conjointement ces deux requêtes, estimant que l'urgence de suspendre la décision de la Commission nationale du débat public n'était pas caractérisée. Depuis lors, le Conseil d'État a jugé au fond les différents recours déposés et rejeté les requêtes contre la décision de la CNDP.

LES OBJECTIFS DU DÉBAT PUBLIC AUJOURD'HUI

Le débat public, comme le définit la loi, est une **étape dans le processus décisionnel** qui s'inscrit en amont du processus d'élaboration d'un projet, portant à la fois sur son opportunité, sur ses objectifs et sur ses caractéristiques principales, lorsque toutes les options sont encore possibles, comme le préconise la Convention d'Aarhus. Forme institutionnalisée de concertation, le débat public n'est pas réservé aux corps intermédiaires comme dans une concertation administrative traditionnelle, mais **ouvert à l'ensemble de la population. Le débat public a trois objectifs et une finalité :**

Les trois objectifs

Informé le public sur le projet soumis au débat public, sur ses enjeux, ses aspects techniques, ses impacts, de façon objective, complète et accessible à tous ; c'est le but du dossier du débat, diffusé sous différentes formes (documents papier, site Internet) et expliqué à différentes occasions (réunions publiques, permanences, etc.). Le souci de la Commission est que cette information soit complète : dans un débat public, aucune question ne peut être interdite ; chacun a le droit d'obtenir des réponses précises et claires et, si celles-ci sont incomplètes, d'en



5. Décision CNDP n° 2005 / LA 32 / 1 en date du 1^{er} juin 2005.



connaître la raison. C'est ainsi que le débat public sur l'EPR a permis, dans le respect des textes sur le secret de la défense nationale, d'aborder les questions de sécurité qui sont évidemment d'un intérêt majeur pour le public.

Permettre à ce public de s'exprimer sur le projet; il a le droit de poser des questions et le droit d'obtenir des réponses, il peut formuler des observations, des critiques, des suggestions sur tous les aspects du projet: son opportunité d'abord, puis sa conception, ses caractéristiques, ses conséquences. La Commission a toujours permis l'expression la plus libre des participants au débat, mais elle ne peut pas accepter que la participation de certains se fasse sous condition de modification de l'organisation du débat, qui reste de sa seule responsabilité.

Éclairer le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet; le débat public, on le rappelle, n'est pas le lieu de la décision ni même de la négociation. Il est un temps d'ouverture et de dialogue dans le processus de décision; un temps riche d'opinions et de positions diverses dans lequel le public, par son « expertise d'usage », peut apporter des points de vue nouveaux qui constitueront autant d'éléments de réflexion pour le maître

d'ouvrage et l'aideront à préparer sa future décision. Le compte-rendu et le bilan du débat, pas plus qu'ils ne doivent prendre position sur le fond du projet, ne doivent dégager artificiellement une solution: ils doivent restituer aussi complètement, aussi fidèlement que possible, les points de vue exprimés pendant le débat et surtout les arguments qui les fondent, dans leur diversité et dans leur richesse. Ainsi, à la clôture du débat public, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet doit pouvoir extraire les enseignements du débat, identifier les acteurs concernés à associer à la suite de la démarche de concertation et mettre en évidence les éléments clés permettant soit de refonder le projet et de mieux cerner les conditions de sa réussite, soit de le suspendre, voire de l'abandonner. La loi oblige par ailleurs le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet à rendre publique, dans un délai de trois mois, la décision qu'il prend sur la suite à donner au projet. Il faut que cette décision soit motivée et qu'elle le soit par référence précisément à ce qu'a été le contenu du débat public; c'est ce qui est rappelé chaque fois aux maîtres d'ouvrage qui le font de mieux en mieux. C'est très important car c'est ainsi que l'on montre aux participants qu'ils ont été écoutés et que le débat public a été utile.

La finalité

Démocratiser, légitimer la décision finale qui ne sera pas nécessairement acceptée par tous mais qui sera rendue acceptable parce que tous auront pu s'exprimer et être entendus. Il doit rester clair que le rôle de la CNDP comme des CPDP⁽⁶⁾, légalement défini, est d'organiser le débat et de faciliter l'expression des opinions sans jamais prendre parti sur le fond du projet. À cette fin, une Charte éthique et déontologique des CPDP a été adoptée par la Commission nationale: elle concerne les engagements des membres en faveur du débat, leur indépendance, leur devoir de neutralité et de réserve. Ces règles, regroupées dans un document, sont soumises aux membres des Commissions particulières qui s'engagent à les respecter.



Organisation d'un débat public

Projet supérieur au seuil haut.

Projet compris entre les seuils bas et haut. Publication des objectifs et des caractéristiques essentielles.

Saisine conjointe du ministre de l'Écologie et du Développement durable et du ministre concerné, pour l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire.

Saisine obligatoire du maître d'ouvrage.

Saisine facultative, possible dans les deux mois par le maître d'ouvrage et dix parlementaires, par un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal, un EPCI ou une association agréée.

Dossier du projet présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet.

Dossier adressé obligatoirement par le maître d'ouvrage.

Dossier adressé par le maître d'ouvrage sur demande de la CNDP, en cas de saisine.

Décision motivée de la CNDP dans les deux mois :

1. Organisation d'un débat public par la CNDP ; constitution d'une CPDP, chargée de l'organisation et de l'animation du débat public.
2. Organisation du débat public par le maître d'ouvrage ; la CNDP définit les modalités d'organisation et veille à son bon déroulement.
3. Recommandation au maître d'ouvrage d'une concertation selon les modalités que la CNDP propose.
4. Pas d'organisation de débat public.

Organisation d'un débat public par la CNDP et constitution d'une CPDP

Après la décision d'organiser un débat public par la CNDP, désignation dans les quatre semaines du président de la CPDP, puis de ses membres.

Préparation dans les six mois du dossier soumis à débat public suivant les indications de la CNDP, qui en accuse réception lorsqu'elle le juge suffisamment complet pour être soumis au débat public.

Publication de la date d'ouverture du débat public, du calendrier du déroulement du débat public.

Déroulement du débat public (quatre mois maximum).

Prolongation éventuelle du débat public de deux mois, sur décision motivée de la CNDP.

Publication, dans les deux mois suivant la clôture du débat public, du compte-rendu du débat, élaboré par le président de CPDP, et du bilan du débat dressé par le président de la CNDP.

Décision sur le principe et les conditions de la poursuite du projet par le maître d'ouvrage, dans les trois mois suivant la publication du bilan de la CNDP, par un acte publié et transmis à la CNDP, en présentant, le cas échéant, les modifications apportées au projet.

Suite donnée à la procédure du débat

- Ouverture de l'enquête publique dans les cinq ans suivant soit la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé, soit la date de publication du bilan, soit à l'expiration du délai imparti au président de la Commission nationale du débat public pour procéder à cette publication.
- Si l'enquête publique n'a pas été diligentée dans ce délai et si des changements de circonstances ou de faits sont intervenus, la concertation peut être relancée.

Grenelle de l'Environnement:

une évolution des procédures de la Commission nationale

RAPPELS DES PRINCIPES CONSTITUTIFS

Dans son discours du 21 mai 2007 lors de la réunion préparatoire avec les associations écologistes, le président de la République Nicolas Sarkozy a déclaré « le Grenelle Environnement sera un contrat entre l'État, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises et les associations. Le « Grenelle Environnement » a réuni pour la première fois l'État et les représentants de la société civile afin de définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et l'aménagement durables.

L'organisation du « Grenelle Environnement » portée par Jean-Louis Borloo et Nathalie Kosciusko-Morizet, visait à créer les conditions favorables à l'émergence de cette nouvelle impulsion française en faveur de l'environnement. Pour ce faire, 6 groupes de travail ont été constitués (Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie, préserver la biodiversité et les ressources naturelles, instaurer un environnement respectueux de la santé, adopter des modes de production et de consommation durables, construire une démocratie écologique, promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité).

Les questions relatives à la gouvernance, à la concertation et au débat public ont été évoquées dans le groupe de travail n°5 présidé par Madame Notat. Le déroulement des travaux de ce groupe ont conduit à la définition d'engagements qui ont été votés à l'issue du Grenelle sous la forme suivante :

Engagement 189 : Débat public

En élargir le champ et les possibilités de saisine ; rénover la procédure en incluant les questions de gouvernance de l'après débat et la présentation des alternatives ; établir un agenda des débats publics de problématiques.

Engagement 159 : anticipation des risques liés aux nanomatériaux

— La Commission nationale du débat public organisera un débat sur les risques liés aux nanoparticules et aux nanomatériaux,
— La présence des nanoparticules dans les produits grand public sera obligatoirement déclarée dès 2008 ; assurer l'information et la protection des salariés sur la base de l'étude AFSSET.

Engagement 43 : plan fluvial

Préparation de débats publics sur la liaison entre les bassins de la Saône et de la Moselle et sur la liaison à grand gabarit de la Seine amont entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine.



L'IMPACT DU GRENELLE SUR LE DÉBAT PUBLIC

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, précise en son article 45: « La procédure du débat public sera rénovée afin d'en élargir le champ d'application, d'augmenter les possibilités de saisine, d'y inclure la présentation des alternatives et d'organiser la phase postérieure du débat public » et en son article 37 que « l'utilisation des substances à l'état nanoparticulaire fera l'objet d'un débat public organisé au plan national avant fin 2009 ». La Commission nationale a été saisie de ce débat public le 23 février 2009; il s'est déroulé du 15 octobre 2009 au 24 février 2010, le compte-rendu et le bilan ont été rendus public le 9 avril 2010.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II prévoit en son article 246 du chapitre 4 « Dispositions diverses relatives à l'information et à la concertation » du titre 6 « gouvernance » :

– un élargissement de la composition de la CNDP de 4 membres (art. L.121-3) :

- deux représentants des organisations syndicales représentatives des salariés,
- deux représentants des entreprises ou des chambres consulaires dont un représentant des entreprises agricoles ;

– un élargissement de l'objet du débat public aux modalités d'information et de participation du public après le débat (art L.121-1) -une possibilité pour la CNDP, à son initiative ou celle du maître d'ouvrage de désigner un garant de la concertation recommandée qu'elle décide (art. L.121-9) ;

– une modification importante pour les projets publiés conformément à l'article L.121-8 créant deux obligations pour le maître d'ouvrage :

- préciser dans sa publication s'il compte ou non saisir la CNDP,
- préciser les modalités de concertation qu'il engagera si la CNDP n'était pas saisie ;

– un élargissement des possibilités de saisine ministérielle de la CNDP aux options générales en matière de développement durable en précisant que les options générales doivent être d'intérêt national et doivent porter notamment sur des politiques plans et programmes. Il est enfin précisé que le public doit être informé des suites données au débat public ;

– une définition des modalités de suivi du débat public :

- une précision de ce que doit comprendre la décision du maître d'ouvrage à l'issue du débat public : « les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements

qu'il tire du débat public »,

- l'information de la CNDP par le maître d'ouvrage des modalités d'information du public et de concertation mises en œuvre après le débat public,
- la possibilité pour le maître d'ouvrage de solliciter la CNDP pour la désignation d'un garant chargé de veiller à la mise en œuvre de ces modalités. ;

– enfin, une définition des modes de concertation préalable pour les projets plans et programmes non soumis en particulier aux procédures propres au débat public.

Les moyens de la Commission nationale

Pour exercer les missions, nouvelles pour certaines, que la loi a confiées en 2002 à la Commission nationale du débat public, celle-ci avait besoin que les moyens dont elle allait disposer soient renforcés. Certains sont la conséquence directe de la loi, d'autres furent mis en œuvre par la Commission elle-même.



Les moyens de la Commission nationale

P. 26 — La nouvelle Commission nationale du débat public
P. 30 — Organisation de la CNDP
P. 35 — La communication de la CNDP

La nouvelle Commission nationale du débat public

Un nouveau statut

LE STATUT D'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE

La loi relative à la démocratie de proximité transforme la CNDP en Autorité administrative indépendante (AAI). Une AAI est une institution de l'État chargée, en son nom, d'assurer la régulation de secteurs considérés comme essentiels et pour lesquels le gouvernement veut éviter d'intervenir trop directement.

Les AAI constituent une catégorie juridique nouvelle car, contrairement à la tradition administrative française, elles ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique d'un ministre et disposent donc d'une grande autonomie.

En effet, placées en dehors des structures administratives traditionnelles, elles sont totalement indépendantes des pouvoirs publics qui ne peuvent leur adresser ni ordre ni consigne ni même un simple conseil. À ce titre, les membres ne sont pas non plus révocables.

Ces AAI se répartissent entre deux catégories, celles chargées de la régulation des activités économiques et celles protégeant les droits des citoyens. C'est dans cette seconde catégorie que doit être rangée la CNDP.

La nouvelle Commission nationale du débat public a été installée le 7 novembre 2002

par Madame Tokia Saifi, secrétaire d'État au Développement durable. Cet acte marquait la naissance de la nouvelle Commission qui commençait aussitôt à fonctionner. Le siège de la Commission nationale est situé dans le 7^e arrondissement de Paris, dans des locaux mis à sa disposition, moyennant convention, par le ministère de l'Écologie et du Développement durable.

LA CNDP, NOUVELLE AAI

Ce nouveau statut a donc pour but d'asseoir la légitimité de l'instance qui est garante devant le public de l'impartialité, de la transparence et de la sincérité du débat public.

Cette indépendance est garantie à la fois par la composition de la CNDP, par son organisation, par ses règles de procédure et par la gestion autonome de ses moyens de fonctionnement :

- la loi confirme la composition tripartite de la Commission nationale du débat public : parlementaires et élus locaux, hauts magistrats, représentants des milieux associatifs et de la société civile ;
- placée en dehors des structures administratives, la Commission nationale n'est soumise à aucun pouvoir hiérarchique. Lorsqu'elle est saisie, la CNDP n'est plus tenue de solliciter l'avis des ministres intéressés sur l'intérêt national du projet, sur son impact socio-économique et son impact sur l'environnement, comme le précisait précédemment le décret d'application de la loi Barnier ;
- la CNDP dispose, de par la loi, de l'autonomie comptable et financière (ses crédits de fonctionnement ayant été rattachés au budget des services du Premier ministre en 2003, puis au budget du ministère de l'Écologie et du Développement durable depuis 2004), ainsi que de services propres.

La loi ne confère à la CNDP aucun pouvoir juridique réglementaire ou de sanction, mais elle prend des décisions, émet des avis et formule des recommandations ; la mission qui lui est ainsi confiée est celle d'une magistrature d'influence en matière de participation du public.

Composition de la CNDP

Derrière la diversité des AAI, on note certaines constantes, notamment dans la composition de ces autorités. En effet, outre le cercle de la Fonction publique traditionnelle, elles font souvent appel à des compétences ou à des « légitimités » différentes : parlementaires, membres de hautes juridictions, représentants de la société civile, etc. La CNDP en est une parfaite illustration.

COMPOSITION DE LA CNDP

La Commission nationale du débat public est une instance collégiale de 21 membres (portée à 25 par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010⁽¹⁾ portant engagement national pour l'environnement), nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat, renouvelable une fois. **Les mandats des membres de la Commission nommés en septembre-**

octobre 2002 sont venus à échéance en septembre-octobre 2007. La composition de la CNDP pour cette période était la suivante :

• **Président :**

— Yves Mansillon, préfet.

• **Vice-présidents :**

— Georges Mercadal, vice-président honoraire du Conseil général des ponts et chaussées ;
— Philippe Marzolf.

Outre le président et les deux vice-présidents, par décret et arrêté du 22 octobre 2002, portant nomination à la Commission nationale du débat public, les autres membres se répartissaient ainsi :

• Un député et un sénateur nommés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat :

— Jean Lassalle, député des Pyrénées-Atlantique ;

— André Dulait, sénateur des Deux-Sèvres depuis 2004 en remplacement de Messieurs Patrick Lassourd, décédé, puis Charles Guene.

• Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés :

— Dominique Lefebvre, maire de Cergy



Le bureau permanent pour la période 2002-2007.
De gauche à droite : Georges Mercadal, Philippe Marzolf,
Yves Mansillon, Jean-François Beraud.

(démissionnaire le 1^{er} mars 2006, non remplacé)⁽²⁾;

- Claude Guillerme, maire de Laxou;
- Philippe Leroy, président du conseil général de la Moselle;
- Mathieu Klein, vice-président du conseil général de Meurthe-et-Moselle (depuis 2004 en remplacement de Monsieur Philippe Richert);
- Jacques Auxiette, président du conseil régional des Pays de la Loire (29 novembre 2004 en remplacement de Monsieur Gérard Longuet);
- Dominique Plancke, conseiller régional du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, président de la Commission des transports (29 novembre 2004 en remplacement de Monsieur Adrien Zeller).

- Un membre du Conseil d'État, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État:
 - Charles Gosselin, conseiller d'État honoraire.

- Un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation:
 - François Cachelot, conseiller à la Cour de cassation.

- Un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes:
 - Jean-Luc Mathieu, conseiller-maître à la Cour des comptes.

- Un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel:
 - Paul Vialatte, président de chambre à la Cour administrative d'appel de Lyon.

- Deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement:
 - Jean-Stéphane Devisse, représentant du WWF;
 - Patrick Legrand, président d'honneur de France Nature Environnement (FNE).

- Deux représentants des consommateurs et des usagers, respectivement nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des transports:
 - Claude Leroi, président d'honneur des Transports logistiques de France;
 - Reine-Claude Mader-Saussaye, présidente de l'association Consommation, logement, cadre de vie.

- Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire-enquêteur, respectivement

nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'Industrie et du ministre chargé de l'Équipement:

- Daniel Ruez, ancien président de la Compagnie des commissaires enquêteurs;
- Jean Bergognoux, président d'honneur de la SNCF.

Les membres de la Commission nationale ont été renouvelés en février-mars 2008.

Par décret du président de la République du 18 février 2008, ont été nommés aux postes de président et de vice-présidents :

- **Président:**
Philippe Deslandes, préfet.

- **Les vice-présidents:**
Patrick Legrand,
Philippe Marzolf.

Outre le président et les deux vice-présidents, les autres membres de la Commission nationale se répartissent ainsi:

- Un député et un sénateur nommés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat:
 - Jean Lassalle, député des Pyrénées-Atlantique;
 - Monsieur X, sénateur

2. Par une lettre du 26 février 2006, Monsieur Lefebvre a présenté à la Commission sa démission, afin de pouvoir participer au débat public sur le prolongement de la Francilienne. La CNDP en a pris acte à la séance du 1^{er} mars 2006.



Le bureau permanent pour la période 2008-2012. De gauche à droite : Patrick Legrand, Philippe Deslandes, Jean-François Beraud, Philippe Marzolf.

(en remplacement de Monsieur André Dulait, sénateur des Deux-Sèvres).

- Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés:
 - Pierre Ducout, député-maire de Cestas (en remplacement de Monsieur Dominique Lefebvre);
 - Claudine Guidat, adjointe au maire de Nancy (en remplacement de Monsieur Claude Guillaume);
 - Philippe Leroy, président du conseil général de la Moselle;
 - Olivier Jacquin, conseiller général de Meurthe-et-Moselle (en remplacement de Monsieur Mathieu Klein);
 - Monsieur X, (en remplacement de Monsieur Jacques Auxiette, président du conseil régional des Pays de la Loire);
 - Monsieur X, (en remplacement de Monsieur Dominique Plancke, conseiller régional du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, président de la Commission des transports.
- Un membre du Conseil d'État, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État:
 - Alain Ohrel, préfet de région et conseiller d'État honoraire (en remplacement de Monsieur Charles Gosselin).
- Un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation:
 - Olivier Guerin, avocat général

à la Cour de cassation (en remplacement de Monsieur François Cachelot).

- Un membre élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes:
 - Jean-Luc Mathieu, conseiller-maître honoraire de la Cour des comptes.
- Un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel:
 - Claude-Sylvain Lopez, président de tribunal administratif honoraire (en remplacement de Monsieur Paul Vialatte).
- Deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'Environnement:
 - Jean-Stéphane Devisse, représentant du WWF;
 - Sandrine Belier, représentante de France Nature Environnement (FNE).
- Deux représentants des consommateurs et des usagers, respectivement nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'Économie et du ministre chargé des Transports:
 - Alain Fauqueur, vice-président de TLF (fédération des entreprises de transport

et logistique de France), juge au tribunal de commerce de Paris (en remplacement de Monsieur Claude Leroi);

- Christian Huard, secrétaire général de l'Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur - Adeic - (en remplacement de Madame Reine-Claude Mader-Saussaye).
- Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire-enquêteur, respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'Industrie et du ministre chargé de l'Équipement:
 - Daniel Ruez, ancien président de la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs;
 - Jean Bergougnot, président d'honneur de la SNCF, directeur général honoraire d'EDF.

Le fonctionnement de la Commission au cours des dernières années écoulées a fait apparaître une forte participation de ses membres.

Organisation de la CNDP

Le fonctionnement de la Commission de 2002 à 2007 a fait apparaître une forte participation des membres puisque près des trois quarts des membres ont été présents à plus des deux tiers des réunions de la Commission nationale, même si les membres élus ont plus de difficultés que d'autres à libérer leur emploi du temps. Pour la période 2008-2010, là encore, près de deux tiers des membres ont été présents à plus de la moitié des réunions de la CNDP.

Conformément à l'article 13 du décret d'application, la Commission nationale du débat public a adopté, en sa séance du 8 janvier 2003, une délibération fixant le règlement intérieur⁽²⁾, composé de dix-huit articles. Y sont précisés : dans le premier chapitre, intitulé « La Commission nationale du débat public », son fonctionnement ; dans le deuxième chapitre, « Les Commissions particulières », les règles de fonctionnement des CPDP ; dans le troisième et dernier chapitre, « Délégation de signature », les conditions dans lesquelles le président de la CNDP peut déléguer sa signature aux vice-présidents et au secrétaire général.

Le président assure la préparation et la mise en œuvre des décisions de la CNDP. Selon l'article 7 du décret, il ne peut être ni président ni membre d'une CPDP, ce qui définit clairement son rôle

Le président et les vice-présidents exercent leurs fonctions à plein temps et perçoivent une rémunération. Les fonctions des autres membres donnent lieu à indemnité. L'article L.121-5 du Code de l'environnement précise que les membres de la CNDP et les membres de CPDP ne peuvent participer à un débat ou à une procédure de concertation se rapportant à une opération à laquelle ils sont intéressés à titre personnel ou en raison des fonctions qu'ils exercent. Les membres de la CNDP se trouvant dans une telle situation peuvent néanmoins, et le Conseil d'État l'a confirmé, participer à la prise de décision sur l'organisation ou non d'un débat ou d'une concertation.

de suivi et d'arbitrage. De plus, il assume la gestion administrative, financière et humaine de la CNDP. Le président est ordonnateur des dépenses et a autorité sur les services. Il soumet annuellement à la Commission nationale du débat public un projet de rapport rendant compte de l'activité de la Commission nationale, en vue de son approbation. Le règlement intérieur de la CNDP confie au président le soin de le communiquer au gouvernement et au Parlement et de le rendre public.

Le président forme avec les deux vice-présidents un bureau permanent, qui fonctionne collégalement. Le bureau se réunit périodiquement dans l'intervalle qui sépare deux réunions plénières de la CNDP. Le président et les deux vice-présidents se répartissent l'instruction des dossiers de saisine, l'examen des modalités d'organisation des débats publics décidés, le suivi des débats engagés et le suivi des décisions prises par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet à l'issue des débats publics.

Les vice-présidents, en revanche, ont vocation à présider une CPDP. En plus du suivi de certains débats, des missions particulières leur sont attribuées: Monsieur Patrick Legrand a ainsi été désigné pour présider les projets Arc de Dierrey et ERIDAN et Monsieur Philippe

Marzolf pour les projets de centre de valorisation des déchets à Ivry-Paris XIII et de parc éolien en mer des Deux Côtes.

Depuis sa mise en place en novembre 2002, la Commission nationale aura tenu chaque mois (sauf au mois d'août et durant l'interruption exceptionnelle de septembre 2007 à avril 2008 du fait de l'absence de nomination du président de la Commission nationale par le Premier ministre) une réunion plénière, soit depuis sa mise en place en novembre 2002 à décembre 2009, 71 séances.

Les membres actuellement en fonction susceptibles de présider ou de participer à des commissions particulières (le président n'y étant pas autorisé par les textes) ont présidé (7) ou ont été membres de telles commissions (4) parfois à plusieurs reprises. Les vice-présidents, en particulier, ont présidé, pour l'un, trois débats, pour l'autre six débats.

La CNDP s'appuie enfin sur une équipe administrative de six personnes, dirigée par un secrétaire général, Monsieur Jean-François Beraud, inspecteur général du développement durable.

Les collaborateurs de la Commission sont: – un conseiller technique, Monsieur François Bertault; – une chargée de mission, Mademoiselle

Emma Letellier depuis novembre 2008 et qui fut précédée dans le poste par Mesdames Cécile de la Bigne, Alexandra Moreau et Emmanuelle Pellequer; – un collaborateur chargé des affaires administratives et financières, adjoint administratif du ministère de l'Intérieur détaché sur contrat depuis 2003, Monsieur Éric Christy; – trois agents de secrétariat, aujourd'hui Madame Myriam Remmouche, adjointe administrative du ministère de l'Intérieur détachée sur contrat depuis 2003, Mademoiselle Coralie Bourgeois depuis 2005, agent contractuel, et Mademoiselle Rafaële Cordisco depuis 2009, agent contractuel. De 2002 à 2005, ont participé à ce secrétariat, Mesdames Célia Jandot, Stéphanie Arbaut, Noëlle Naudet et Fatima Harsi.

Budget de fonctionnement de la CNDP

La Commission nationale du débat public est rattachée « budgétairement » au ministère de l'Écologie et du Développement durable depuis le 1^{er} janvier 2004 sur une ligne budgétaire propre.

Dans le cadre de la mise en place de la Loi organique sur les lois de finances



(LOLF), qui décompose désormais l'ensemble du budget de l'État en programmes et en actions, la CNDP a été rattachée au budget du ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD) dans une action spécifique, l'action 25 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques d'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ».

Il convient d'ajouter que, du fait du statut de la CNDP, l'action 25 a pour seule vocation de permettre d'identifier le budget attribué à la CNDP, qui est tenu hors des mouvements de fongibilité pouvant intervenir au sein du programme; enfin, aucun objectif ou indicateur n'est mentionné car, la CNDP ne pouvant s'auto-saisir, son activité dépend entièrement de l'initiative des maîtres d'ouvrage ou des autres autorités qui peuvent la saisir.

Lors de sa mise en place fin 2002, la Commission nationale ne disposait pas de budget propre mais d'une ligne sur le budget du ministère de l'Environnement et de postes budgétaires réservés sur ce budget. Les décisions interministérielles pour la doter en 2003 d'une ligne propre par transfert de la ligne du ministre de l'Environnement et prélèvement sur les budgets de l'Équipement et de l'Industrie n'ont été mises en œuvre qu'en fin d'année 2003, ce qui a rendu cet exercice budgétaire particulièrement

tendu pour la Commission et qui a limité ses possibilités d'action. Ce n'est donc qu'en 2004 que la Commission nationale a pu s'engager dans trois domaines qu'il lui avait paru urgent de développer : la communication, pour mieux se faire connaître, la méthodologie, pour diffuser la culture du débat public, l'informatique, pour mieux gérer son activité et la rendre facilement disponible pour le public. Par ailleurs, il était indispensable de passer convention avec le ministère de l'Écologie et du Développement durable qui l'hébergeait 6 rue du Général-Camou (Paris 7^e) et assurait son quotidien (courrier, téléphone, etc.).

Comme l'indiquent les tableaux joints des exercices budgétaires réalisés sur la période 2003-2009, des différences apparaissent sur le fonctionnement courant et s'expliquent par le non-prélèvement par d'autres administrations de sommes dues par la CNDP.

En ce qui concerne les débats publics proprement dits, la CNDP a trois charges essentielles :

- le paiement des indemnités des membres des commissions particulières qui varient chaque année en fonction du nombre de débats en cours. Il convient de noter qu'en 2005, par arrêté interministériel du 1^{er} juillet, le plafond de ces indemnités a été revalorisé

de 50 % pour des présidents et les membres de CPDP; les fonctionnaires en activité voient le montant de la réfaction sur leur indemnité passer de 50 % à seulement 25 %. Certes, ces améliorations pour tenir compte de l'importance du travail fourni sont inférieures à celles que la CNDP avait souhaitées, mais elles sont substantielles et rétroactives au 1^{er} janvier 2005;

- la prise en charge des frais de déplacement des membres de commissions particulières;
- la prise en charge des expertises complémentaires décidées au cours des débats. De 2002 à 2009, 16 expertises furent réalisées.

D'une manière générale, la rigueur de gestion des frais courants de fonctionnement de la CNDP a permis de faire face à toutes les hypothèses de saisine de la Commission et d'organisation de débats. C'est ce qui explique en partie que les exercices s'achèvent sur des excédents de crédits, ce qui aurait pu ne pas être le cas si la Commission avait été plus sollicitée.

D'une manière générale, la rigueur de gestion des frais courants de fonctionnement de la CNDP a permis jusqu'à présent de faire face à toutes les hypothèses de saisine de la Commission et d'organisation de débats.

Tableau 1 – Budget 2009

CNDP	
Frais de personnel (titre 2)	682 992,06
Déplacement CNDP (titre 3)	7 216,46
Méthodologie (titre 3)	5 000,00
Communication (titre 3)	116 516,10
Convention MEDD (titre 3)	0,00
Fonctionnement courant (titre 3)	105 422,68
Informatique (titre 3)	21 681,09
Total CNDP	938 828,39
CPDP	
Indemnités membres (titre 2)	275 171,07
Frais déplacement (titre 3)	128 081,46
Expertises (titre 3)	21 955,00
Site CPDP reproductible (titre 3)	36 193,35
Total CPDP	461 400,88
Budget 2009	2 030 738,00
Total dépenses	1 400 229,27

Tableau 3 – Budget 2007

CNDP	
Frais de personnel (titre 2)	370 672,28
Déplacement CNDP (titre 3)	8 159,76
Méthodologie (titre 3)	66 209,66
Communication (titre 3)	230 753,07
Convention MEDD (titre 3)	0,00
Fonctionnement courant (titre 3)	43 999,24
Informatique (titre 3)	4 638,09
Total CNDP	724 432,10
CPDP	
Indemnités membres (titre 2)	220 959,74
Frais déplacement (titre 3)	86 702,98
Expertises (titre 3)	0,00
Site CPDP reproductible (titre 3)	38 347,35
Total CPDP	346 010,07
Budget 2007	1 872 187,00
Total dépenses	1 070 442,17

Tableau 2 – Budget 2008

CNDP	
Frais de personnel (titre 2)	537 562,43
Déplacement CNDP (titre 3)	3 883,47
Méthodologie (titre 3)	5 267,11
Communication (titre 3)	65 497,31
Convention MEDD (titre 3)	0,00
Fonctionnement courant (titre 3)	74 672,39
Informatique (titre 3)	4 638,09
Total CNDP	691 520,80
CPDP	
Indemnités membres (titre 2)	138 325,00
Frais déplacement (titre 3)	42 037,08
Expertises (titre 3)	0,00
Site CPDP reproductible (titre 3)	31 215,60
Total CPDP	211 577,68
Budget 2008	1 887 737,00
Total dépenses	903 098,48

Tableau 4 – Budget 2006

CNDP	
Frais de personnel (titre 2)	342 741,36
Déplacement CNDP (titre 3)	3 596,74
Méthodologie (titre 3)	12 182,88
Communication (titre 3)	60 223,44
Convention MEDD (titre 3)	0,00
Fonctionnement courant (titre 3)	44 842,64
Informatique (titre 3)	13 105,77
Total CNDP	486 692,83
CPDP	
Indemnités membres (titre 2)	481 557,12
Frais déplacement (titre 3)	170 736,85
Expertises (titre 3)	196 155,00
Site CPDP reproductible (titre 3)	33 126,81
Total CPDP	881 575,78
Budget 2009	1 898 333,00
Total dépenses	1 368 268,61

Tableau 5 – Budget 2005

CNDP	
Frais de personnel (titre 2)	177 441,13
Déplacement CNDP (titre 3)	5 028,39
Méthodologie (titre 3)	65 773,77
Communication (titre 3)	117 961,60
Convention MEDD (titre 3)	0,00
Fonctionnement courant (titre 3)	59 354,33
Informatique (titre 3)	27 984,01
Total CNDP	453 543,23
CPDP	
Indemnités membres (titre 2)	141 895,60
Frais déplacement (titre 3)	128 575,76
Expertises (titre 3)	48 775,40
Site CPDP reproductible (titre 3)	28 345,20
Total CPDP	347 591,96
Budget 2009	2 112 000,00
Total dépenses	801 135,19

Tableau 6 – Budget 2004

CNDP	
Frais de personnel (titre 2)	440 272,12
Déplacement CNDP (titre 3)	25 739,30
Méthodologie (titre 3)	170 499,62
Communication (titre 3)	144 240,18
Convention MEDD (titre 3)	198 986,53
Fonctionnement courant (titre 3)	50 131,09
Informatique (titre 3)	67 423,15
Total CNDP	1 097 291,99
CPDP	
Indemnités membres (titre 2)	140 606,53
Frais déplacement (titre 3)	45 212,56
Expertises (titre 3)	43 338,03
Site CPDP reproductible (titre 3)	56 267,02
Total CPDP	249 424,14
Budget 2008	2 012 460,00
Total dépenses	1 346 716,13

Tableau 7 – Budget 2003

CNDP	
Frais de personnel (titre 2)	325 548,55
Déplacement CNDP (titre 3)	0,00
Méthodologie (titre 3)	11 570,00
Communication (titre 3)	24 900,00
Convention MEDD (titre 3)	0,00
Fonctionnement courant (titre 3)	37 684,86
Informatique (titre 3)	2 169,00
Total CNDP	401 872,41
CPDP	
Indemnités membres (titre 2)	112 086,58
Frais déplacement (titre 3)	26 580,32
Expertises (titre 3)	72 134,00
Total CPDP	210 800,90
Budget 2007	2 009 046,00
Total dépenses	612 673,31

La communication de la Commission nationale du débat public

La création d'un nouveau logo, l'harmonisation des différentes formes de documents, publications, courriers émanant tant de la CNDP que des CPDP, ainsi que la mise en pages de ses éditions et publications récurrentes à partir d'une charte graphique, ont été le premier travail entrepris par la CNDP dès le dernier trimestre 2003 et poursuivi depuis. Par ailleurs, la CNDP a l'obligation légale de rendre compte de son activité par un rapport annuel. Enfin, la Commission a pris des initiatives spécifiques pour mieux faire connaître son activité, en particulier par l'emploi des nouvelles technologies de l'information.

LA CHARTE GRAPHIQUE

Volontairement sobre et institutionnelle, la charte graphique fut réalisée en 2003. Elle est depuis lors systématiquement appliquée dans les actions de communication externes de la Commission. Elle a indéniablement permis une identification de la Communication nationale.

LE RAPPORT D'ACTIVITÉ ANNUEL

Obligation prévue par la loi, le rapport annuel est une occasion privilégiée de rendre compte de la situation et des activités de la Commission nationale

Dans la première année de son installation, la nouvelle CNDP a considéré qu'il était indispensable de mieux faire connaître au public les missions dont elle avait reçu la charge, les décisions qu'elle prenait, les méthodes qu'elle utilisait. Donner une image cohérente et forte à l'ensemble de sa communication était donc un impératif.

du débat public aux plus hautes autorités de l'État, auxquelles il est d'abord destiné: président de la République, Premier ministre et membres du gouvernement, présidents et membres des deux assemblées. Mais, largement diffusé, il peut être aussi considéré comme la principale opération de communication de la CNDP et l'occasion d'expliquer plus largement ce qu'est le débat public. La diffusion de ce rapport d'activité auprès de tous ceux qui sont impliqués dans le processus du débat public, les administrations, les maîtres d'ouvrage, les élus, les associations de défense de l'environnement, les grandes écoles, les chercheurs, la presse, est ainsi un élément important de l'effort pédagogique de la Commission nationale. Depuis 2010, le rapport annuel se présente dans un coffret comprenant également un volume retraçant l'historique, les missions et la nature du débat public, ainsi qu'un recueil de fiches-projets ayant fait l'objet d'un débat public ou d'une concertation recommandée.

LES DOCUMENTS DE PRÉSENTATION DE LA CNDP

Au-delà de cette action de communication s'appuyant sur un document à publication obligatoire, plusieurs opérations ont également été lancées au cours de ces dernières années.

• **Une plaquette de présentation de la CNDP** destinée à un très large public. Elle constitue un moyen d'information et de communication « grand public ». Elle est utilisée soit par la Commission nationale (à l'occasion de colloques, par exemple), soit par les Commissions particulières à l'occasion des débats publics. En 2008, cette plaquette a été traduite en anglais. Elle a été mise à disposition des visiteurs étrangers et des délégations internationales dès le début de l'année 2009.

• **Des cahiers méthodologiques.** Ils offrent un autre exemple de cet effort pédagogique de la CNDP. Présentés sous forme de coffret, les quatre cahiers le constituant ont pour vocation de proposer aux commissions particulières chargées de l'organisation et de l'animation des débats publics une méthodologie traitant de la conception, de la mise en œuvre et des instruments du débat public. Ces cahiers ont très vite dépassé l'usage interne prévu initialement, pour être distribués aux principaux maîtres d'ouvrage, intervenants dans les débats publics, universitaires-chercheurs et étudiants. Ils ont ensuite été réédités pour tenir compte des enseignements des débats publics de la période 2002-2007. Ces derniers cahiers, s'ils retiennent pour l'essentiel la structure des

précédents, contiennent un cahier, divisé en deux tomes, dénommé « abécédaire » qui présente, explicite et analyse les différents termes et concepts qui se retrouvent très régulièrement utilisés au cours des débats publics.

En tenant compte de l'expérience passée, ils seront plus largement disponibles pour tous les acteurs du débat public, ce qui devrait permettre de répondre à la préoccupation de voir se développer une culture commune de la participation du public.

• **Deux panneaux.** Ils ont été élaborés pour présenter le rôle et les missions de la CNDP et sont destinés à être placés à l'entrée de manifestations organisées tant par la CNDP que par les CPDP.

• **Des objets de communication** ont également été préparés: clé USB contenant, en français et en anglais, les plaquettes de présentation de la Commission nationale, pot de crayons au sigle de la Commission nationale ou vide-poches à offrir aux hôtes de marques.

LE SITE INTERNET CNDP

<http://www.debatpublic.fr/>

Il a été mis en place en 2003, remis en forme en 2004-2005 et rénové en 2008. Il a vu sa consultation considérablement



croître depuis sa création. Les résultats statistiques et comparatifs de 2003 à 2008 font l'objet des tableaux joints. Le nombre de visites quotidiennes du site est passé en moyenne de 235 en 2006, 210 en 2007 et 236 en 2008. Ces chiffres témoignent de l'activité plus faible de la Commission nationale en 2007-2008 du fait de la désignation tardive de ses membres, diminuant le nombre de débats décidés. Le site comprend des pages sur la CNDP (textes et organisation), sur les saisines déposées et les décisions de la Commission, sur l'historique des débats et sur l'actualité du débat public. Elles couvrent l'ensemble de l'activité de la Commission nationale.

La rénovation du site en 2008

avait plusieurs objectifs:

- le rendre plus ergonomique, plus facilement consultable pour le public et plus convivial;
- y adjoindre un moteur de recherche simple permettant d'accéder aisément au contenu de site;
- améliorer l'expression de l'actualité de la Commission nationale en particulier par l'édition d'une lettre d'information.

PRESSE

Les décisions de la Commission nationale du débat public font l'objet d'une diffusion systématique et immédiate

auprès de la presse concernée sous forme de communiqué. La CNDP a par ailleurs tenu au cours de ces dernières années plusieurs conférences de presse de présentation de son rapport annuel et répondu positivement aux demandes de la presse quotidienne et magazine sur tous les sujets touchant au débat public et à la démocratie participative.



Des objets de communication

ont également été réalisés: clé USB contenant, en français et en anglais, les plaquettes de présentation de la Commission nationale, crayons au sigle de la Commission nationale ou vide-poches.

Tableau 1 – Statistiques quotidiennes: nombre de pages consultées

685 pages consultées chaque jour en moyenne par mois sur la période 2003-2008

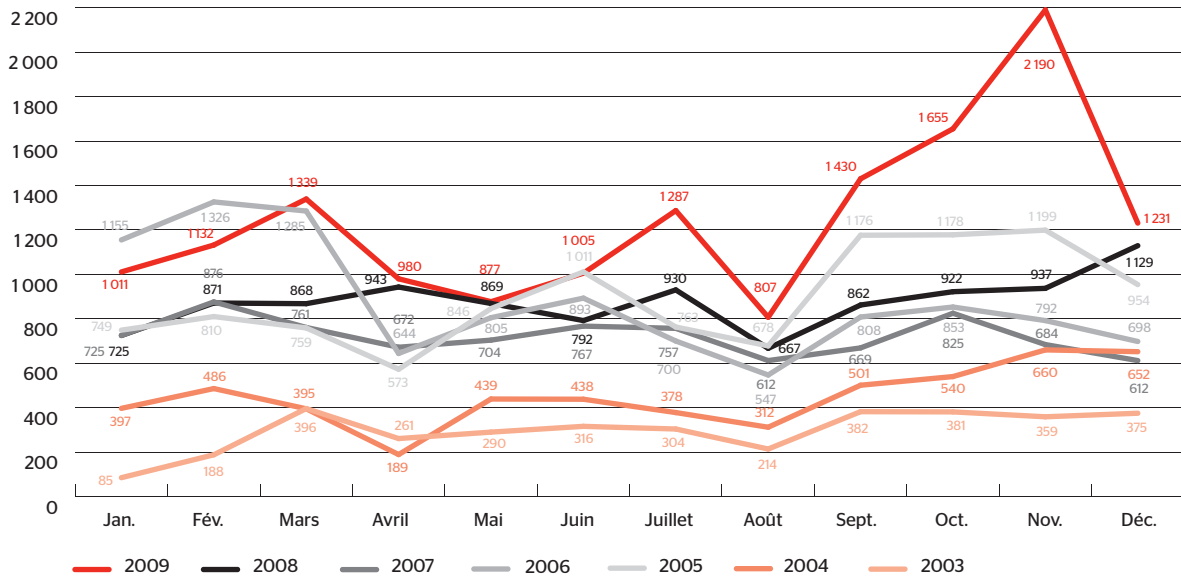


Tableau 2 – Statistiques quotidiennes: nombre de visites

180 visites quotidiennes en moyenne par mois sur la période 2003-2008

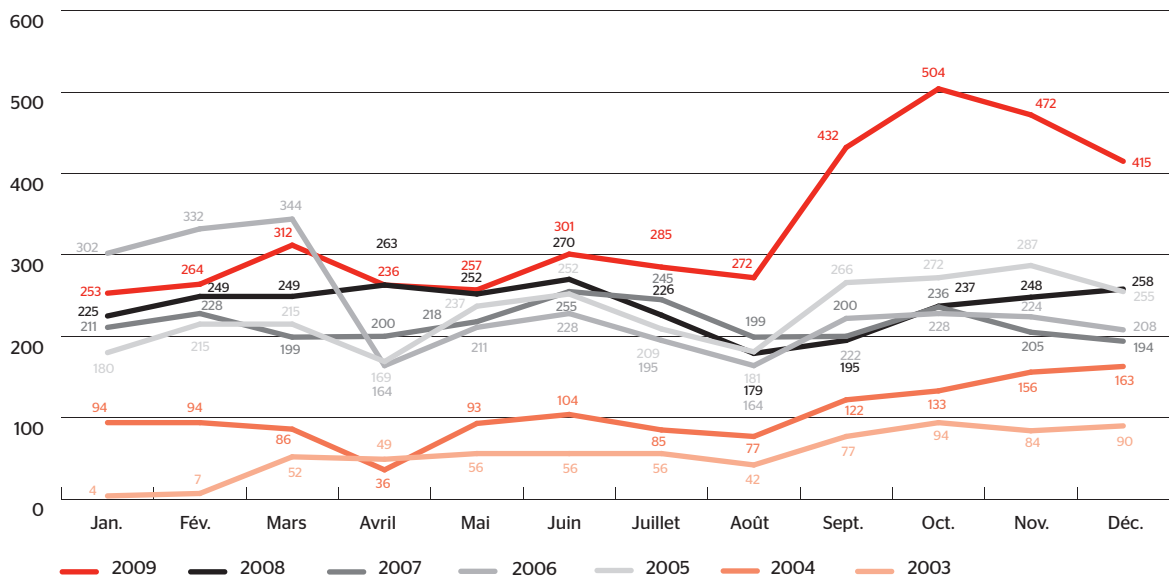


Tableau 3 – Statistiques mensuelles: nombre de pages consultées

20 544 pages consultées en moyenne par mois pour la période 2003-2008

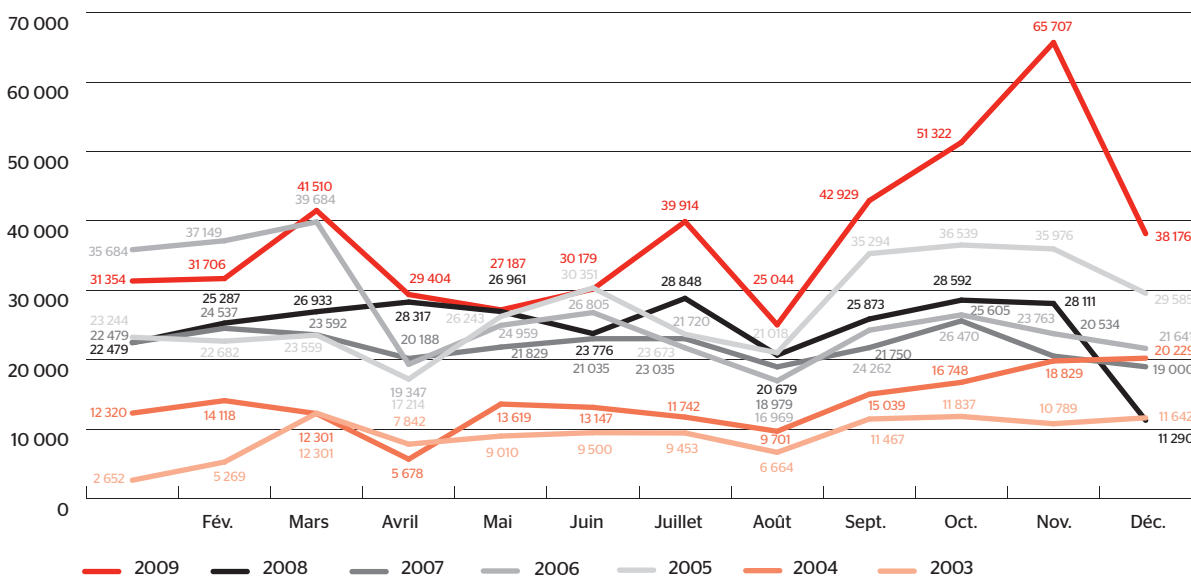


Tableau 4 – Statistiques mensuelles: nombre de visites

5 395 visites en moyenne par mois pour la période 2003-2008

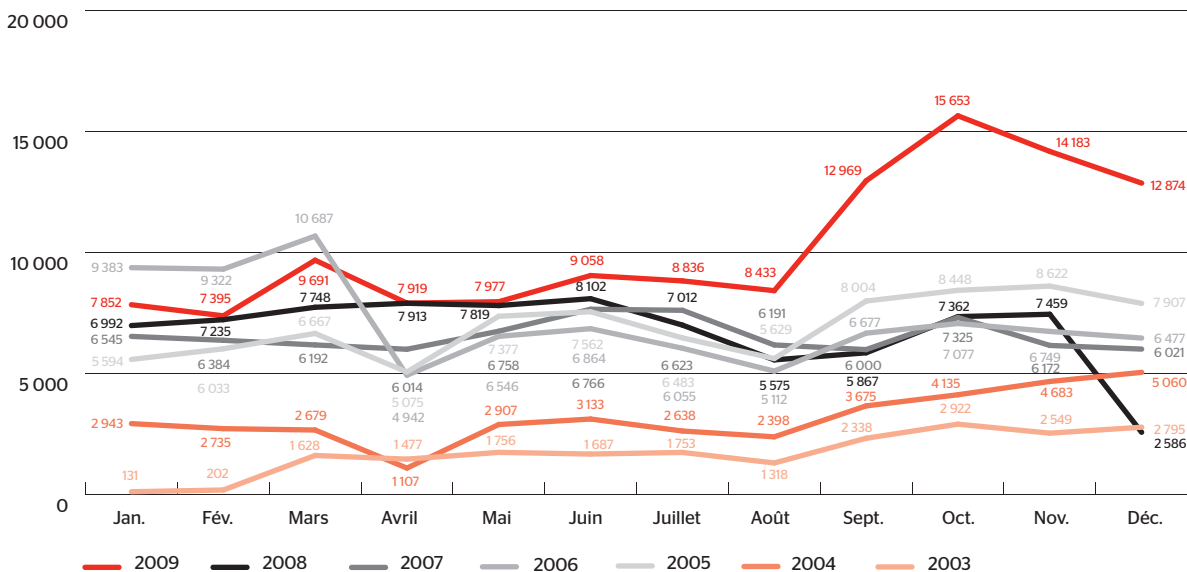


Tableau 5 – Statistiques quotidiennes

	NOMBRE DE PAGES CONSULTÉES							NOMBRE DE VISITES						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Janvier	85	397	749	1155	725	725	1011	4	94	180	302	211	225	253
Février	188	486	810	1326	876	871	1132	7	94	215	332	228	249	264
Mars	396	395	759	1285	761	868	1339	52	86	215	344	199	249	312
Avril	261	189	573	644	672	943	980	49	36	169	164	200	263	263
Mai	290	439	846	805	704	869	877	56	93	237	211	218	252	257
Juin	316	438	1011	893	767	792	1005	56	104	252	228	255	270	301
Juillet	304	378	763	700	757	930	1287	56	85	209	195	245	226	285
Août	214	312	678	547	612	667	807	42	77	181	164	199	179	272
Septembre	382	501	1176	808	669	862	1430	77	122	266	222	200	195	432
Octobre	381	540	1178	853	825	922	1655	94	133	272	228	236	237	504
Novembre	359	660	1199	792	684	937	2190	84	156	287	224	205	248	472
Décembre	375	652	954	698	612	1129	1231	90	163	255	208	194	258	415
Moyenne	296	449	891	876	722	876	1245	56	104	228	235	216	238	336

Tableau 6 – Statistiques mensuelles

	NOMBRE DE PAGES CONSULTÉES							NOMBRE DE VISITES						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Janvier	2652	12320	23244	35864	22479	22479	31354	131	2943	5594	9383	6545	6992	7852
Février	5269	14118	22682	37149	24537	25287	31706	202	2735	6033	9322	6384	7235	7395
Mars	12301	12246	23559	39864	23592	26933	41510	1628	2679	6667	10687	6192	7748	9691
Avril	7842	5678	17214	19347	20188	28317	29404	1477	1107	5075	4942	6014	7913	7919
Mai	9010	13619	26243	24959	21829	26961	27187	1756	2907	7377	6546	6758	7819	7977
Juin	9500	13147	30351	26805	23035	23776	30179	1687	3133	7562	6864	7666	8102	9058
Juillet	9453	11742	23673	21720	23483	28848	39914	1753	2638	6483	6055	7623	7012	8836
Août	6664	9701	21018	16969	18979	20679	25044	1318	2398	5629	5112	6191	5575	8433
Septembre	11467	15039	35294	24262	21750	25873	42929	2338	3675	8004	6677	6000	5867	12969
Octobre	11837	16748	36539	26470	25605	28592	51322	2922	4135	8448	7077	7325	7362	15653
Novembre	10789	19829	35976	23763	20534	28111	65707	2549	4683	8622	6749	6172	7459	14183
Décembre	11642	20229	29585	21641	19000	11290	38176	2795	5060	7907	6477	6021	2586	12874
Moyenne	9036	13701	27115	26568	22084	24762	37869	1713	3174	6950	7158	6574	6806	10237
Total	114810	165797	329249	309517	264616	299429	454432	20556	38093	83401	85891	78891	81670	122840

Panorama des saisines

Depuis son installation en novembre 2002 et jusqu'à la fin de l'année 2009, la Commission nationale a examiné 97 dossiers dont elle a été saisie, 94 relatifs à de grands projets d'aménagement ou d'équipement et trois relatifs à de grandes options en matière d'environnement ou d'aménagement. Ces dossiers examinés le furent soit après une saisine obligatoire conformément à la loi (89), soit après une saisine consécutive à la publication du projet par le maître d'ouvrage (8).

— Panorama des saisines

P. 44 — Projets d'aménagement et d'équipement

P. 47 — Saisines sur de grandes options en matière d'environnement et d'aménagement

P. 48 — Projets publiés

Projets d'aménagement et d'équipement

La répartition des saisines selon les années est la suivante:

- 2009 : 19
- 2008 : 16
- 2007 : 11
- 2006 : 8
- 2005 : 13
- 2004 : 14
- 2002-2003 : 16

Il convient de constater que pour la période 2002-2009, hormis une baisse du nombre de saisines à l'approche des échéances électorales en 2006, le nombre de saisines de la Commission nationale est plutôt stable: autour d'une quinzaine par an.

Sur les 94 projets d'aménagement ou d'équipement sur lesquels la CNDP a dû prendre une décision depuis 2002, six avaient été déposés ou avaient fait l'objet d'une première décision avant novembre 2002.

Le décret du 22 octobre 2002 liste onze catégories de projets susceptibles de faire l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public.

Pour la période 2002-2009

- Une de ces catégories n'a conduit à aucune saisine de la Commission nationale (création ou extension d'infrastructures de piste), que ce soit « obligatoirement » ou après publication des caractéristiques du projet par

Le débat public porte d'abord
sur la nécessité ou non de réaliser
un projet, avant de porter
sur ses caractéristiques ou impacts.

le maître d'ouvrage, création de barrage hydroélectrique ou de barrage réservoir).

- Quatre de ces catégories ont conduit à moins de 5 saisines de la Commission nationale (création de voie navigable, création de lignes électriques, création d'une installation nucléaire, équipements culturels).

- Dès lors, trois catégories de projets concentrent l'essentiel des saisines :
 - 12 pour des équipements industriels;
 - 6 pour des infrastructures portuaires;
 - et surtout, 61 pour des projets d'infrastructures de transports terrestres (30 pour des projets routiers, 31 pour des projets ferroviaires).

La catégorie des infrastructures de transports terrestres correspond à elle seule à environ 70% des saisines de la Commission nationale depuis 2002.

À l'examen de ces chiffres, on peut s'interroger sur la pertinence des seuils définis pour certaines catégories par l'annexe du décret du 22 octobre 2002 qui, on le constate, conduisent à écarter du débat public nombre de projets. Cette observation a conduit en 2004-2005 la CNDP à saisir le gouvernement du problème particulier des installations de traitement des déchets :

en effet, ces installations, considérées comme des équipements industriels, se voient appliquer une règle qui rend très improbable la recevabilité même de toute saisine, puisque, selon le décret du 22 octobre 2002, le seuil retenu ne prend en compte que le coût « bâtiments et infrastructures » et non le coût total des projets. Cette exclusion de fait est d'autant plus regrettable que ces équipements font partie de ceux qui soulèvent le plus de difficultés d'insertion dans leur environnement et qu'ils suscitent fréquemment de vives réactions de la population.

La CNDP a été entendue et le gouvernement réfléchit, depuis lors, à une modification des critères de saisine de la CNDP pour répondre, entre autres, à cette préoccupation. Le 8 février 2005, le ministre de l'Écologie et du Développement durable a informé la CNDP que la Direction de la prévention des pollutions et des risques lancerait dans les prochains mois les travaux de modification du décret. Ceux-ci ont été annoncés le 21 septembre 2005 dans sa communication au Conseil des ministres relative à la nouvelle politique en matière de déchets et précisés lors du Conseil national des déchets du 6 décembre 2005. Malheureusement, le nouveau texte n'a toujours pas été publié.

Quelle est la place du débat public dans le calendrier d'élaboration de la décision ?

La réponse de principe est assez simple : il faut que le débat ait lieu suffisamment en amont de la décision, à un moment où les choix essentiels ne sont pas encore arrêtés. Cela résulte aussi bien de la Convention d'Aarhus que de notre loi de février 2002. Selon la première, il faut que « 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 ».

Selon la seconde, le débat public « porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet ». C'est la loi de 2002 qui, par rapport à la loi de 1995, a ajouté l'opportunité aux deux autres objets du débat public, et qui l'a placée en tête ; cet ajout est significatif : le débat public porte d'abord sur la nécessité ou non de réaliser un projet, avant de porter sur ses caractéristiques ou impacts. Cela suppose donc à la fois que la décision de faire ne soit pas encore prise et que la question des modalités de réalisation reste ouverte, donc que plusieurs options soient présentées – même si le maître d'ouvrage peut naturellement exprimer sa préférence pour l'une d'entre elles.



Plus de 10 saisines
par an depuis 2007

11 catégories
de projets

Mais si la réponse de principe est simple, les modalités pratiques de mise en œuvre peuvent se révéler sources de difficultés; car que signifie concrètement « débat suffisamment en amont de la décision » ?

On ne peut pas le caractériser par référence à une étape juridiquement définie de la procédure d'élaboration de la décision.

Il faut donc se référer au principe et l'appliquer avec bon sens et dans cet esprit, « suffisamment en amont » signifie ni trop tôt ni trop tard.

Pas trop tôt: car il faut un minimum de matière pour donner au débat public un contenu concret. Il faut donc avoir réalisé les études préalables permettant de bien exposer les justifications du projet, d'en décrire les enjeux et les objectifs, les grandes options possibles, et, pour chacune, les impacts de diverses natures sur l'aménagement du territoire ou sur l'environnement. À l'inverse, il ne faut pas que le débat public arrive trop tard et que la décision apparaisse comme étant de fait déjà prise.

Toute saisine de la CNDP suppose certes de la part du porteur du projet l'intention de faire - sinon, il ne la saisirait pas! -, mais une intention non définitive, ouverte à l'idée de faire évoluer le projet, voire de l'abandonner. C'est cela qui permet au débat sur l'opportunité de se développer.

Il ne peut en être ainsi si l'intention

apparaît irrévocable, si a fortiori la décision apparaît comme étant déjà prise.

La CNDP considère néanmoins que, la loi lui ayant confié une mission, elle devait la remplir, même si les conditions optimales n'étaient pas réunies. Mais elle l'a fait en exposant et en motivant sa position, en situant clairement le cadre du débat.

La Commission nationale, dont le mandat des membres s'achevait en septembre 2007, n'a été renouvelée qu'en février 2008. Dès lors, pendant cette période de « vacance », la Commission nationale n'a pas été saisie. Elle n'a commencé à l'être qu'au printemps 2008.

Saisines

sur de grandes options en matière d'environnement et d'aménagement

L'article L.121-10 du Code de l'environnement, qui précise que la Commission nationale du débat public peut être saisie « en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement », constitue une innovation introduite par la loi de février 2002. En effet, la loi de février 1995, qui a créé le débat public, ne prévoyait de débats publics que pour des projets d'aménagement ou d'équipement.

La loi de février 2002, qui est venue modifier substantiellement la loi antérieure sur plusieurs points, a donc institué une possibilité nouvelle: le gouvernement peut désormais demander à la CNDP d'organiser un débat public sur « des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement ». Cette possibilité

est laissée à la libre appréciation du gouvernement, à la différence de ce qui est prévu pour les projets d'équipement qui, selon les seuils prévus par le décret d'application, font l'objet soit d'une saisine obligatoire de la CNDP, soit d'une publication obligatoire de leurs caractéristiques essentielles - publication qui ouvre un délai de deux mois pendant lequel la saisine est possible. C'est au ministre chargé de l'Environnement, conjointement avec le ministre intéressé, qu'il revient de saisir la Commission nationale pour la mise en œuvre d'un tel débat (article L.121-10).

Cette nouvelle modalité de saisine a été peu utilisée depuis 2002. Pour la première fois en 2005, le gouvernement a utilisé cette faculté qui lui était offerte et il l'a fait à trois reprises:

- en février 2005, le ministre de l'Écologie

et du Développement durable et le ministre de l'Industrie ont saisi la CNDP du problème de la gestion des déchets radioactifs à vie longue - et le débat public s'est déroulé du 12 septembre 2005 au 13 janvier 2006;

- puis, début juin 2005, le ministre de l'Écologie et du Développement durable, le ministre de l'Équipement et des Transports et le secrétaire d'État aux transports l'ont saisi du problème de la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'Arc languedocien, et le débat public s'est déroulé du 27 mars au 26 juillet 2006;
- enfin, en février 2009, sept ministères, dont le ministère de l'Écologie, de l'Environnement et du Développement durable et de la Mer, ont saisi la CNDP sur des options générales en matière de développement et de régulation des nanotechnologies. Le débat public s'est déroulé du 15 octobre 2009 au 24 février 2010.

Il aurait pu être envisagé de faire un débat sur la « politique de l'eau » et sur « l'énergie », mais les ministères concernés ont préféré s'orienter vers l'organisation d'un « débat national » placé sous leur autorité et qui n'ait pas la forme d'un « débat public CNDP ». Il est à noter que pour chacun de ces débats, les ministres ont toutefois sollicité l'aide de la Commission nationale qui est intervenue dans le cadre de sa mission d'appui méthodologique.



97 saisines
depuis 2002

3 saisines sur des
options générales

Projets publiés

Entre 2001 et 2009, la CNDP n'a eu connaissance que de 27 projets publiés par des maîtres d'ouvrage.

On peut sur ce point se demander, d'une part, si la CNDP a bien eu connaissance de tous les projets publiés, d'autre part, si tous les projets faisant l'objet d'une obligation de publication l'ont bien été. Mais la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle II, apporte une modification importante pour les projets publiés conformément à l'article L.121-8 créant deux obligations pour le maître d'ouvrage :

- préciser dans sa publication s'il compte ou non saisir la CNDP
- préciser les modalités de concertation qu'il engagera si la CNDP n'était pas saisie.

En ce qui concerne les 27 projets publiés dont la CNDP a eu connaissance, 21 n'ont fait l'objet d'aucune saisine. Deux projets ont fait l'objet d'une saisine déclarée irrecevable : le projet d'extension du port de Granville, pour saisine hors délai, et l'usine de traitement thermique

des déchets ménagers de Marseille Provence Métropole, pour non-respect des seuils précisés à l'annexe du décret du 22 octobre 2002.

Deux projets ont fait l'objet d'une saisine sans suite : d'une part, le projet de contournement autoroutier Ouest de Strasbourg publié en 2003, qui n'avait pas alors été l'objet d'une saisine, mais le maître d'ouvrage a été contraint en décembre 2004 de saisir la Commission nationale, compte tenu de l'évolution à la hausse du coût du projet, d'autre part, le projet de reconstruction du stade de la Meinau à Strasbourg, la Commission nationale ayant considéré que les impacts du projet sur l'environnement étaient limités.

Enfin, le projet du prolongement de l'autoroute A16 entre L'Isle-Adam et la Francilienne, publié le 6 février 2006, a fait l'objet de deux saisines, par le conseil régional d'Ile-de-France et l'association France Nature Environnement, et la Commission nationale a décidé l'organisation d'un débat public.

Dans le cadre de la loi antérieure, la loi Barnier, la CNDP avait été saisie en 1997 d'une demande de débat public sur le projet de réservoir de Charlas. Elle a décidé d'organiser ce débat en mai 2001 simultanément à la publication des grandes caractéristiques du projet.

La nouvelle CNDP a ouvert le débat en juin 2003.

Deux projets ont toutefois débouché sur une concertation recommandée au maître d'ouvrage : le projet de prolongement du Tram-Train T4 à Clichy-Montfermeil. Monsieur Jean-Luc Mathieu a été désigné par la CNDP comme personnalité indépendante garante de la mise en œuvre de la concertation sur ce projet ainsi que le projet de liaison autoroutière Sud d'Angers dont la maîtrise d'ouvrage a changé en fin d'année 2009 entraînant une nouvelle saisine de la CNDP.



Tableau 1 – Projets publiés

NOM DU PROJET	DATE DE LA PUBLICATION	DATE DE SAISINE	DÉCISION DE LA CNDP
Reconstruction du stade de la Meinau à Strasbourg	24/12/2009	24/12/2009	Saisine sans suite
Rénovation du réseau de transport électrique de la Haute-Durance	09/12/2009	Pas de saisine	
Projet Sud Montpellier - Extension d'un réseau hydraulique souterrain de Mauguio à Fabrègues (Hérault)	21/07/2009	Pas de saisine	
Projet de construction d'un nouveau réservoir à Fos Tonkin	23/10/2009	27/10/2009	Débat CPDP
Première ligne de tramway de l'agglomération tourangelle	19/06/2009	Pas de saisine	
Renforcement de l'alimentation électrique du sud du Pays de la Loire	28/04/2009	Pas de saisine	
Total 2009			5
Prolongement du Tram-Train T4 à Clichy-Montfermeil	14/10/2008	25/11/2008	Concertation recommandée
Ligne E du réseau de transport en commun de l'agglomération grenobloise	17/09/2008	Pas de saisine	
Projet de liaison autoroutière Sud d'Angers	08/01/2008	11/03/2008	Concertation recommandée
Total 2008			3
Construction d'un réservoir sur le terminal méthanier de Montoir-de-Bretagne	17/11/2007	Pas de saisine	
Tramway Villejuif-Juvisy-sur-Orge	18/01/2007	Pas de saisine	
Total 2007			2
Tangentielle Ouest	25/10/2006	Pas de saisine	
Projet de construction du Grand Stade Lille Métropole	03/08/2006	Pas de saisine	
Prolongement de l'A16	06/02/2006	04/04/2006	Débat CPDP
Total 2006			3
Aménagement de la route N21 entre Agen et Villeneuve-sur-Lot	06/08/2005	Pas de saisine	
Renforcement de l'artère de Guyenne entre Laprade et Captieux	28/07/2005	Pas de saisine	
Transport en commun en site propre du Val de Seine	27/07/2005	Pas de saisine	
Projet d'extension du port de Granville	06/05/2005	23/11/2005	Saisine non recevable
Tramway de l'agglomération brestoise	22/04/2005	Pas de saisine	
Aménagement à 2 x 2 voies entre Saint-Omer et l'A25	23/02/2005	Pas de saisine	
Total 2005			6
Unité de traitement thermique des déchets ménagers par Marseille-Provence-Métropole	28/07/2004	28/09/2004	Saisine non recevable
Total 2004			1
Ligne HT entre Beautour-Rupreux	21/10/2003	Pas de saisine	
Liaison autoroutière A40 - Thonon-les-Bains	10/09/2003	Pas de saisine	
Extension du port commercial Est de la Réunion	09/09/2003	Pas de saisine	
Projet de création d'une ligne électrique à 225 000 volts à Vézilly	16/07/2003	Pas de saisine	
Projet de création d'une ligne électrique à 225 000 volts à Cuperly	11/04/2003	Pas de saisine	
Projet de contournement autoroutier Ouest de Strasbourg	13/02/2003	16/12/2004	Saisine sans suite
Total 2003			6
Réservoir de Charlas (Haute-Garonne)	14/05/2001	06/08/1997	Débat CPDP
Total 2001			1
TOTAL 2001-2009			27

Tableau 2 – Projets concernant les transports terrestres

PROJETS	DATE DE SAISINE	CRÉATION D'AUTOROUTES, DE ROUTES EXPRESS OU DE ROUTES À DOUBLES VOIES
2009		
Projet de prolongement à l'est de la ligne 11 du métro entre Mairie-des-Lilas et Rosny-Bois-Perrier	21/12/2009	
Projet de prolongement du RER E à l'ouest	18/12/2009	
Projet RD 16-164 - Itinéraire Ancenis - Nort-sur-Erdre - RN 137 - Bouvron	12/08/2009	
Arc Express - Projet de métro automatique en proche couronne parisienne	09/07/2009	
Projet de désaturation de la ligne 13 du métro par le prolongement de la ligne 14	07/07/2009	
Projet Roissy-Picardie	06/07/2009	
Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL)	30/04/2009	
Projet de construction d'une seconde ligne de tramway de l'agglomération Orléans-Val de Loire (CLEO)	04/03/2009	
Projet d'accélération de l'aménagement de la RN 126 entre Castres et Toulouse	05/01/2009	●
Total année 2009		1
2008		
Projet de création de deux lignes de tramway ferroviaire Liévin-Noyelles-Godault et Beuvry-Béthune-Bruay-la-Buissière	01/12/2008	
Débranchement du Tram-Train T4 pour desservir le plateau de Clichy-Montfermeil	25/11/2008	
Projet d'achèvement de l'aménagement de la RN 154 par mise en concession autoroutière	18/11/2008	●
Projet d'extension des infrastructures portuaires Prolongement du Grand Canal du Havre	29/10/2008	
Projet d'aménagement des itinéraires routiers Ancenis-Saint-Philbert-de-Grand-Lieu et Ancenis-Cholet	17/10/2008	
Projet de tramway de l'agglomération dijonnaise	30/09/2008	
Projet de ligne E du réseau de transport en commun de l'agglomération grenobloise	12/08/2008	
Projet de ligne ferroviaire entre Montpellier et Perpignan	04/08/2008	
Projet de liaison Tram-Train entre Massy et Évry	12/07/2008	
Projet de liaison fluviale directe Port 2000	13/05/2008	
Projet d'extension du réseau de métro de Rennes Métropole	07/05/2008	
Projet de liaison autoroutière Sud d'Angers	11/03/2008	●
Total année 2008		2

SAISINES SUR LES GRANDS PROJETS

ÉLARGISSEMENT D'UNE ROUTE EXISTANTE À DEUX OU TROIS VOIES POUR EN FAIRE UNE ROUTE	CRÉATION DE LIGNES FERROVIAIRES	CRÉATION D'UNE VOIE NAVIGABLE OU MISE À GRAND GABARIT DE CANAUX EXISTANTS	TOTAL DES SAISINES
	●		
	●		
●			
	●		
	●		
	●		
	●		
	●		
1	7	0	Total saisines : 9
	●		
	●		
		●	
●			
	●		
	●		
	●		
	●		
		●	
	●		
1	7	2	Total saisines : 12

Tableau 2 – Projets concernant les transports terrestres

PROJETS	DATE DE SAISINE	CRÉATION D'AUTOROUTES, DE ROUTES EXPRESS OU DE ROUTES À DOUBLES VOIES
2007		
Projet de liaison autoroutière Castres-Verfeil	04/06/2007	●
Projet de rocade - Nord de Grenoble	04/04/2007	●
Projet de contournement autoroutier de Toulouse	05/02/2007	●
Projet de liaison autoroutière entre l'Île-de-France et l'aire ligérienne	04/01/2007	●
Total année 2007		4
2006		
Projet de liaison autoroutière entre Troyes, Auxerre et Bourges	29/12/2006	●
Projet de ligne à grande vitesse entre « Paris et Londres » par Amiens	27/12/2006	
Prolongement de la ligne de tramway T1 de Noisy-le-Sec à Val-de-Fontenay	23/11/2006	
Aménagement de la RN 19 entre Langres et Vesoul Est	07/11/2006	
Aménagement du tronç commun A 4-A 86	21/07/2006	
Prolongement de l'A 16 entre L'Isle-Adam et la Francilienne	05/04/2006	●
Aménagement d'une liaison routière entre A1 et A15	22/02/2006	●
Total année 2006		3
2005		
Prolongement de la LGV Sud Europe Atlantique entre Bordeaux et la frontière espagnole	01/12/2005	
LGV Poitiers-Limoges	18/10/2005	
Projet de l'autoroute A 32	29/07/2005	●
Projet ferroviaire Tangentielle Nord	14/06/2005	
Projet d'extension de tramway de l'agglomération Nice-Côte d'Azur	14/06/2005	
Projet autoroutier de la Francilienne	06/06/2005	●
Prolongement de l'A 12	06/06/2005	●
Projet d'autoroute A 32	22/04/2005	●
Extension du tramway des Maréchaux	18/04/2005	
Total année 2005		4

SAISINES SUR LES GRANDS PROJETS

ÉLARGISSEMENT D'UNE ROUTE EXISTANTE À DEUX OU TROIS VOIES POUR EN FAIRE UNE ROUTE	CRÉATION DE LIGNES FERROVIAIRES	CRÉATION D'UNE VOIE NAVIGABLE OU MISE À GRAND GABARIT DE CANAUX EXISTANTS	TOTAL DES SAISINES
0	0	0	Total saisines : 4
●	●		
●	●		
2	2	0	Total saisines : 7
	●		
	●		
	●		
	●		
0	5	0	Total saisines : 9

Tableau 2 – Projets concernant les transports terrestres

PROJETS	DATE DE SAISINE	CRÉATION D'AUTOROUTES, DE ROUTES EXPRESS OU DE ROUTES À DOUBLES VOIES
2004		
Dénivellation et couverture de la RN13	30/12/2004	●
Grand contournement Ouest de Strasbourg	16/12/2004	●
Contournement routier de Nice	19/11/2004	●
Contournement Est de Rouen	17/09/2004	●
Mise à 2 x 2 voies de l'axe routier Bretagne-Anjou	09/08/2004	
LGV Bordeaux-Toulouse	22/07/2004	
Canal Seine-Nord Europe	19/05/2004	
LGV PACA	08/04/2004	
Mise à 2 x 2 voies de la RD177 Rennes-Redon	02/02/2004	
Liaison routière entre Grenoble et Sisteron	08/01/2004 04/05/2004	●
Total année 2004		5
2003		
Aménagement routier de l'itinéraire Caen-Flers (section Boulon-Flers)	04/08/2003	
Eleonor	11/07/2003	
Liaison routière sécurisée et d'un Tram-Train à la Réunion	11/07/2003	
Liaison Paray-le-Monial-Roanne	02/06/2003	●
3 ^e ligne de tramway de l'agglomération de Montpellier	26/05/2003	
Contournement ferroviaire de Nîmes-Montpellier	07/04/2003	
Continuité autoroutière au droit d'Arles	07/04/2003	●
LGV Sud Europe Atlantique	18/03/2003	
LGV Bretagne-Pays de la Loire	08/03/2003	
Liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique	24/02/2003	●
Tramway de Marseille	03/02/2003	
Contournement autoroutier de Bordeaux	30/01/2003	●
Aménagement de routes en Maine-et-Loire	09/01/2003	●
Total année 2003		5
2002		
Liaison ferroviaire dédiée Paris et l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle (CDG Express)	12/12/2002	
Total année 2002		0
TOTAL ANNÉE 2002-2009		24

Tableau 3 – Autres projets

PROJETS	DATE DE SAISINE	CRÉATION OU EXTENSION D'INFRASTRUCTURES DE PISTE	CRÉATION OU EXTENSION D'INFRASTRUCTURES PORTUAIRES
2009			
Reconstruction du stade de la Meinau à Strasbourg	24/12/2009		
Projet de construction d'un nouveau réservoir et d'un nouvel appontement dans le but de prolonger l'exploitation du terminal méthanier de Fos Tonkin	27/10/2009		
Projet de terminal méthanier Fos Faster à Fos-sur-Mer	07/10/2009		
Projet de raccordement par une liaison électrique souterraine d'une centrale de production type CCG	15/09/2009		
Projet de parc éolien en mer des Deux Côtes	26/08/2009		
Projet Penly 3	29/05/2009		
Aqua Domitia - Projet de programme d'extension du réseau hydraulique de la région Languedoc-Roussillon	29/05/2009		
Projet Arc de Dierrey (canalisation de transport de gaz naturel entre Cuvilly et Voisines)	15/01/2009		
Projet de centre de valorisation biologique et énergétique des déchets à Ivry-Paris XIII	12/01/2009		
Total année 2009		0	0
2008			
Projet de renforcement des échanges électriques entre la France et l'Espagne	10/10/2008		
Projet ERIDAN - Canalisation de transport de gaz naturel	10/10/2008		
Projet de développement et d'extension du port de Calais	12/08/2008		●
Projet d'extension du port de plaisance de Saint-Laurent-du-Var	02/06/2008		●
Total année 2008		0	2
2007			
Projet de canalisation de gaz Hauts de France II	06/07/2007		
Projet du port autonome de Rouen	16/05/2007		●
Projet du grand stade olympique lyonnais	09/05/2007		
Projet de construction d'un terminal Méthanier à Antifer	06/04/2007		
Projet de terminal Méthanier sur le port autonome de Dunkerque	19/03/2007		
Projet d'implantation d'un terminal méthanier sur la commune du Verdon-sur-Mer	06/03/2007		
Projet de refonte de l'usine Seine-Aval	16/01/2007		
Total année 2007		0	1

SAISINES SUR LES GRANDS PROJETS

CRÉATION DE LIGNES ÉLECTRIQUES	CRÉATION D'UNE INSTALLATION NUCLÉAIRE DE BASE	CRÉATION DE BARRAGES HYDROÉLECTRIQUES OU DE BARRAGES-RÉSERVOIRS	ÉQUIPEMENTS CULTURELS, SPORTIFS SCIENTIFIQUES OU TOURISTIQUES	ÉQUIPEMENTS INDUSTRIELS	TOTAL DES SAISINES
			●		
				●	
				●	
●					
	●				
		●			
				●	
				●	
1	1	1	1	5	Total Saisine : 9
●					
				●	
1	0	0	0	1	Total saisines : 4
				●	
			●		
				●	
				●	
				●	
0	0	0	1	5	Total saisines : 7

Tableau 3 – Autres projets

PROJETS	DATE DE SAISINE	CRÉATION OU EXTENSION D'INFRASTRUCTURES DE PISTE	CRÉATION OU EXTENSION D'INFRASTRUCTURES PORTUAIRES
2006			
Développement portuaire de Bastia	03/03/2006		●
Total année 2006		0	1
2005			
Projet d'extension du port de Granville	17/11/2005		●
Ligne THT « Cotentin-Maine »	01/02/2005		
Total année 2005		0	1
2004			
Réacteur type EPR-Flamanville 3	04/11/2004		
Unité de traitement thermique des déchets ménagers par Marseille-Provence-Métropole	28/09/2004		
Réacteur nucléaire de recherche Jules-Horowitz	12/07/2004		
Renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium Georges-Besse à Tricastin	09/04/2004		
Total année 2004		0	0
2003			
Extension des capacités de Fos conteneurs - Fos 2XL	01/12/2003		●
ITER en Provence	28/04/2003		
Total année 2003		0	1
TOTAUX ANNÉES		0	6

SAISINES SUR LES GRANDS PROJETS

CRÉATION DE LIGNES ÉLECTRIQUES	CRÉATION D'UNE INSTALLATION NUCLÉAIRE DE BASE	CRÉATION DE BARRAGES HYDROÉLECTRIQUES OU DE BARRAGES-RÉSERVOIRS	ÉQUIPEMENTS CULTURELS, SPORTIFS SCIENTIFIQUES OU TOURISTIQUES	ÉQUIPEMENTS INDUSTRIELS	TOTAL DES SAISINES
0	0	0	0	0	Total saisines : 1
●					
1	0	0	0	0	Total saisines : 2
	●				
	●			●	
	●				
0	3	0	0	1	Total saisines : 4
			●		
0	0	0	1	0	Total saisines : 2
3	4	1	3	12	29

Panorama des modes de participation du public

Formellement, depuis son installation, la Commission nationale du débat public a pris 345 décisions (au 31 décembre 2009), dont la plupart sont la conséquence des dispositions législatives et réglementaires sur les saisines et l'organisation des débats publics. Sur les 103 décisions prises de 2002 à 2009 pour décider d'organiser ou non un débat public ou pour recommander une concertation, 19 le furent en 2009, 12 en 2008, 14 en 2007, 7 en 2006, 16 en 2005, 14 en 2004, 21 entre novembre 2002 et fin 2003; 5 débats ou concertations recommandées avaient par ailleurs été décidés avant novembre 2002.

—

Panorama des modes de participation du public

Panorama

des modes de participation du public

Dans 78 % des cas concernant des projets, la Commission nationale a décidé une participation du public, sous forme de débat public (50 %) ou de concertation recommandée (28 %). On constate donc que c'est une saisine sur deux qui conduit à l'organisation d'un débat public, mené par la CNDP dans 91 % des cas ou par le maître d'ouvrage dans 9 % des cas. Dans 15 % des cas, elle n'a pas donné suite à la saisine, l'a déclarée irrecevable dans 4 % des cas ou insuffisamment explicite pour se prononcer dans 3 % des cas. Comme il a été indiqué page 47, elle a considéré qu'elle devait organiser un débat public pour les trois saisines relatives à de grandes options générales en matière d'environnement ou d'aménagement. Enfin, les demandes formelles d'appui méthodologique et de conseil firent l'objet d'une réponse et d'un engagement de la CNDP.

- À l'issue de sept années d'existence, la Commission nationale peut retenir quelques leçons de l'expérience:
 - la première de ces observations est qu'une saisine obligatoire ne conduit pas nécessairement à l'organisation d'un débat public: ce ne fut le cas qu'une fois sur deux environ. En effet, d'une part, les critères définis dans le décret du 22 octobre 2002 sont relativement sélectifs, d'autre part, la Commission nationale a tenu compte tout à la fois de

Saisie 97 fois depuis son installation en 2002 et jusqu'en 2009, la Commission nationale du débat public a répondu, toujours dans le respect des délais prescrits par la loi, en utilisant tous les types de réponses dont elle dispose.

l'intérêt national et des enjeux ou impacts des projets, du fait que l'opportunité du projet n'était plus objet de débat en raison d'une décision déjà prise par le maître d'ouvrage ou d'un consensus résultant de la concertation engagée avec le public préalablement à la saisine;

– la deuxième conduit à constater que l'organisation du débat public par le maître d'ouvrage est une méthode bien adaptée à certains types de dossiers. En effet, le maître d'ouvrage doit appliquer les principes définis par la Commission nationale, notamment un tiers garant ou un comité de débat permettant d'assurer la transparence et l'équité du débat aux yeux du public;

– la troisième observation est que les maîtres d'ouvrage auxquels il a été recommandé de mener une concertation l'ont en général fait avec rigueur et en allant au-devant du public, et pas seulement des acteurs institutionnels du débat, au cours des réunions d'information et de dialogue. Les maîtres d'ouvrage ont régulièrement informé la Commission du déroulement de la concertation, et les comptes rendus sont satisfaisants.

– enfin, les dossiers du débat, à quelques exceptions significatives près, se sont considérablement améliorés au cours

de la période, introduisant progressivement les différentes hypothèses étudiées dont celles qui n'étaient pas retenues, une plus grande précision des conséquences environnementales des projets et des études de contexte approfondies.

Il n'en demeure pas moins qu'un calendrier de réalisation trop souvent très lointain ou des modalités de financement imprécises nuisent encore aux dossiers débattus. La rigueur des Commissions particulières a été la cause principale de cette amélioration et a pu conduire à faire refaire un dossier, alors que le maître d'ouvrage s'appêtait à le déposer devant la Commission nationale du débat public.

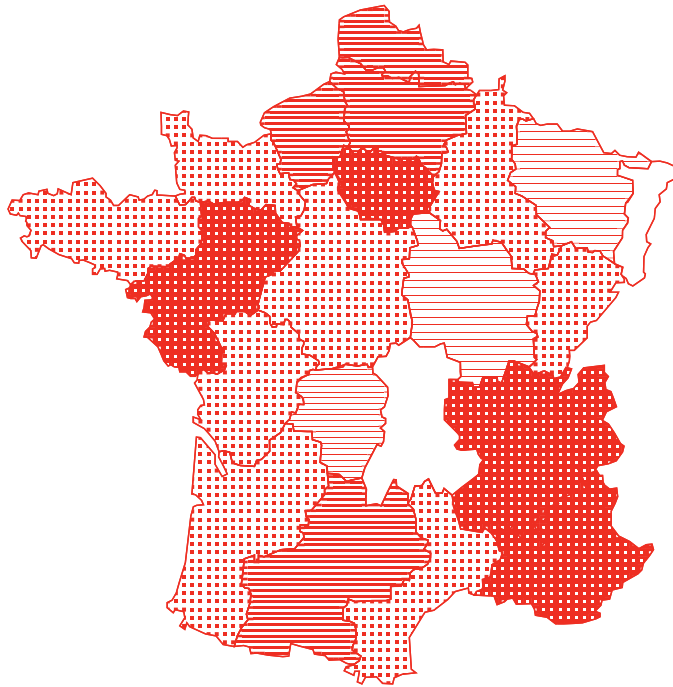
- Trois saisines seulement sur des options générales en matière d'environnement et d'aménagement sont parvenues à la CNDP. Elles ont fait, en 2005-2006 et 2009, l'objet de trois débats publics. Ils ont été analysés dans le détail dans les rapports annuels 2005-2006 et 2008-2009, et cette analyse est complétée dans le rapport annuel 2009-2010.



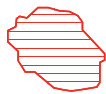
Dans 78 % des cas,
la Commission nationale
a décidé une participation
du public, sous forme
de débat public (50 %)
ou de concertation
recommandée (28 %).

Répartition géographique des modes de participation du public décidés par la CNDP en France par région

Débats publics - Concertations recommandées 2002-2009



Corse



Réunion

Nombre de débats publics et/ou de concertations recommandées décidés dans chaque région



Légende

1. Débat CPDP : débat organisé par une Commission particulière.
2. CR : concertation recommandée.
3. Débat MO : débat organisé par le maître d'ouvrage.
4. Option générale : débat organisé sur demande du ministre de l'Environnement et du ministre concerné.

BRETAGNE

1. Ligne THT Cotentin-Maine
2. LGV Bretagne-Pays de la Loire
2. Mise à 2x2 voies de l'axe routier Bretagne-Anjou

CENTRE

1. Liaison autoroutière Troyes-Auxerre-Bourges
1. Aménagement de la RN154
2. LGV Sud Europe Atlantique

CHAMPAGNE-ARDENNE

1. Liaison autoroutière Troyes-Auxerre-Bourges
1. Projet Arc de Dierrey (canalisation de transport de gaz naturel entre Cuvilly et Voisines)
2. Aménagement de la RN 19 entre Langres et Vesoul-Est
4. Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue

FRANCHE-COMTÉ

1. Liaison autoroutière Troyes-Auxerre-Bourges
2. Aménagement de la RN19 entre Langres et Vesoul-Est

CORSE

3. Projet port de Bastia

HAUTE-NORMANDIE

1. Contournement de Rouen
1. Construction d'un terminal méthanier à Antifer
1. Prolongement du Grand Canal du Havre
1. Penly 3
1. Parc éolien en mer des Deux Côtes
2. Port autonome de Rouen

ÎLE-DE-FRANCE

1. Liaison ferroviaire dédiée entre Paris et l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle (CDG Express)
1. Dénivellation et couverture de la RN 13

AQUITAINE

1. Contournement autoroutier de Bordeaux
1. LGV Bordeaux-Toulouse
1. Implantation d'un terminal méthanier sur la commune de Verdon-sur-Mer
2. LGV Sud Europe Atlantique

BASSE-NORMANDIE

1. Réacteur type EPR-Flamanville 3
1. Ligne THT Cotentin-Maine
3. Aménagement de l'itinéraire Caen-Flers (section Boulon-Flers)
4. Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue

BOURGOGNE

1. LGV Rhin-Rhône

1. Extension du tramway des Maréchaux
1. Prolongement de l'A12
1. Projet autoroutier de la Francilienne
1. Prolongement de l'autoroute A16
1. Projet de refonte de l'usine Seine-Aval
1. Centre de valorisation biologique et énergétique des déchets à Ivry-Paris XIII
1. Projet Arc de Dierrey (canalisation de transport de gaz naturel entre Cuvilly et Voisines)
1. Roissy-Picardie
2. Eleonor
2. Aménagement d'une liaison routière entre A1 et A15
2. Tronc commun A4-A86
2. Prolongement de la ligne de tramway T1 de Noisy-le-Sec à Val-de-Fontenay
2. Liaison Tram-Train entre Massy et Évry
2. Prolongement du Tram-Train T4 Clichy-Montfermeil
2. Désaturation de la ligne 13
4. Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue
4. Développement et régulation des nanotechnologies

LANGUEDOC-ROUSSILLON

1. Renforcement des échanges électriques entre la France et l'Espagne
1. Ligne ferroviaire Montpellier-Perpignan
2. Contournement ferroviaire de Nîmes-Montpellier
4. Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'Arc languedocien

LIMOUSIN

1. Projet LGV Poitiers-Limoges

LORRAINE

2. Raccordement d'une centrale de production type CCG

MIDI-PYRÉNÉES

1. Réservoir de Charlas
1. LGV Bordeaux-Toulouse

1. Grand contournement autoroutier de Toulouse
1. Accélération de l'aménagement de la RN126 entre Castres et Toulouse
2. THT Quercy Blanc

NORD-PAS-DE-CALAIS

1. Liaison routière Amiens-Lille-Belgique
1. Terminal méthanier sur le port autonome de Dunkerque
1. Développement du port de Calais
2. Canal Seine-Nord Europe
2. Canalisation de gaz Hauts de France II
2. Création de deux lignes de tramway ferroviaire Liévin-Noyelles-Godault
4. Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue

OUTRE-MER

3. Liaison routière sécurisée et Tram-Train à la Réunion

PAYS DE LA LOIRE

1. Aéroport de Notre-Dame-des-Landes
1. Ligne THT Cotentin-Maine
2. Aménagement des routes en Maine-et-Loire
2. LGV Bretagne-Pays de la Loire
2. Mise à 2x2 voies de l'axe routier Bretagne-Anjou
2. Liaison autoroutière Sud d'Angers
2. Aménagement des itinéraires routiers Ancenis-Cholet
2. RD16-RD164-RN137

PICARDIE

1. Liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique
1. Projet Arc de Dierrey (canalisation de transport de gaz naturel entre Cuvilly et Voisines)
1. Roissy-Picardie
1. Parc éolien en mer des Deux Côtes
2. Canal Seine-Nord Europe

POITOU-CHARENTES

1. Projet LGV Poitiers-Limoges
2. LGV Sud Europe Atlantique

PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

1. Iter en Provence
1. Extension des capacités de Fos conteneurs - Fos 2XL
1. LGV PACA
1. Liaison routière Grenoble-Sisteron
1. Contournement routier de Nice
1. Projet ERIDAN
1. Fos Faster
1. Fos Tonkin
1. Extension du port de Nice
2. Continuité routière au droit d'Arles
2. Réacteur nucléaire de recherche Jules-Horowitz
3. Renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium Georges-Besse à Tricastin
4. Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue
4. Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'Arc languedocien

RHÔNE-ALPES

1. Contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise
1. THT Lyon-Chambéry
1. Liaison routière Grenoble-Sisteron
1. Projet ERIDAN
2. Rode nord de Grenoble
2. Grand stade olympique lyonnais
3. Renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium Georges-Besse à Tricastin
4. Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'Arc languedocien
4. Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue

Modes de participation du public

PROJETS	DATE DE SAISINE DE LA CNDP	DATE DE DÉCISION	DÉBAT PUBLIC CPDP
2009			
Reconstruction du stade de la Meinau à Strasbourg	24/12/2009	06/01/2010	
Prolongement à l'est de la ligne 11 du métro entre Mairie-des-Lilas et Rosny-Bois-Perrier	21/12/2009	03/02/2010	
Prolongement du RER E à l'Ouest	18/12/2009	03/02/2010	●
Projet de construction d'un nouveau réservoir et d'un nouvel appontement dans le but de prolonger l'exploitation du terminal méthanier de Fos Tonkin	27/10/2009	02/12/2009	●
Projet de terminal méthanier Fos Faster à Fos-sur-Mer	07/10/2009	02/12/2009	●
Projet de raccordement par une liaison électrique souterraine d'une centrale de production type CCG	15/09/2009	04/11/2009	
Projet de parc éolien des Deux Côtes	26/08/2009	07/10/2009	●
RD 16-164 - Itinéraire Ancenis - Nort-sur-Erdre - RN 137 - Bouvron	12/08/2009	07/10/2009	
Projet Arc Express	09/07/2009	02/09/2009	●
Projet de désaturation de la ligne 13 par le prolongement de la ligne 14	07/07/2009	02/09/2009	
Projet Roissy-Picardie	06/07/2009	02/09/2009	●
Projet Penly 3	29/05/2009	01/07/2009	●
Aqua Domitia - Projet de programme d'extension du réseau hydraulique de la région Languedoc-Roussillon	29/05/2009	01/07/2009	
CFAL - Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise	30/04/2009	03/06/2009	
CLEO - Concevoir la liaison Est-Ouest de l'agglomération Orléans-Val de Loire	04/03/2009	01/04/2009	
Débat public sur des options générales en matière de développement et de régulation des nanotechnologies	24/02/2009	04/03/2009	●
Projet Arc de Dierrey (canalisation de transport de gaz naturel entre Cuvilly et Voisines)	15/01/2009	04/02/2009	●
Projet de centre de valorisation biologique et énergétique des déchets à Ivry-Paris XIII	12/01/2009	04/03/2009	●
Projet d'accélération de l'aménagement de la RN126 entre Castres et Toulouse	05/01/2009	04/02/2009	●
Total année 2009			11

DÉBAT PUBLIC MAÎTRE D'OUVRAGE	CONCERTATION RECOMMANDÉE	SAISINE SANS SUITE	SAISINE NON RECEVABLE	IMPOSSIBILITÉ DE SE PRONONCER	TOTAL
		●			
	●				
	●				
	●				
	●				
			●		
		●			
		●			
0	4	3	1	0	19

Modes de participation du public

(SUITE DONNÉE)

PROJETS	DATE DE SAISINE DE LA CNDP	DATE DE DÉCISION	DÉBAT PUBLIC CPDP
2008			
Projet de création de deux lignes de tramway ferroviaire Liévin-Noyelles-Godault et Beuvry-Bethune-Bruay-la-Buissière	01/12/2008	07/01/2009	
Projet de prolongement du Tram-Train T4 Clichy-Montfermeil	25/11/2008	07/01/2009	
Projet d'achèvement de l'aménagement de la RN154 par mise en concession autoroutière	18/11/2008	07/01/2009	●
Projet d'extension des infrastructures portuaires-Prolongement du Grand Canal du Havre	29/10/2008	03/12/2008	●
Projet d'aménagement des itinéraires routiers Ancenis - Saint-Philbert-de-Grand-Lieu et Ancenis-Cholet	17/10/2008	03/12/2008	
Projet ERIDAN (canalisation de transport de gaz naturel)	10/10/2008	05/11/2008	●
Projet de renforcement des échanges électriques entre la France et l'Espagne	10/10/2008	05/11/2008	
Projet de tramway de l'agglomération dijonnaise	30/09/2008	05/11/2008	
Projet de ligne E du réseau de transport en commun de l'agglomération grenobloise	12/08/2008		
Projet d'extension et de développement du port de Calais	12/08/2008	01/10/2008	●
Projet de ligne ferroviaire entre Montpellier et Perpignan	04/08/2008	03/09/2008	●
Projet de liaison Tram-Train entre Massy et Évry	12/07/2008	03/09/2008	
Projet d'extension du port de plaisance de Saint-Laurent	02/06/2008	02/07/2008	●
Projet de liaison fluviale directe de Port 2000	13/05/2008	04/06/2008	
Projet d'extension du réseau de métro de Rennes Métropole	07/05/2008	04/06/2008	
Projet de liaison autoroutière Sud d'Angers	13/03/2008	14/05/2008	
Total année 2008			6
2007			
Projet de canalisation de Gaz Hauts de France II	06/07/2007	25/07/2007	
Projet de liaison autoroutière Castres-Verfeil	04/06/2007 23/12/2007	04/07/2007 16/04/2008	
Projet du port autonome de Rouen	16/05/2007	06/06/2007	
Projet d'un grand stade olympique lyonnais	09/05/2007	06/06/2007	
Projet de construction d'un terminal méthanier à Antifer	06/04/2007	02/05/2007	●
Projet de Rocade-Nord de Grenoble	04/04/2007	02/05/2007	
Projet de terminal méthanier sur le port autonome de Dunkerque	13/03/2007	04/04/2007	●
Projet d'implantation d'un terminal méthanier sur la commune de Verdon-sur-Mer	06/03/2007	04/04/2007	●
Projet de grand contournement autoroutier de Toulouse	05/02/2007	07/03/2007	●
Projet de refonte de l'usine Seine-Aval	16/01/2007	07/02/2007	●
Projet de liaison autoroutière entre l'Île-de-France et l'aire ligérienne	04/01/2007	07/02/2007	
Total année 2007			5

DÉBAT PUBLIC MAÎTRE D'OUVRAGE	CONCERTATION RECOMMANDÉE	SAISINE SANS SUITE	SAISINE NON RECEVABLE	IMPOSSIBILITÉ DE SE PRONONCER	TOTAL
	●				
	●				
	●				
	●				
			●		
				●	
	●				
		●			
		●			
0	6	3	0	1	16
	●				
			●		
	●				
	●				
	●				
				●	
0	4	0	1	1	11

Modes de participation du public

(SUITE DONNÉE)

PROJETS	DATE DE SAISINE DE LA CNDP	DATE DE DÉCISION	DÉBAT PUBLIC CPDP
2006			
Projet de liaison autoroutière entre Troyes, Auxerre et Bourges	29/12/2006	07/02/2007	●
Projet de ligne à grande vitesse entre « Paris et Londres » par Amiens	27/12/2006	07/02/2007	
Prolongement de la ligne de tramway T1 de Noisy-le-Sec à Val-de-Fontenay	23/11/2006	06/12/2006	
Aménagement de la RN 19 entre Langres et Vesoul Est	07/11/2006	06/12/2006	
Projet d'aménagement du tronc commun A4-A86	21/07/2006	27/09/2006	
Prolongement de l'A 16 entre L'Isle-Adam et la Francilienne	05/04/2006	07/06/2006	●
Développement portuaire de Bastia	03/03/2006	05/04/2006	
Aménagement d'une liaison routière entre A1 et A15	22/02/2006	05/04/2006	
Total année 2006			2
2005			
Prolongement de la LGV Sud Europe Atlantique entre Bordeaux et la frontière espagnole	01/12/2005	04/01/2006	●
Projet d'extension du port de Granville	23/11/2005	07/12/2005	
LGV Poitiers-Limoges	18/10/2005	07/12/2005	●
Projet de l'autoroute A 32	29/07/2005	07/09/2005	
Projet ferroviaire Tangentielle Nord	14/06/2005	06/07/2005	
Projet d'extension de tramway de l'agglomération Nice-Côte d'Azur	14/06/2005	06/07/2005	
Projet autoroutier de la Francilienne	06/06/2005	06/07/2005	●
Prolongement de l'A 12	06/06/2005	06/07/2005	●
Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'Arc languedocien	06/06/2005	06/07/2005	●
Projet d'autoroute A 32	22/04/2005	01/06/2005	
Extension du tramway des Maréchaux	18/04/2005	11/05/2005	●
Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue	16/02/2005	02/03/2005	●
Ligne THT « Cotentin-Maine »	01/02/2005	02/03/2005	●
Total année 2005			8

DÉBAT PUBLIC MAÎTRE D'OUVRAGE	CONCERTATION RECOMMANDÉE	SAISINE SANS SUITE	SAISINE NON RECEVABLE	IMPOSSIBILITÉ DE SE PRONONCER	TOTAL
				●	
	●				
	●				
	●				
●					
	●				
1	4	0	0	1	8
		●			
		●			
		●			
		●			
			●		
0	0	4	1	0	13

Modes de participation du public

(SUITE DONNÉE)

PROJETS	DATE DE SAISINE DE LA CNDP	DATE DE DÉCISION	DÉBAT PUBLIC CPDP
2004			
Dénivellation et couverture de la RN13	30/12/2004	02/02/2005	●
Grand contournement Ouest de Strasbourg	16/12/2004	02/02/2005	
Contournement routier de Nice	19/11/2004	05/01/2005	●
Réacteur type EPR - Flamanville 3	04/11/2004	01/12/2004	●
Unité de traitement thermique des déchets ménagers par Marseille-Provence-Métropole	28/09/2004	01/12/2004	
Contournement Est de Rouen	17/09/2004	03/11/2004	●
Mise à 2 x 2 voies de l'axe routier Bretagne-Anjou	09/08/2004	08/09/2004	
LGV Bordeaux-Toulouse	22/07/2004	08/09/2004	●
Réacteur nucléaire de recherche Jules-Horowitz	12/07/2004	08/09/2004	
Canal Seine-Nord Europe	19/05/2004	07/07/2004	
Renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium Georges-Besse à Tricastin	09/04/2004	05/05/2004	
LGV PACA	08/04/2004	05/05/2004	●
Mise à 2 x 2 voies de la RD177 Rennes-Redon	02/02/2004	03/03/2004	
Liaison routière entre Grenoble et Sisteron	08/01/2004	02/06/2004	●
Total année 2004			7
2003			
Extension des capacités de Fos conteneurs - Fos 2XL	04/12/2003	04/02/2004	●
Aménagement routier de l'itinéraire Caen-Flers (section Boulon-Flers)	04/08/2003	08/10/2003	
Liaison routière sécurisée et d'un Tram-Train à la Réunion	16/07/2003	03/12/2003	
Eleonor	11/07/2003	10/09/2003	
Liaison Paray-le-Monial-Roanne	02/06/2003	02/07/2003	
3 ^e ligne de tramway de l'agglomération de Montpellier	26/05/2003	02/07/2003	
Iter en Provence	28/04/2003	02/07/2003	●
Contournement ferroviaire de Nîmes-Montpellier	07/04/2003	04/06/2003	
Continuité autoroutière au droit d'Arles	07/04/2003	04/06/2003	
LGV Sud Europe Atlantique	18/03/2003	07/05/2003	
LGV Bretagne-Pays de la Loire	08/03/2003	07/05/2003	
Liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique	24/02/2003	02/04/2003	●
Tramway de Marseille	03/02/2003	02/04/2003	
Contournement autoroutier de Bordeaux	30/01/2003	05/03/2003	●
Aménagement de routes en Maine-et-Loire	09/01/2003	05/03/2003	
Total Année 2003			4

DÉBAT PUBLIC MAÎTRE D'OUVRAGE	CONCERTATION RECOMMANDÉE	SAISINE SANS SUITE	SAISINE NON RECEVABLE	IMPOSSIBILITÉ DE SE PRONONCER	TOTAL
		●			
			●		
	●				
	●				
	●				
●					
		●			
1	3	2	1	0	14
●					
●					
	●				
		●			
		●			
	●				
	●				
	●				
	●				
		●			
	●				
2	6	3	0	0	15

Modes de participation du public

(SUITE DONNÉE)

PROJETS	DATE DE SAISINE DE LA CNDP	DATE DE DÉCISION	DÉBAT PUBLIC CPDP
2002 Liaison ferroviaire dédiée Paris et l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle (CDG Express)	12/12/2002	08/01/2003	●
Total année 2002			1
TOTAUX ANNÉES			44

DÉBAT PUBLIC MAÎTRE D'OUVRAGE	CONCERTATION RECOMMANDÉE	SAISINE SANS SUITE	SAISINE NON RECEVABLE	IMPOSSIBILITÉ DE SE PRONONCER	TOTAL
0	0	0	0	0	1
4	27	15	4	3	97

Appui méthodologique

Sollicitations ministérielles

A. À la demande d'avis du 5 février 2003 du ministre de l'Écologie et du Développement durable sur l'organisation d'un **débat national sur l'eau**, la Commission nationale a répondu le 5 mars 2003, faisant des recommandations que le ministre a décidé, le 22 avril, de suivre: en particulier, en faisant piloter ce débat par une instance représentative et indépendante. La Commission nationale a désigné Madame Mader-Saussaye et Messieurs Mathieu et Guillerme, membres de la CNDP, pour en faire partie.

B. L'année suivante, le 3 septembre 2004, le ministre de l'Écologie et du Développement durable a de nouveau sollicité l'avis de la CNDP sur le dispositif défini pour engager le **débat national sur l'eau**. La CNDP a précisé ses recommandations le 6 octobre 2004 et confirmé les membres de la Commission désignés pour suivre l'organisation de ce débat.

C. Le ministre de l'Industrie a par ailleurs sollicité la participation de la Commission au comité consultatif du **débat sur les énergies** chargée d'organiser une large consultation sur ce point. Un vice-président y a participé de mars à mai 2003.

Dans le cadre de sa mission de conseil 121-1 alinéa 5, la Commission nationale du débat public a été saisie formellement à dix reprises. Dans six cas, il s'agit de sollicitations ministérielles sur des sujets d'ordre général, dans les quatre autres, de sollicitations d'autorités locales, relatives à des projets précis.

D. Enfin, les ministres de l'Intérieur et de l'Écologie ont sollicité la CNDP, par une lettre du 30 juillet 2004, pour qu'elle conçoive un « **guide** » destiné aux élus afin de les informer des initiatives déjà prises pour organiser la concertation avec le public et leur faire des recommandations méthodologiques. Cette demande fut présentée aux membres de la Commission lors de la séance du 8 septembre 2004. Il fut décidé la constitution d'un groupe de travail présidé par Monsieur Georges Mercadal, vice-président de la Commission, qui aurait pour mission de recueillir toutes les contributions paraissant nécessaires.

Lors de la séance du 3 novembre 2004, Monsieur Georges Mercadal présenta l'avancement du groupe de travail, lequel s'orientait vers une réponse diversifiée plutôt que vers un seul document à visées trop générales. La CNDP retint cette option et opta donc pour une série d'actions ciblées, parmi lesquelles la constitution d'une base de connaissances sur les méthodes de la démocratie participative et l'organisation d'une deuxième « rencontre nationale » de la CNDP sur le thème « les élus et le débat public ».

Une étude qualitative

La préparation d'une éventuelle rencontre nationale par le lancement

d'une étude qualitative portant sur la participation des élus au débat public, leurs attentes et leur façon de vivre la participation du public, fut engagée et confiée à une équipe de sociologues. Elle mena des entretiens approfondis avec une trentaine d'élus originaires de quatre régions ayant connu un débat public au cours de ces dernières années (Lorraine, Aquitaine, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France). Elle anima ensuite des ateliers permettant à d'autres élus, dans les mêmes régions, de débattre et d'enrichir ainsi le contenu de ces entretiens.

Un rapport intermédiaire et un rapport d'enquête définitif intitulé « **Participation et débat public: discours, analyses et positions des élus locaux** » furent remis à la CNDP en **avril 2005**.

Des conclusions du rapport d'enquête, il ressort d'abord que l'introduction d'un processus de mise en débat dans le cadre d'un mandat électif peut s'avérer particulièrement utile ou au contraire présenter un risque pour les élus. Cela explique que ces derniers privilégient une approche de la participation comme élément à leur disposition plus que comme un impératif social ou réglementaire. Il apparaît également dans ce même rapport qu'il y a une profonde différence entre le débat « type CNDP » et la concertation locale: les principes du débat de la CNDP ne paraissent donc pas reproductibles tels quels dans la pratique

quotidienne de l'élu. La CNDP, prenant connaissance des résultats de cette étude, en a pour sa part retenu deux éléments. En ce qui concerne « le débat public CNDP », elle réaffirme pleinement son rôle en proposant d'aider les élus à se positionner dans les débats publics qu'elle organise. Hors de son domaine de compétence, elle constate à la fois une forte demande sociale de participation et une demande de nombreux élus qui rencontrent des difficultés pour y répondre. Son rôle ne lui semble pas alors d'imposer une formule mais de répondre à cette demande par des avis ou des recommandations de méthode. Dans ce cadre, elle pourra également mettre à la disposition des élus des exemples d'initiatives prises dans différents domaines et donner des conseils méthodologiques. La constitution de la base de connaissances qui avait été envisagée lui paraissait ainsi particulièrement appropriée.

Suite aux contacts pris avec les grandes fédérations d'élus locaux (Association des maires de France, Association des départements de France, Association des régions de France), la CNDP a jugé prématurée l'idée précédemment évoquée d'une rencontre nationale sur ce thème, se laissant ainsi le temps d'achever la base de connaissances sur la démocratie participative utilisable par les élus.



La base de connaissances

Lancée lors de la séance du 3 novembre 2004, l'idée d'une « base de connaissances commune » a conduit à proposer d'associer à cette entreprise la Fédération nationale des villes moyennes (FMVM), le Conseil national des villes (CNV), le ministère de l'Équipement et le ministère de l'Écologie et du Développement durable.

Un comité de pilotage, constitué de représentants de chacun des partenaires, a recensé autour de trois thèmes les problématiques auxquelles les élus sont particulièrement sensibles: l'engagement de la démarche de participation, les modalités pratiques de cette démarche et la mesure de ses résultats, ainsi que le suivi de sa prise en compte politique.

Construite pour répondre à ces questionnements, la base de connaissances comporte donc trois volets agencés de manière cohérente:

- des fiches d'expérience témoignant de la diversité des initiatives prises par les élus à différentes échelles et dans différents contextes;

- un inventaire méthodologique donnant des éléments de réponse aux problématiques repérées dans les fiches d'expérience;

- des références conceptuelles mettant en perspective les démarches de

concertation et fournissant un échantillon de références à des ouvrages sociologiques, philosophiques ou de sciences politiques sur le sujet.

Un site, dont l'adresse est:

www.participation-locale.fr, a été mis en ligne fin 2006. Une conférence de presse tenue le 22 février 2007 par Madame Nelly Olin, ministre de l'Écologie et du Développement durable, en présence de Monsieur Bruno Bourg-Broc, président de la Fédération nationale des maires des villes moyennes, et de Monsieur Yves Mansillon, alors président de la Commission nationale du débat public, en a officialisé l'ouverture.

E. Madame la secrétaire d'État chargée de l'Écologie a saisi la Commission nationale du débat public pour avis sur **l'organisation de la consultation du public sur les projets de SDAGE** établis par les comités de bassin de métropole et sur l'élaboration des questionnaires. La consultation, d'une durée de six mois, a commencé le 15 avril 2008.

La Commission, faute d'être constituée avant cette date, n'a pas été en mesure de répondre à l'objet de la saisine. Lors de sa séance du 16 avril 2008, elle a proposé en revanche d'apporter son appui dans le cadre des travaux de suivi et d'examen des résultats de la consultation afin d'en assurer la transparence.

F. Par lettre du 16 avril 2009 (reçue le 17 avril), le ministre de la Santé et des Sports, la secrétaire d'État chargée de la Prospective et du Développement de l'économie numérique et la secrétaire d'État chargée de l'Écologie ont demandé à la Commission nationale de leur faire part des principes qui doivent être respectés, pour répondre à l'attente des Français, s'agissant de **l'impact des radiofréquences sur la santé et des conséquences des émissions d'ondes électromagnétiques**, dans le cadre de la table ronde organisée le 23 avril 2009. En application de l'article L.121-1 du Code de l'environnement, la Commission nationale a souhaité rappeler les principes généraux de concertation que la CNDP applique dans la conduite des débats publics dont elle a la charge.

Quatre principes, construits par l'expérience, méritaient en effet d'être appliqués:

- le principe de transparence de l'information donnée à l'ensemble des participants de telle sorte qu'aucun d'entre eux ne puisse considérer que des zones d'ombre sur le sujet sont volontairement maintenues;
- le principe d'argumentation qui fonde le dialogue sur l'argumentation des points de vue et non sur de simples pétitions de principe;
- le principe d'une expertise pluraliste des sujets les plus controversés,

Concernant le « débat public CNDP », la Commission réaffirme pleinement son rôle en proposant d'aider les élus à se positionner dans les débats publics qu'elle organise.



notamment dans des domaines scientifiquement complexes; - et enfin, le principe de l'indépendance en plaçant la concertation sous l'égide d'une personnalité dont l'indépendance est reconnue par tous de telle sorte que chacun puisse s'exprimer complètement et de manière équivalente. Cette dernière observation a conduit à se poser la question de la durée de la concertation permettant un réel débat et non l'affirmation successive de positions arrêtées et non susceptibles d'évolution. Au-delà de ces conseils méthodologiques, la Commission nationale n'a pas jugé opportun de participer à la table ronde, puisque la loi interdit à la CNDP toute prise de position sur le fond d'un sujet soumis à la concertation.

Sollicitations des autorités locales

INCINÉRATEUR DE MARSEILLE

Dans sa décision du 1^{er} décembre 2004, la CNDP avait pris l'initiative, parallèlement à sa décision d'irrecevabilité de la saisine sur le projet d'unité de traitement thermique des déchets ménagers et assimilés de la Communauté urbaine de Marseille, de proposer son appui méthodologique pour l'organisation d'un débat public local.

Le président de la Communauté urbaine de Marseille, par lettre du 19 janvier, avait également sollicité le conseil et l'appui méthodologique de la CNDP pour organiser un débat public local sur son projet.

Celle-ci décida donc de prendre contact avec les collectivités concernées pour expliquer le sens et les raisons de sa décision du 1^{er} décembre, pour entendre leurs observations et comprendre les raisons qui rendaient difficile la mise en œuvre des diverses propositions d'aide et de conseil formulées précédemment par la CNDP. Mais, en définitive, ces démarches n'eurent pas de suite.

LA CHARTE DU PARC NATUREL RÉGIONAL (PNR) DES BALLONS DES VOSGES

La CNDP a été sollicitée pour donner un appui méthodologique pour l'organisation d'un « débat local » mis en place dans le cadre de la révision de la Charte du parc naturel régional des ballons des Vosges: le Comité syndical du parc naturel régional, par délibération du 21 octobre 2005, a sollicité officiellement ce conseil et cet appui méthodologique de la CNDP.

La CNDP a décidé de répondre positivement à cette demande et, lors de sa séance du **2 novembre 2005**, a désigné



l'un de ses membres, Monsieur Claude Guillaume, pour mener cette mission.

La phase de dialogue institutionnel avec tous les partenaires du parc naturel régional, destinée à recueillir leur avis sur les grands enjeux pour l'avenir du territoire, s'est terminée par un colloque les réunissant à la mi-mars 2007.

Alors a commencé, pour se prolonger jusqu'en octobre, le « dialogue public » avec les habitants, qui utilisera divers outils à l'œuvre dans les débats publics.

Le projet de charte établi à partir des contributions ainsi recueillies est actuellement à l'étude.

PROJET D'EXTENSION DU PORT DE GRANVILLE

Le port de Granville ne permettant pas aujourd'hui de répondre aux nouvelles demandes des quatre activités qui y cohabitent (la pêche, la plaisance, le transport des passagers et le commerce des marchandises), le département de la Manche a décidé d'agrandir les surfaces portuaires abritées en créant de nouveaux ouvrages maritimes de protection et de réaménager les espaces à terre (terre-pleins, voies de circulation, etc.).

Le coût de ce projet, évalué à 112 millions d'euros, place l'extension du port

de Granville dans la catégorie des projets à publier et pouvant faire l'objet d'une saisine sans rendre celle-ci obligatoire.

Le président du conseil général de la Manche a publié les objectifs et caractéristiques essentielles de ce projet le **6 mai 2005**.

En saisissant la CNDP, le 17 novembre 2005, d'une demande de débat public, le président du conseil général de la Manche était donc forclos, le délai de deux mois étant dépassé.

Cependant, répondant à sa demande, la Commission nationale du débat public a accepté d'apporter **son appui et ses conseils méthodologiques** au conseil général de la Manche pour l'organisation par celui-ci d'un « débat public local » sur le projet, dans le respect des principes méthodologiques de la Commission; également, à la demande du président du conseil général, la CNDP a désigné le 3 mai 2006 Monsieur Jacques Barel comme président de ce débat public local. Le compte-rendu du débat a été remis à Monsieur Legrand, président du conseil général de la Manche, le 28 décembre 2006 et a été rendu public le 3 janvier 2007.

PROJET D'AMENAGEMENT DU TRONC COMMUN A 4-A 86

Le préfet de région Ile-de-France, par sa lettre du 21 juillet 2006, a sollicité l'appui

et les conseils méthodologiques de la CNDP en vue de l'organisation d'une concertation sur le projet d'aménagement du tronc commun A 4-A 86 et lui a demandé, compte tenu de la complexité de l'opération et de son caractère particulièrement sensible, de désigner une personnalité indépendante du maître d'ouvrage sous l'égide de laquelle sera menée cette concertation. Par décision du 27 septembre 2006, la CNDP a donné son accord à cette demande et désigné comme personnalité indépendante pour mener la concertation Monsieur Jean-Pierre Tiffon. Celui-ci a remis au préfet de région le 17 janvier 2007 son compte-rendu, qui a été rendu public.

Débat public local ou concertation locale « selon la CNDP » font suite à la décision d'un maître d'ouvrage de les organiser dans un cas où la loi n'impose pas la saisine de la CNDP et de demander à celle-ci de lui apporter ses conseils et son appui. Ils doivent être conformes à la méthodologie de la Commission nationale; mais leur importance, en délais et en moyens mobilisés notamment, doit rester à l'échelle d'un projet local.

Un élément essentiel est le fait que le maître d'ouvrage doit confier l'animation de ce débat public ou de cette concertation à un tiers qui tient sa légitimité à la fois de la collectivité qui le

Différentes sollicitations de la CNDP l'ont encouragée à mettre au point un aide-mémoire précisant la notion de « débat local » et exposant les règles et les conditions de sa tenue dans les cas où le concours de la CNDP serait requis.



nomme et de la Commission nationale dont il doit suivre les principes d'indépendance et de comportement, et avec laquelle il est en relation directe. Le tiers garant doit veiller à ce que les informations, opinions et argumentations délivrées lors de la concertation soient étayées, claires, sincères et aussi complètes que possible. Le compte-rendu final relatara de manière fidèle les apports des uns et des autres. Si le maître d'ouvrage veut marquer plus nettement encore sa volonté que la concertation soit menée en toute impartialité, il peut demander à la CNDP de désigner la personnalité qui en sera le garant. C'est ce qui fut fait dans le cas du débat public local sur le port de Granville ou de la concertation sur l'aménagement du tronçon commun A4-A86.

Les différentes sollicitations de la CNDP au titre de cette mission l'ont encouragée à mettre au point un aide-mémoire précisant la notion de « débat local » et exposant les règles et les conditions de sa tenue dans les cas où le concours de la CNDP serait requis. Parmi ces conditions : règles du jeu du débat public local, documents permettant l'information complète du public, éthique des échanges, contenu et type des réunions, et enfin suites à donner au débat public envisagées par le maître d'ouvrage.

On peut aussi noter deux évolutions depuis 2002 : une certaine formalisation de la demande et un rôle de plus en plus important confié à la CNDP. Alors qu'au début, les sollicitations mentionnaient une « demande de conseil » ou « une demande d'avis », les dernières en date reprennent la formule de « demande d'appui et de conseils méthodologiques ».

Si la CNDP était appelée à formuler de simples recommandations à caractère général ou à participer au titre de sa mission à un comité à caractère consultatif, elle a ensuite été amenée à formuler des recommandations plus précises (exemple : deuxième sollicitation pour la consultation publique sur la politique de l'eau) pour enfin être appelée à désigner des personnalités indépendantes comme tiers garants de ces concertations ou débats publics locaux.



Les moyens d'organisation du débat public

Pour qu'un débat public organisé par la Commission nationale se déroule dans de bonnes conditions, il faut que son animation soit efficace et que soit reconnue l'indépendance des personnalités composant la Commission particulière qui est chargée de l'animer.

Les moyens d'organisation du débat public

P. 84 – Les Commissions particulières

P. 89 – Les outils au service de la communication des débats

P. 91 – Les outils de communication développés par la CPDP

P. 97 – Les moyens financiers

Les Commissions particulières

Composition

- L'article 7 alinéas 1 et 3 du décret du 22 octobre 2002 précise que les présidents des Commissions particulières chargées d'animer les débats que la CNDP « organise » elle-même sont désignés par elle. Sur la proposition du président de la CPDP, les autres membres sont également désignés par la CNDP, ce qui affirme leur autorité. Les Commissions sont composées de trois à sept membres.
- Pour la période 2002-2009, les Commissions particulières ont été composées en moyenne de cinq à six membres y compris le président, ce chiffre variant de trois à sept. Sur les 260 présidents et membres de Commissions particulières, à la date de ce rapport, on doit noter tout d'abord que les membres de la CNDP ont participé 29 fois à de telles commissions; 1 personne a été 6 fois membre, 1 personne a été 4 fois membre, 5 personnes ont été 3 fois membres, 1 personne a été 2 fois membre, 5 personnes ont été 1 fois membres.
- Il est intéressant également de souligner l'équilibre de la composition socio-professionnelle des membres de ces Commissions particulières, équilibre auquel la Commission nationale est très



attachée. Ainsi, sur les 223 présidents et membres, 97 sont des représentants du secteur privé (66 en activité et 31 retraités), 126 sont des fonctionnaires (49 en activité et 77 retraités) dont on a distingué (compte tenu de leur statut) les chercheurs, les universitaires et les magistrats, soit 37 personnes (33 personnes en activité, 4 retraités). Globalement, plus d'un membre sur deux est en activité: 115 pour 108 retraités. Compte tenu de la lourde charge que représente l'animation d'un débat, cette constatation est particulièrement notable.

- Enfin, les deux vice-présidents de la CNDP ont assuré à eux deux la présidence du quart des débats organisés; la plupart des autres présidents de Commissions particulières furent des retraités (28), dont une large majorité de la Fonction publique (25): cela s'explique aisément, car plus encore que pour les membres, la fonction de président est pendant près d'un an, de la nomination au compte-rendu du débat, une charge très prenante.

Le bon fonctionnement de la Commission particulière au cours de la préparation, de l'organisation et de l'animation du débat nécessite une équipe limitée mais permanente autour d'elle.

Cette équipe se compose d'un secrétaire général et de un à trois collaborateurs

chargés du secrétariat et est prise en charge financièrement par le maître d'ouvrage.

La Commission particulière dispose également, grâce à la passation de marchés, de prestataires extérieurs pour assurer l'organisation matérielle des réunions, la mise en forme et l'impression des documents, la communication, les relations avec la presse...

Préparation du débat

Dès la décision d'organiser un débat public et la nomination de la Commission particulière, il convient de préparer l'ouverture du débat. Pour ce faire, il faut:

- d'une part, que le maître d'ouvrage, en étroite liaison avec la Commission particulière, transforme le dossier de saisine en un dossier de débat public suffisamment complet pour que celui-ci puisse s'ouvrir;
- d'autre part, identifier et contacter les principaux acteurs du débat à venir pour recenser le maximum des questions qui pourraient être soulevées au cours du débat et organiser ainsi le débat de la façon la plus adaptée possible aux attentes vraisemblables du public. Cette période de « préparation » du débat est plus ou moins longue selon l'importance du sujet, l'état de préparation du dossier du maître d'ouvrage, la

multiplicité des acteurs. Pour la période 2002-2009, la Commission nationale a constaté qu'entre la décision qu'elle prend d'organiser un débat et l'ouverture du débat public, il faut compter en moyenne huit mois de préparation. La durée de préparation la plus courte fut de trois mois, la plus longue de quatorze mois. Trois débats ont demandé moins de quatre mois de préparation, neuf plus de neuf mois.

En ce qui concerne les concertations que la CNDP a recommandées aux maîtres d'ouvrage, la durée de préparation est plus courte, mais il faut noter que certaines concertations n'ont pas encore été engagées par les maîtres d'ouvrage.

Il est intéressant de calculer le temps moyen écoulé entre la décision d'organiser un débat et le début du débat. Pour cela nous avons pris en compte les débats qui se sont déroulés sur la période 2002-2009. Nous n'avons pas pris en compte les débats dont la décision était intervenue avant le renouvellement de la Commission en novembre 2002.



Tableau 1 – Temps de préparation des débats avec CPDP ou confié au maître d'ouvrage

NOM DU PROJET	DATE DE LA DÉCISION D'ORGANISER UN DÉBAT	DATE DE DÉBUT DU DÉBAT	DURÉE DE PRÉPARATION
Projet de parc éolien en mer des Deux Côtes	07/10/2009	28/04/2010	7 mois
Projet Roissy-Picardie	02/09/2009	15/04/2010	7 mois et demi
Projet Arc Express	02/09/2009	01/10/2010	13 mois
Projet Penly 3	01/07/2009	24/03/2010	8 mois et demi
Débat public sur des options générales en matière de développement et de régulation des nanotechnologies	04/03/2009	15/10/2009	7 mois et demi
Projet de centre de valorisation biologique et énergétique des déchets à Ivry-Paris XIII	04/03/2009	04/09/2009	8 mois
Projet d'accélération de l'aménagement de la RN 126 entre Castres et Toulouse	04/02/2009	21/10/2009	9 mois
Projet Arc de Dierrey (canalisation de transport de gaz naturel entre Cuvilly et Voisines)	04/02/2009	22/09/2009	8 mois
Achèvement de l'aménagement de la RN154 par mise en concession autoroutière	07/01/2009	12/10/2009	10 mois
Prolongement du grand canal du Havre	03/12/2008	08/10/2009	9 mois
ERIDAN - Canalisation de transport de gaz naturel	05/11/2008	11/06/2009	7 mois
Extension du port de Calais	01/10/2008	11/09/2009	12 mois
Ligne ferroviaire Montpellier - Perpignan	03/09/2008	12/03/2009	6 mois
Construction d'un terminal méthanier à Antifer	02/05/2007	14/09/2007	5 mois
Implantation d'un terminal méthanier sur le port de Dunkerque	04/04/2007	17/09/2007	6 mois
Implantation d'un terminal méthanier au Verdon-sur-Mer	04/04/2007	01/09/2007	5 mois
Contournement autoroutier de Toulouse	07/03/2007	04/09/2007	6 mois
Refonte de l'usine Seine-Aval	07/02/2007	10/09/2007	7 mois
Prolongement de l'autoroute A16	07/06/2006	11/09/2007	15 mois
Développement portuaire de Bastia	05/04/2006	06/03/2007	11 mois
Prolongement de la LGV Sud Europe Atlantique entre Bordeaux et la frontière espagnole	04/01/2006	30/08/2006	8 mois
LGV Poitiers-Limoges	07/12/2005	01/09/2006	9 mois
Projet autoroutier de la Francilienne	06/07/2005	08/03/2006	8 mois
Projet de prolongement de l'A12	06/07/2005	03/03/2006	8 mois
Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'Arc languedocien	06/07/2005	27/03/2006	9 mois
Extension du tramway des Maréchaux	11/05/2005	30/01/2006	3 mois
Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue	02/03/2005	12/09/2005	6 mois et demi
Ligne THT « Cotentin-Maine »	02/03/2005	24/10/2005	8 mois
Dénivellation et couverture de la RN13	02/02/2005	22/02/2006	1 an et 2 mois
Contournement routier de Nice	05/01/2005	04/11/2005	10 mois
Réacteur type EPR - Flamanville 3	01/12/2004	19/10/2005	10 mois et demi
Contournement de Rouen	03/11/2004	09/06/2005	7 mois
LGV Bordeaux - Toulouse	08/09/2004	08/06/2005	9 mois
Liaison routière entre Grenoble et Sisteron	02/06/2004	07/06/2005	1 an et 1 mois
Renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium Georges-Besse à Tricastin	05/05/2004	01/09/2004	4 mois

NOM DU PROJET	DATE DE LA DÉCISION D'ORGANISER UN DÉBAT	DATE DE DÉBUT DU DÉBAT	DURÉE DE PRÉPARATION
LGV PACA	05/05/2004	21/02/2005	9 mois et demi
Extension des capacités de Fos conteneurs - Fos 2XL	04/02/2004	15/04/2004	2 mois et demi
Liaison routière sécurisée et d'un Tram-Train à la Réunion	03/12/2003	02/09/2004	9 mois
Aménagement routier de l'itinéraire Caen-Flers (section Boulon-Flers)	08/10/2003	30/04/2004	7 mois
ITER en Provence	02/07/2003	16/01/2006	6 mois et demi
Liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique	02/04/2003	29/09/2003	6 mois
Contournement autoroutier de Bordeaux	05/03/2003	02/10/2003	7 mois
Liaison ferroviaire dédiée Paris et l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle (CDG Express)	08/01/2003	25/08/2003	7 mois et demi
Renforcement des échanges électriques entre la France et l'Espagne	07/11/2002	21/03/2003	4 mois et demi
MOYENNE			8 mois

Tableau 2 – Temps de préparation du débat dans le cas des concertations recommandées

CONCERTATIONS RECOMMANDÉES			
NOM DU PROJET	DATE DE LA DÉCISION	DATE DE LA CONCERTATION	DURÉE DE PRÉPARATION
Projet de raccordement par une liaison électrique souterraine d'une centrale de production type CCG	04/11/2009	Pas engagée	X
RD 16-164 - Itinéraire Ancenis - Nort-sur-Erdre - RN 137 - Bouvron	07/10/2009	Pas engagée	X
Projet de désaturation de la ligne 13 par le prolongement de la ligne 14	02/09/2009	11/01/2010	4 mois et demi
Projet de prolongement du Tram-train T4 Clichy-Montfermeil	07/01/2009	01/09/2009	8 mois
Projet de création de deux lignes de tramway ferroviaire Liévin - Noyelles - Godault et Beuvry - Béthune - Bruay-La Buisnière	07/01/2009	15/04/2009	4 mois et demi
Aménagement des itinéraires routiers Ancenis - Saint-Philbert-de-Grand-Lieu et Ancenis - Cholet	03/12/2008	01/03/2009	3 mois
Renforcement des échanges électriques entre la France et l'Espagne	05/11/2008	20/01/2009	2 mois et demi
Liaison Tram-Train entre Massy et Évry	03/09/2008	25/05/2009	9 mois
Liaison autoroutière Sud d'Angers	14/05/2008	Pas engagée	x
Canalisation de gaz Hauts de France II	25/07/2007	17/11/2008	15 mois et demi
Grand stade olympique lyonnais	06/06/2007	24/09/2007	4 mois
Port autonome de Rouen	06/06/2007	19/11/2007	6 mois
Projet de rocade Nord de Grenoble	02/05/2007	19/11/2007	7 mois
Prolongement de la ligne de tramway T1 de Noisy-le-Sec à Val-de-Fontenay	06/12/2006	21/10/2008	22 mois
Aménagement de la RN19 entre Langres et Vesoul Est	06/12/2006	26/06/2007	7 mois
Projet d'aménagement du tronçon commun A 4-A 86	21/07/2006	06/11/2006	3 mois et demi
Aménagement d'une liaison routière entre A 1 et A 15	05/04/2006	Pas engagée	x
Mise à 2 x 2 voies de l'axe routier Bretagne-Anjou	08/09/2004	01/04/2006	19 mois
Réacteur nucléaire de recherche Jules Horowitz	08/09/2004	01/04/2005	7 mois
Canal Seine-Nord Europe	07/07/2004	01/10/2004	3 mois
Eleonor	10/09/2003	Pas engagée	x
Contournement ferroviaire de Nîmes-Montpellier	04/06/2003	15/06/2003	1/2 mois
Continuité autoroutière au droit d'Arles	04/06/2003	31/07/2005	24 mois
LGV Sud Europe Atlantique	07/05/2003	17/10/2003	5 mois et demi
LGV Bretagne-Pays de la Loire	07/05/2003	01/10/2003	5 mois
Aménagement de routes en Maine-et-Loire	05/03/2003	01/04/2003	1 mois

MOYENNE**7 mois et demi**

Les outils au service de la communication des débats

LES OBLIGATIONS DE LA CNDP

Obligations préalables au débat

L'article 6 du décret du 22 octobre 2002 prévoit que « chaque décision d'organisation de débat public [fera] l'objet d'une publication au *Journal officiel de la République française* ».

Dans ce cadre, toutes les décisions portant sur les suites réservées aux saisines (organisation ou non d'un débat public, ou d'une concertation recommandée), sont parues au *Journal officiel de la République française*.

Ce même article prévoit également l'obligation de notification de ces décisions « au maître d'ouvrage, ou à défaut à la personne publique responsable du projet, et, le cas échéant, à l'auteur de la saisine ».

Obligations à l'issue du débat

L'article 7 alinéa 5 du décret du 22 octobre 2002 prévoit qu'au moment de la clôture du débat : « Le président de la Commission particulière élabore le compte-rendu du déroulement du débat et l'adresse à la Commission nationale du débat public de telle façon que le bilan dressé par le président de la Commission nationale puisse, ainsi que le compte-rendu, être publié dans le délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat. »

La date de publication du bilan du président de la CNDP - comme la date de publication du compte-rendu de la CPDP - est celle de son envoi au maître d'ouvrage. Si, pour des raisons matérielles, ils n'ont pu être transmis avant l'expiration du délai, c'est la date butoir de ce délai qui doit être prise en

compte. Le compte-rendu et le bilan sont mis simultanément en ligne sur le site Internet de la CNDP, ce qui rend publics ces deux documents.

LES OBLIGATIONS DU MAÎTRE D'OUVRAGE OU DE LA PERSONNE PUBLIQUE RESPONSABLE DU PROJET

Obligations préalables aux décisions de la CNDP

L'article 3 prévoit dans le cas des projets publiés que :

« - Les projets des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales ou des établissements publics en dépendant font l'objet d'une délibération [...] » ;

« - Les projets de l'État, de ses établissements publics et des personnes privées font l'objet d'un avis [...] ».

Respectivement l'un ou l'autre « est mentionné en caractères apparents dans au moins un journal national et dans un journal diffusé dans le ou les départements intéressés. Dans tous les cas, la mention précise les lieux où le public peut consulter le document décrivant les objectifs et les caractéristiques essentielles du projet ».

L'article 4 précise que « lorsqu'un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale

La communication concerne tout d'abord

la publicité des projets dont la CNDP est saisie ainsi que la publicité des décisions se rattachant au débat public lorsque celui-ci est organisé. Les textes légaux et réglementaires imposent aux maîtres d'ouvrage, aux CPDP comme à la CNDP, un certain nombre de démarches. Nous les avons regroupées selon qu'elles s'adressent à la Commission nationale, aux porteurs de projets ou aux deux.

ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace » adresse à la Commission nationale une lettre de saisine sur un projet publié conformément à l'article 3, sa demande « est accompagnée de la délibération autorisant la saisine ».

Obligations à l'issue d'un débat

Dans le cas d'un débat confié au maître d'ouvrage

Les textes prévoient à l'article 8 des obligations similaires à celles d'un débat public confié à une CPDP (voir art. 7 ci-dessus): « Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet établit le compte-rendu du débat et le transmet à la Commission nationale du débat public de telle façon que le bilan dressé par le président de la Commission nationale puisse, ainsi que le compte-rendu, être publié dans le délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat. »

L'article 11 traite du principe et des conditions de la poursuite du projet. C'est une nouveauté importante introduite par les textes de 2002. Il prévoit:

— que « l'acte par lequel le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, après la publication du bilan du débat public, du principe et des conditions de la poursuite du projet fait l'objet d'une publication »,

et que « la décision prise par l'État ou la délibération d'un établissement public national est publiée au *Journal officiel de la République française* »; — que « la délibération d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un établissement public en dépendant est publiée au *Recueil des actes administratifs* mentionné, selon le cas, à l'article R. 2121-10, à l'article R. 3131-1, à l'article R. 4141-1 ou à l'article R. 5211-41 du Code général des collectivités territoriales »; — que « la décision prise par les personnes privées fait l'objet d'une mention insérée en caractères apparents dans un journal national et un journal diffusé dans le ou les départements intéressés ».

Dans le cas d'une concertation recommandée

L'article 9 prévoit dans le cadre d'une concertation recommandée par la CNDP que le maître d'ouvrage l'informe de « l'objet, [des] modalités, [du] déroulement et [du] calendrier de la concertation ».

À l'issue de cette concertation, le maître d'ouvrage en « transmet le compte-rendu à la Commission ».

LES OBLIGATIONS FINALES ET COMMUNES

La destination des documents de synthèse après débat ou concertation

recommandée est définie à l'article 12: « Le compte-rendu et le bilan du débat public, ainsi que le compte-rendu de la concertation prévue à l'article 9 du présent décret sont mis à disposition du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête par le maître d'ouvrage et joints au dossier d'enquête publique. »

LES COMMUNIQUÉS DE PRESSE

À l'occasion de chaque réunion plénière de la Commission nationale, un communiqué des décisions est rédigé et transmis à l'AFP et à travers une large sélection à la presse nationale, régionale et même locale en fonction de la localisation géographique des saisines. Ces communiqués sont également disponibles sur le site Internet de la CNDP.

Le compte-rendu et le bilan sont mis simultanément en ligne sur le site Internet de la CNDP, ce qui rend publics ces deux documents.



Les outils de communication développés par la CPDP

LES OUTILS AU SERVICE DE L'INFORMATION DU PUBLIC

Dans le domaine de l'information du public, outre l'élément central que constitue le dossier du débat (dans sa version intégrale ou sous forme synthétique), elles ont eu essentiellement recours à trois moyens: le site Internet, les cahiers d'acteurs et le journal du débat.

La création d'un site Internet type pour les CPDP

La nécessité d'un site Internet est un impératif moderne auquel chaque CPDP souscrivait. Au regard de la charge financière que représentait cette opération pour chaque CPDP, la Commission nationale décida de faire réaliser un « site type » que les Commissions particulières pourraient utiliser.

Dans ce cadre, la Commission nationale a pris à son compte la quasi-totalité du coût de la définition du logiciel, ne laissant à financer au maître d'ouvrage que l'hébergement du site (1912 € HT), une part minimale du développement (1000 € HT), la formation du personnel CPDP et l'assistance téléphonique (1300 € HT) et le forfait hébergement statique et maintien du nom du site pendant quatre ans (1824 € HT). En revanche, il revient à la CPDP de mettre en place et au maître d'ouvrage

Compte tenu du nombre et de l'importance des débats,

les CPDP ont développé une réelle expertise en matière de communication. En effet, elles ont aussi bien développé des outils au service de l'information du public que des outils permettant au public de faire valoir son point de vue.

de financer le contenu initial du site et d'insérer les autres documents en cours de débat. Un CD de sauvegarde du site est réalisé pour archivage à la fin de chaque débat.

Le système, qui a été amélioré au fil de l'expérience des débats organisés depuis 2004, s'avère tout à fait satisfaisant et efficace: non seulement l'information du public sur les projets est développée, mais le recueil de ses opinions et avis est grandement facilité. D'autre part, la présentation unifiée des sites renforce la connaissance de la Commission nationale et de son rôle en offrant au public une documentation très complète tout en assurant une forte cohérence avec le site de la CNDP et avec ceux des autres débats.

L'analyse des sites spécifiques de débats publics (*voir tableaux p. 94-96*) est instructive. D'une part, on peut noter, tant par le nombre de visites que par le nombre de pages consultées, une certaine constance dans la fréquentation de chaque site tout au long des débats. D'autre part, le nombre de visites et de pages consultées est très important. Il est néanmoins difficile de considérer cette utilisation des sites en fonction d'un critère particulier (par exemple l'étendue du périmètre du débat) ou du croisement d'une multitude de critères qui, dès lors, rendent chaque débat spécifique et, par voie de conséquence, l'utilisation du site Internet...

Corrélativement à la rénovation du site de la Commission nationale, a été réalisée celle des sites des Commissions particulières.

Ils comprennent aujourd'hui:

— trois accroches principales composées de plusieurs rubriques.

• **Le débat public:** information générale sur le sujet du débat, les relations entre la CNDP et la CPDP, le cadre législatif...

• **S'informer:** les documents (dossier du projet, cahiers d'acteurs, compte-rendu, journal du débat) et le déroulement du débat (calendrier des réunions publiques).

• **Participer:** réunions publiques, questions-réponses, avis et contributions.

— Un moteur de recherche, une lettre d'information, un espace presse, un catalogue des liens utiles.

Le journal du débat

La CPDP diffuse en général deux à trois numéros d'un journal du débat (ou lettre du débat). Celui-ci a pour objet d'informer le public sur l'actualité du débat, les réunions à venir ou celles déjà organisées.

Il peut aussi comporter des interviews d'experts ou de personnalités concernées par le débat. Il peut renvoyer à des documents ou à d'autres sources d'information pour approfondir certaines thématiques

abordées dans les réunions publiques. Il peut enfin être l'occasion de faire des mises au point sur le vocabulaire employé, les mots clés ou le langage technique.

On a présenté ici les principaux outils d'information qu'utilisent toutes les CPDP, mais elles peuvent aussi - et le plus souvent - avoir recours au mailing, à la mise en place de stands, de présentoirs, à un système d'affichage, de diffusion itinérante, etc.

LES OUTILS AU SERVICE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

À côté de ces outils d'information du public, les CPDP ont aussi développé des outils permettant la participation du public: deux outils sont particulièrement utilisés, l'un plus collectif, les réunions, l'autre plus individuel, le système des questions-réponses.

Les réunions publiques

La pratique du débat public a conduit à déterminer progressivement plusieurs types de réunions: les réunions générales, les auditions publiques, les réunions de proximité et les tables rondes thématiques publiques.

Les réunions générales ont pour objet d'assurer et de marquer les étapes du débat (lancement, clôture, étapes charnières); elles ont pour effet d'accroître la visibilité du débat.

Pour assurer l'information du public, outre l'élément central que constitue le dossier du débat, les CPDP ont eu essentiellement recours à trois moyens: le site Internet, le journal du débat et les cahiers d'acteurs, qui sont aussi un moyen d'expression privilégié pour leurs auteurs.

Les **auditions publiques** permettent à la CNDP et au maître d'ouvrage de bien comprendre les diverses positions des acteurs pour structurer le débat et trouver des « interpellateurs » qui participeront aux tables rondes; elles donnent l'initiative au public et permettent d'établir la distinction entre les experts et le maître d'ouvrage. Les **réunions publiques de proximité** sont l'occasion de présenter le projet de façon complète et approfondie, au plus près des préoccupations, et offrent l'opportunité au public concerné géographiquement de débattre du projet; elles facilitent l'expression de toutes les opinions et sont l'occasion d'échanges constructifs. Enfin, les **tables rondes thématiques**, elles aussi publiques, permettent d'aborder de manière progressive et ordonnée les grands thèmes du débat; elles ont souvent pour objet d'échanger sur les principaux impacts des projets; elles créent donc un débat approfondi entre les efforts de rationalisation des experts et les sensibilités, les croyances et les attitudes du public. Pour préparer le débat ou l'enrichir au cours de son déroulement, plusieurs autres types de réunions sont organisés: les réunions de concertation informelle ou conférences d'acteurs, qui se tiennent pendant la phase de préparation du débat public, et les ateliers, pendant le débat lui-même; les réunions de concertation informelle ou conférences

d'acteurs sur l'organisation du débat permettent de préciser les attentes du public et de faire en sorte qu'aucune question essentielle ne soit oubliée lors du débat. Les ateliers sont notamment l'occasion pour les relais d'opinion et pour les experts de s'exprimer longuement sur le sujet et donnent l'opportunité à la CPDP et au maître d'ouvrage de bien comprendre les logiques des uns et des autres. Naturellement publics, ils enrichissent le débat en permettant à tous les participants d'élargir leurs connaissances sur un sujet spécifique.

Le système des questions-réponses

Les CPDP ont mis au point un procédé permettant de répondre aux questions de chacun. Ces questions peuvent être posées lors des réunions, par courrier, par l'intermédiaire du site Internet, par carte T. Les « cartes-retour pré-affranchies » (cartes T) permettent par exemple de maximiser les retours et encouragent la participation des « hésitants ». Outre le secrétaire général, un membre de la CPDP est aussi chargé du suivi des réponses confiées par la CPDP au maître d'ouvrage ou à tout autre expert, et transmises par ses soins à leurs destinataires. L'ensemble de ces courriers fait l'objet d'un traitement aussi rapide que possible et, à la fin du débat, d'un archivage. Le nombre de ces questions varie d'un débat à l'autre⁽¹⁾.

Il peut aller de quelques centaines à plus de 3000. La rapidité et la qualité des réponses constituent indéniablement, aux yeux du public, un critère d'efficacité de la Commission particulière.

Les « cahiers d'acteurs »

Les « cahiers d'acteurs » ont pour objet d'offrir aux acteurs du débat, et en particulier aux acteurs « institutionnels⁽²⁾ », des moyens d'expression équivalents à ceux du maître d'ouvrage. Ce sont des publications écrites, répondant à un cahier des charges. Les Commissions particulières retiennent les contributions les plus significatives pour qu'elles soient éditées, étant entendu que toutes les contributions sont mises en ligne sur le site Internet du débat public et donc accessibles à tous.

Les « cahiers d'acteurs » sont publiés par les CPDP et soumis à un même graphisme, mais rédigés sous la seule responsabilité de leurs auteurs.

Outre la clarté de présentation, cette harmonisation offre de nombreux avantages, parmi lesquels:

- la mise à égalité de toutes les opinions exprimées;

- la mise en perspective rapide et efficace des différents points de vue;

- la possibilité donnée aux acteurs de diffuser leurs arguments.



Exemples de cahiers d'acteurs.

1. Voir diagramme p. 95.

2. On entend par là les associations, les collectifs d'associations ou d'élus, les organismes consulaires, les organismes politiques, etc.

Tableau 3 – Visites sur les sites des CPDP

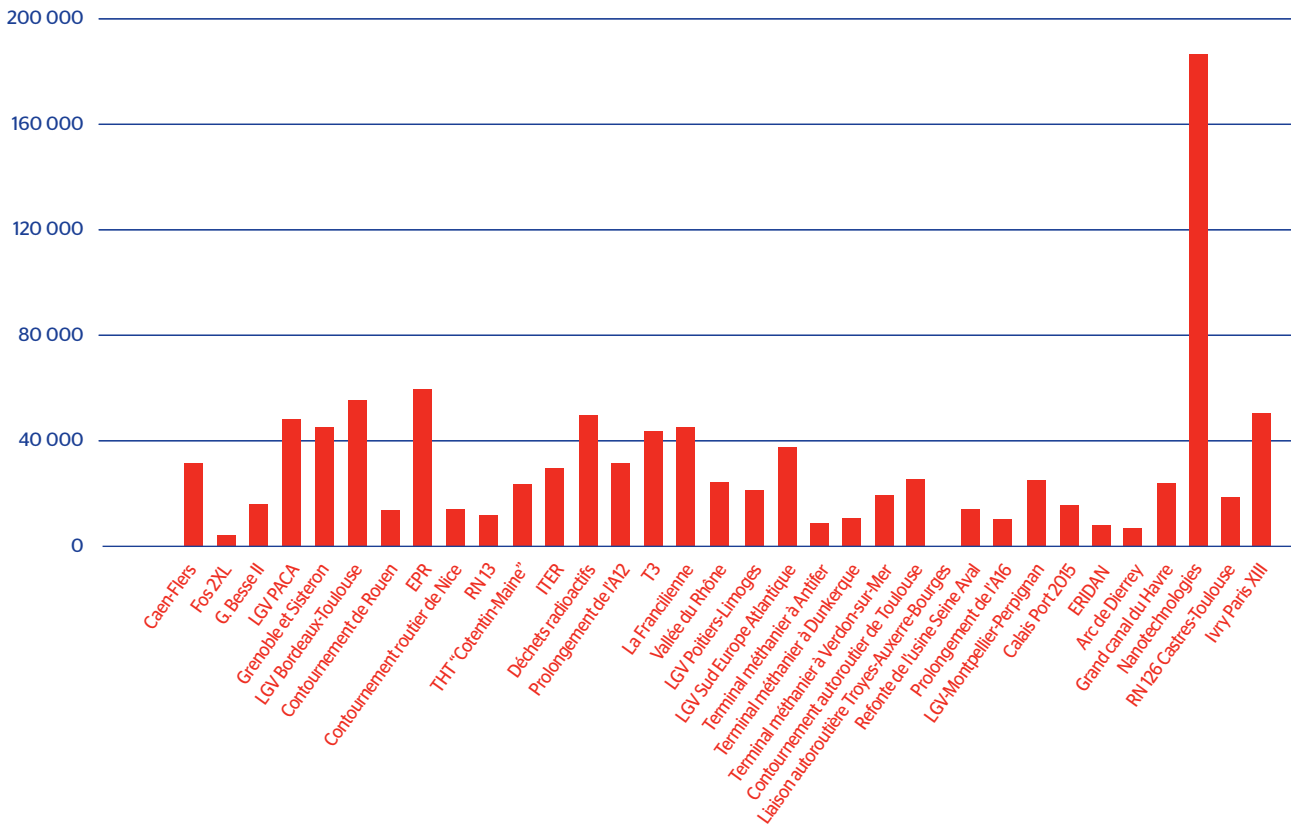
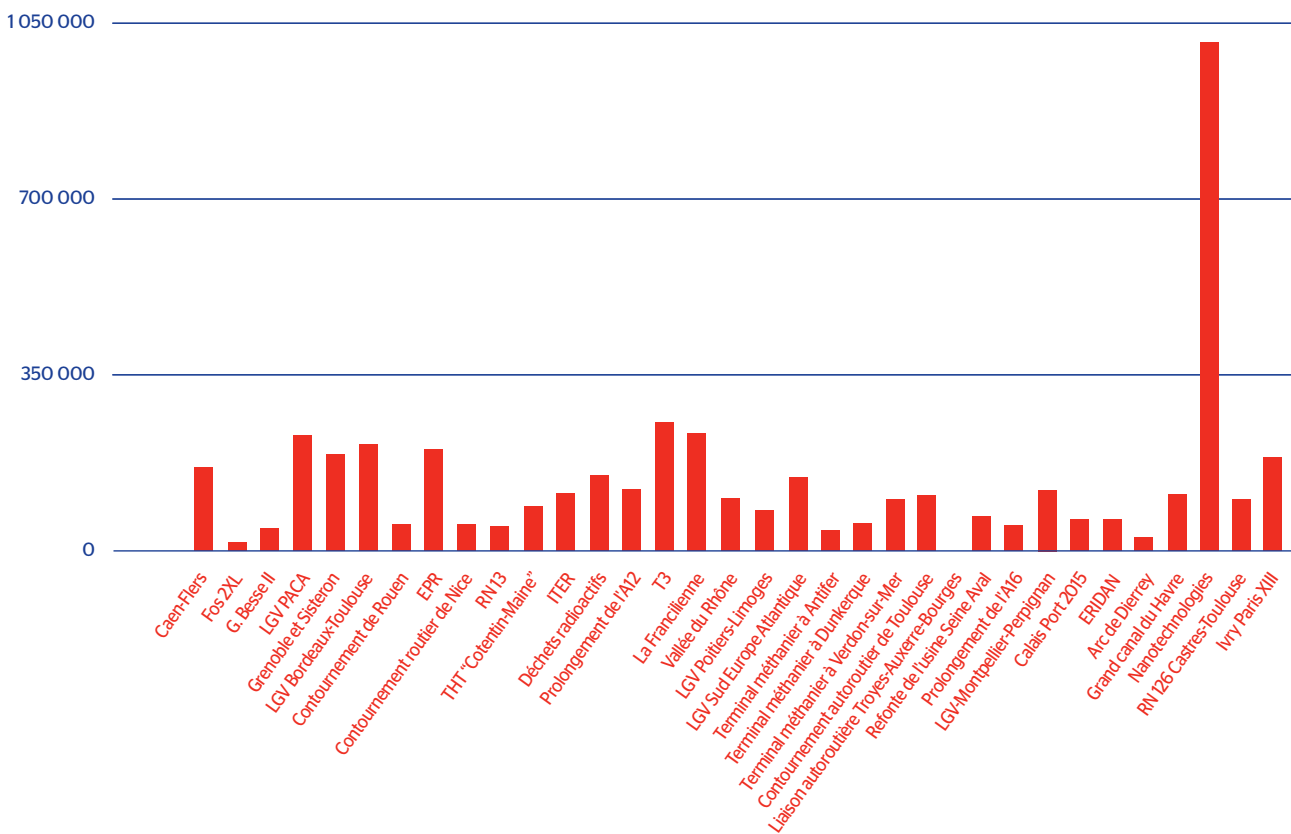
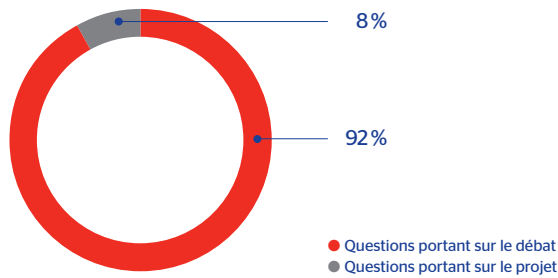


Tableau 4 – Pages consultées sur les sites des CPDP

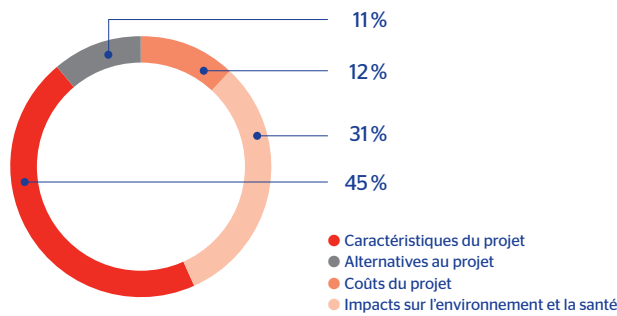


Analyses des questions-réponses évoquées dans le cadre des débats depuis la mise en place du système questions-réponses (2003-2009)

NATURE DES QUESTIONS



PRINCIPALES THÉMATIQUES CONCERNANT LE PROJET



PRINCIPALES THÉMATIQUES CONCERNANT L'ORGANISATION DU DÉBAT

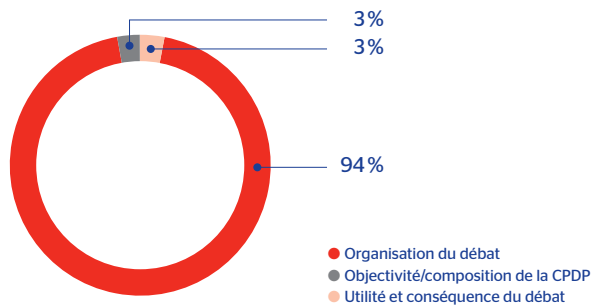


Tableau 5 – Nombre total de visiteurs et de pages pour les sites des CPDP*

NOM DU PROJET	VISITEURS	PAGES
Aménagement routier de l'itinéraire Caen-Flers (section Boulon-Flers)	31 000	164 300
Extension des capacités de Fos conteneurs - Fos 2XL	4 100	17 200
Renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium Georges Besse à Tricastin	16 000	43 700
LGV PACA	48 000	230 500
Liaison routière entre Grenoble et Sisteron	45 000	191 700
LGV Bordeaux-Toulouse	54 600	215 600
Contournement de Rouen	13 200	50 700
Réacteur type EPR - Flamanville 3	59 000	199 800
Contournement routier de Nice	14 000	52 200
Dénivellation et couverture de la RN13	11 800	46 600
Ligne THT « Cotentin-Maine »	23 300	88 100
ITER en Provence	29 600	114 500
Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue	49 600	149 700
Extension du tramway des Maréchaux	31 300	120 300
Projet de prolongement de l'A12	43 300	257 900
Projet autoroutier de la Francilienne	45 400	231 500
Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'Arc languedocien	24 000	104 500
LGV Poitiers-Limoges	21 000	79 400
Prolongement de la LGV Sud Europe Atlantique entre Bordeaux et la frontière espagnole	37 800	145 400
Projet de construction d'un terminal méthanier à Antifer	8 560	41 521
Projet de terminal méthanier sur le port de Dunkerque	10 184	52 356
Projet d'implantation de terminal méthanier au Verdon-sur-Mer	19 569	101 621
Projet de contournement autoroutier de Toulouse	25 444	109 313
Prolongement de refonte de l'usine Seine-Aval	13 825	67 898
Prolongement de l'autoroute A 16 entre L'Isle-Adam et la Francilienne	10 334	50 369
Ligne ferroviaire Montpellier-Perpignan	25 145	119 895
Extension du Port de Calais	15 363	62 806
ERIDAN	7 836	63 459
Arc de Dierrey	6 498	25 056
Prolongement du Grand Canal du Havre	23 603	111 762
Options générales en matière de développement et de régulation des nanotechnologies	186 633	1 011 633
RN126 entre Castres et Toulouse	18 541	101 594
Centre de valorisation énergétique des déchets à Ivry - Paris XIII	50 583	185 402
MOYENNE	38 655	134 221

* Le nombre de visiteurs et de pages visitées s'étend de l'ouverture du site à sa clôture consécutive à la clôture du débat.

Les moyens financiers

Le Code de l'environnement précise dans son article 121-9§3 que les dépenses relatives à l'organisation matérielle du débat sont à la charge du maître d'ouvrage, à l'exception des expertises complémentaires qui sont à la charge de la CNDP, ainsi que les indemnités et frais de transport et de séjour des membres des Commissions particulières en vertu des articles 15 et 16 du décret du 22 octobre 2002.

Dès lors, le « coût du débat » est la somme des dépenses d'organisation matérielle à la charge du maître d'ouvrage, et de celle des expertises complémentaires éventuelles, indemnités et frais de transport et de séjour à la charge de la CNDP. Le tableau page 98-99 les récapitule pour quelques débats.

On constate que le débat le moins coûteux a entraîné 300 000 € de charges et le plus coûteux, 3 223 800 €.

Sur 40 débats analysés, 16 ont été d'un coût supérieur à 1 million d'euros. Si le coût moyen d'un débat pour le maître d'ouvrage est de l'ordre de 1 million d'euros, il est d'environ 60 000 € pour la Commission nationale, variable en fonction de l'existence et de l'importance des éventuelles expertises complémentaires.

Les dépenses d'organisation matérielle du débat sont de différentes natures et répondent aux besoins suivants:

Besoins en personnel: il s'agit en premier lieu du recrutement d'un secrétaire général, pivot du fonctionnement de la Commission, et d'un secrétariat recruté spécifiquement pour le temps de la préparation et du déroulement du débat.

Besoins en locaux: ces locaux doivent être indépendants des sites administratifs et *a fortiori* des locaux du maître d'ouvrage; ils doivent comporter

les équipements et moyens de fonctionnement matériels de la commission (téléphone, informatique, photocopieur...).

Besoins liés à la création du site Web: la Commission nationale a fait réaliser un site Internet reproductible au bénéfice des Commissions particulières du débat public afin d'éviter la charge de reconstruire un site à chaque débat et donc d'alléger le coût des débats. Les éléments de coût qui demeurent à la charge du maître d'ouvrage sont modestes; s'y ajoutent l'alimentation initiale du site, l'insertion des contenus en cours de débat, qui ne nécessite pas de connaissances informatiques particulières, et la réalisation d'un CD de sauvegarde du contenu du site pour archivage à la CNDP à l'issue du débat.

Besoins en logistique: il s'agit d'une part de l'organisation matérielle des réunions publiques (régisseur), d'autre part de la conception, de l'impression et de la diffusion des documents du débat. Ceci requiert la mise à disposition des fichiers d'acteurs et de partenaires potentiels du débat dont le maître d'ouvrage disposerait.

Besoins en conseils: conseil stratégique, conseil en matière de communication, conseil pour les relations avec la presse. Tous ces conseils peuvent faire l'objet de propositions conjointes ou distinctes.



Si le coût moyen d'un débat pour le maître d'ouvrage est de l'ordre de 1 million d'euros, il est d'environ 60 000 euros pour la Commission nationale, variable en fonction des expertises complémentaires éventuelles.

Tableau 6 – Coûts des débats organisés par la CNDP et animés par une CPDP

NOM DU PROJET	DÉPENSES ENGAGÉES PAR LA CPDP PAYÉES PAR LE MAÎTRE D'OUVRAGE (A)
Projet de centre de valorisation biologique et énergétique des déchets à Ivry-Paris XIII	815 600
Projet d'accélération de l'aménagement de la RN126 entre Castres et Toulouse	1 239 000
Projet Arc de Dierrey (canalisation de transport de gaz naturel entre Cuvilly et Voisines)	644 400
Projet d'achèvement de la RN154	550 000
Projet de prolongement du grand canal du Havre	1 008 995
Projet ERIDAN (canalisation de transport de gaz naturel)	560 730
Projet d'extension du port de Calais	685 400
Projet de ligne ferroviaire Montpellier-Perpignan	1 152 000
Projet de construction d'un terminal méthanier à Antifer	533 000
Projet de terminal méthanier sur le port de Dunkerque	497 000
Projet d'implantation de terminal méthanier au Verdon-sur-Mer	762 000
Projet de contournement autoroutier de Toulouse	1 063 000
Prolongement de refonte de l'usine Seine-Aval	1 056 000
Prolongement de l'autoroute A16	988 000
LGV SEA entre Bordeaux et la frontière espagnole	2 200 000
LGV Poitiers-Limoges	891 000
Projet autoroutier de la Francilienne	1 870 000
Projet de prolongement de l'A12	959 000
Extension du Tramway des Maréchaux	936 000
Ligne THT « Cotentin-Maine »	1 161 000
Dénivellation et couverture de la RN13	996 000
Contournement routier de Nice	916 000
Réacteur type EPR - Flamanville 3	2 473 000
Contournement de Rouen	563 000
LGV Bordeaux - Toulouse	1 200 000
Liaison routière entre Grenoble et Sisteron	929 000
LGV PACA	1 800 000
Extension des capacités de Fos conteneurs - Fos 2XL	300 000
ITER en Provence	771 000
Liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique	727 000
Contournement autoroutier de Bordeaux	900 000
Liaison ferroviaire dédiée Paris et l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle (CDG Express)	1 430 000
Renforcement des échanges électriques entre la France et l'Espagne	1 203 000
Ligne électrique à très haute tension de Lyon à Chambéry	621 000
Aéroport à Nantes - Notre-Dame-des-Landes	870 000
Réservoir de Charlas (Haute-Garonne)	569 000
Moyenne du coût d'un débat et d'un projet soumis au débat	1 024 004

COÛT TOTAL DES DÉBATS ET DES PROJETS 2002/2009**35 840 125**

* Après le débat le nouveau projet est évalué à 700 000 000€

COÛTS DES DÉBATS SUR LES GRANDES OPTIONS GÉNÉRALES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET D'AMÉNAGEMENT

Débat public sur des options générales en matière de développement et de régulation des nanotechnologies	3 223 800
Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'Arc languedocien	2 369 000
Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue	2 464 000

DÉPENSES ENGAGÉES PAR LA CPDP PAYÉES PAR LA CNDP (B)	TOTAL (A)+(B)	COÛT DU PROJET EN MILLIONS €	COÛT DU DÉBAT/ COÛT DU PROJET EN %
65 000	880 600	750 000 000	0,12
59 000	1 298 000	300 000 000	0,43
30 000	674 400	650 000 000	0,10
40 000	590 000	700 000 000	0,08
79 000	1 087 995	200 000 000	0,54
60 000	620 730	600 000 000	0,10
56 000	741 400	400 000 000	0,19
83 000	1 235 000	3 650 000 000	0,03
41 000	574 000	500 000 000	0,11
52 000	549 000	500 000 000	0,11
42 000	804 000	450 000 000	0,18
65 000	1 128 000	950 000 000	0,12
38 000	1 094 000	500 000 000	0,22
33 000	1 021 000	200 000 000	0,51
142 000	2 342 000	3 250 000 000	0,07
60 000	951 000	1 200 000 000	0,08
40 000	1 910 000	1 500 000 000	0,13
57 000	1 016 000	460 000 000	0,22
35 000	971 000	557 000 000	0,17
111 000	1 272 000	200 000 000	0,64
32 000	1 028 000	480 000 000	0,21
53 000	969 000	1 200 000 000	0,08
110 000	2 583 000	2 800 000 000	0,09
37 000	600 000	360 000 000	0,17
64 000	1 264 000	3 000 000 000	0,04
79 000	1 008 000	1 400 000 000	0,07
122 000	1 922 000	4 000 000 000	0,05
20 000	320 000	153 000 000	0,21
93 000	864 000	4 500 000 000	0,02
65 000	792 000	1 000 000 000	0,08
35 000	935 000	680 000 000	0,14
46 000	1 476 000	663 000 000	0,22
46 000	1 249 000	(700 000 000) 83 000 000	0,25* 1,52
37 000	658 000	90 000 000	0,73
89 000	959 000	450 000 000	0,21
47 000	616 000	256 000 000	0,24
61 800	1 085 804	1 101 400 000	0,19
2 163 000	38 003 125	38 549 000 000	
60 000	3 283 800		
68 000	2 437 000		
43 000	2 507 000		

La décision qui suit le débat public

Elle doit être très précisément motivée pour jouer pleinement son rôle: c'est ainsi que le public aura la preuve qu'il a bien été entendu et que ses arguments ont été analysés par le maître d'ouvrage. La Commission nationale suit les projets dont elle a été saisie après la décision du maître d'ouvrage.

Après

le débat public

Les décisions du maître d'ouvrage

Dans les trois mois qui suivent la publication du compte-rendu du président de la CPDP et du bilan du président de la CNDP, le maître d'ouvrage ou la personne publique en charge du projet doit rendre publique sa décision quant au principe et aux conditions de la poursuite du projet, ce qui est une des dispositions nouvelles du Code de l'environnement introduite par la loi de 2002. Il doit dire s'il maintient ou non le projet, s'il le modifie ou s'il le suspend.

Le sens et le contenu de cette décision sont tout naturellement, pour le public, un moyen de mesurer l'efficacité du débat public. En effet, pour beaucoup, si le projet a été modifié, abandonné ou suspendu, il en sera déduit que le débat a été efficace. Parfois, il arrive aussi que plusieurs solutions soient soumises à débat ou même qu'une solution soit proposée ou dégagée en cours de débat, et l'on reconnaît alors tout autant le rôle essentiel qu'il aura joué dans l'évolution du projet.

Il est intéressant de constater que sur 44 débats recensés dans le tableau des pages 106-109, moins du tiers d'entre eux ont donné lieu à une décision retenant la poursuite du projet « tel quel », et qu'il existe une très grande diversité dans les décisions adoptées par les maîtres d'ouvrage en fonction de l'importance des échanges et des réflexions qui se sont déroulés pendant le débat. En effet, sur ces 44 décisions des maîtres d'ouvrage :

Il est intéressant de noter
que sur 44 débats ici recensés,
moins du tiers ont donné lieu à
une décision retenant la poursuite
du projet « tel quel ».

- 6 ont décidé de poursuivre le projet tel quel;
- 14 ont retenu une des options mises au débat;
- 3 ont décidé la modification du tracé initial;
- 12 ont retenu la modification du projet;
- 3 ont choisi d'opter pour une nouvelle option élaborée en cours de débat;
- 2 ont décidé la suspension du projet;
- 4 ont décidé l'abandon du projet.

Nous avons commenté chaque année, dans les différents rapports d'activité, le sens des décisions adoptées par les maîtres d'ouvrage, mais leur formulation n'est pas moins importante au regard de la crédibilité du débat. Sur ce point, plusieurs évolutions, demandées par la CNDP, ont été progressivement prises en compte.

La motivation de la décision par les maîtres d'ouvrage

Même si la loi ne le dit pas explicitement, il est opportun - et conforme aux dispositions de la Convention d'Aarhus (article 6§8) - que le maître d'ouvrage explicite, au regard des positions et des arguments exprimés dans le cadre du débat public, les raisons qui le conduisent à prendre telle ou telle

décision. Cette nécessité a été exprimée dès le retour d'expérience organisé par la CNDP à la Maison de la chimie en juin 2004. Elle a fait l'objet d'une demande expresse de la CNDP et on peut observer une très nette évolution dans les décisions des maîtres d'ouvrage, à tel point que l'on peut dire que cette exigence est désormais acceptée comme pratique courante. Les décisions des maîtres d'ouvrage sont devenues de plus en plus détaillées et rappellent de façon de plus en plus précise les raisons qui les ont conduits à opter pour telle ou telle solution.

Mais surtout, on y trouve désormais presque toujours un rappel des objectifs du projet, une série de points que devront préciser les études d'avant-projet sommaire et l'engagement de la mise en place d'un dispositif d'information et d'échange jusqu'à la réalisation des travaux.

On constate désormais dans ces décisions la prise en compte de tous les problèmes soulevés à l'intérieur de la problématique que le débat a lui-même dessinée. On pourrait même parler de décision du maître d'ouvrage en fonction des « conséquences » qu'il tire du débat. Les trois débats sur des options générales illustrent parfaitement cette évolution en introduisant directement dans la décision le souci de

suivre l'application des « conséquences » du débat au travers d'un dispositif spécifique post-débat.

Dans l'un des débats, celui relatif aux déchets nucléaires, cet agencement nommé « gouvernance de l'après-débat » a même été un des éléments essentiels du débat.



Le suivi des projets après le débat public

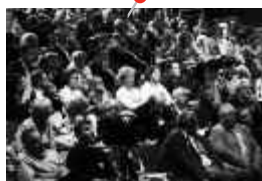
« La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique. »

« La Commission nationale du débat public veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie, jusqu'à la réception des travaux. »

- Ces deux dispositions du Code de l'environnement ne définissent pas de façon très claire le rôle que peut avoir la Commission nationale du débat public en matière de suivi des projets. Ils n'ont pas le même degré de précision, ils ne concernent pas la même période (phase d'élaboration du projet d'une part, phase de réalisation de l'autre) ; ils ne visent pas le même objectif : la participation du public dans le premier cas, l'information du public dans le second.

Pour autant, la Commission nationale du débat public a toujours considéré qu'elle devait assurer le suivi des projets dont elle a été saisie.

Cela correspond à une attente fréquemment exprimée par le public : celui-ci souhaite qu'après la phase intense d'échanges que constitue le débat public, le dialogue ne soit pas totalement interrompu.



La Commission nationale du débat public s'attache donc à suivre d'une façon souple, et sachant s'adapter à la diversité des cas, les dossiers dont elle a été saisie :

- information périodique par le maître d'ouvrage sur les étapes suivantes;
 - suivi par les membres de la CNDP: le président ou les vice-présidents ou les membres de la Commission nationale s'intéressent à certains dossiers, notamment lorsqu'ils ont été présidents de Commission particulière du débat public;
 - recueil des difficultés signalées par des personnes ou des associations;
 - les exemples les plus formalisés: pour la LGV PACA comme pour la LGV Poitiers-Limoges, Réseau Ferré de France a élaboré une Charte de la concertation avec les acteurs et d'information du public, et a demandé à la CNDP de désigner une personnalité qui serait le garant de son application.
- Malgré les exemples concrets de « suivi post-débat », il faut observer que dans un peu moins de la moitié des débats, la CNDP n'a pas été mise en condition d'exercer ce rôle.

Certes, l'implication de la Commission nationale dans le suivi de l'après-débat

ne doit pas conduire à l'allongement de fait du débat lui-même; mais la CNDP a poursuivi sa réflexion sur la manière dont elle devait suivre « l'après-débat ».

Cela a conduit également le directeur général d'Autoroutes du Sud de la France (ASF) à solliciter la nomination d'un garant de la bonne mise en œuvre d'une démarche de consultation des acteurs et d'information du public sur le projet d'aménagement visant à améliorer le cadre de vie des riverains et à la mise en œuvre des mesures de gestion et de régulation du trafic sur les autoroutes A 7 et A 9. Cette démarche fait suite aux prescriptions de la décision ministérielle du 4 décembre 2006 consécutive au débat public de problématique sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'Arc languedocien.

La Commission nationale a dans cet esprit fait des propositions lors du Grenelle de l'Environnement, qui se sont traduites dans l'article 246 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II.

- Le petit nombre de débats dont le projet est concrètement réalisé ne permet pas de se faire une opinion définitive sur l'importance et la qualité de la concertation postérieure au débat

public jusqu'à la réception des travaux. Néanmoins, un examen attentif des projets mis en service après débat public, Port 2000 et THT Lyon-Chambéry, montre que les observations faites lors du débat, et la poursuite du dialogue entre le public et le maître d'ouvrage après sa clôture, ont permis une réalisation du projet dans des conditions globalement satisfaisantes.



La Commission nationale du débat public a toujours considéré qu'elle devait assurer, en application de la loi, le suivi des projets dont elle a été saisie.

Décisions des maîtres d'ouvrage

PROJETS	DATES DU DÉBAT	DATE DE DÉCISION DU MO
Projet d'accélération de l'aménagement de la RN 126 entre Castres et Toulouse	21/10/2009 au 28/01/2010	25/06/2010
Projet d'achèvement de l'aménagement de la RN 154 par mise en concession autoroutière	12/10/2009 au 28/01/2010	25/06/2010
Prolongement du Grand Canal du havre	08/10/2009 au 07/02/2010	25/06/2010
Projet de centre de valorisation biologique et énergétique des déchets à Ivry-Paris XIII	04/09/2009 au 28/12/2009	17/05/2010
Projet Arc de Dierrey (canalisation de transport de gaz naturel entre Cuvilly et Voisines)	22/09/2009 au 16/01/2010	20/05/2010
Projet d'extension et de développement du port de Calais	11/09/2009 au 24/11/2009	21/04/2010
Projet ERIDAN	11/06/2009 au 24/07/2009 et du 03/09/2009 au 07/11/2009	25/03/2010
Projet de ligne ferroviaire entre Montpellier et Perpignan	03/03/2009 au 03/07/2009	26/11/2009
Projet de terminal méthanier sur le port de Dunkerque	17/09/2007 au 14/12/2007	30/06/2008
Prolongement de l'A 16 entre L'Isle-Adam et la Francilienne	11/09/2007 au 24/11/2007	16/07/2008
Projet de construction d'un terminal méthanier à Antifer	14/09/2007 au 14/12/2007	10/07/2008
Projet de liaison autoroutière Troyes-Auxerre-Bourges		
Projet de refonte de l'usine Seine-Aval	10/09/2007 au 21/12/2007	09/07/2008
Projet de grand contournement autoroutier de Toulouse	04/09/2007 au 22/12/2007	16/07/2008
Projet de terminal méthanier au Verdon-sur-Mer	01/09/2007 au 14/12/2007	06/06/2008
Développement portuaire de Bastia	06/03/2007 au 16/05/2007	26/09/2007
Projet de LGV Poitiers-Limoges	01/09/2006 au 18/02/2006	08/03/2007
Projet autoroutier de la Francilienne	08/03/2006 au 08/07/2006	24/10/2006
Prolongement de l'A 12	03/03/2006 au 17/06/2006	24/10/2006
Projet de prolongement de la LGV Sud Europe Atlantique entre Bordeaux et la frontière espagnole	30/02/2006 au 29/12/2006	08/03/2007
Dénivellation et couverture de la RN 13	22/02/2006 au 30/05/2006	09/10/2006
Extension du tramway des Maréchaux	30/01/2006 au 15/05/2006	20/09/2006
Iter en Provence	16/01/2006 au 06/05/2006	14/09/2006
Contournement routier de Nice	04/11/2005 au 28/02/2006	20/07/2006
Ligne THT « Cotentin-Maine »	24/10/2005 au 23/02/2006	19/05/2006
Réacteur type EPR - Flamanville 3	19/10/2005 au 18/02/2006	04/05/2006
Contournement Est de Rouen	09/06/2005 au 07/07/2005	02/03/2006
LGV Bordeaux-Toulouse	08/06/2005 au 14/07/2005	13/04/2006
Liaison routière entre Grenoble et Sisteron	07/06/2005 au 26/07/2005 et du 23/08/2005 au 20/10/2005	16/03/2006
LGV PACA	21/02/2005 au 08/07/2005	06/12/2005

POURSUITE DU PROJET

TEL QUEL	CHOIX D'UNE OPTION MISE AU DÉBAT	MODIFICATION DU TRACÉ INITIAL	PROJET MODIFIÉ OU COMPLÉTÉ	CHOIX D'UNE NOUVELLE OPTION APPARUE EN COURS DE DÉBAT	SUSPENSION DU PROJET	ABANDON DU PROJET
	●		●			
	●		●			
	●		●			
			●			
			●			
	●					
		●	●			
	●		●			
			●			
	●					●
			●			●
			●			●
●						
	●		●			
	●					
	●					
	●		●			
	●		●			
●						
				●		
●						
●						
			●			
	●					
					●	
	●					

Décisions des maîtres d'ouvrage

PROJETS	DATES DU DÉBAT	DATE DE DÉCISION DU MO
Liaison routière sécurisée à la Réunion	02/09/2004 au 19/11/2004	11/04/2005
Tram-Train à la Réunion	02/09/2004 au 19/11/2005	30/03/2005
Renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium Georges-Besse à Tricastin	01/09/2004 au 22/10/2004	21/02/2005
Aménagement routier de l'itinéraire Caen-Flers (section Boulon-Flers)	30/04/2004 au 02/07/2004	24/09/2004 22/11/2005
Extension des capacités de Fos conteneurs - Fos 2XL	14/04/2004 au 26/06/2004	24/09/2004
Contournement autoroutier de Bordeaux	02/10/2003 au 14/05/2004	14/05/2004
Liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique	29/09/2003 au 15/01/2004	17/06/2004
Réservoir de Charlas (Haute-Garonne)	08/09/2003 au 19/12/2003	23/06/2004
Liaison ferroviaire dédiée Paris et l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle (CDG Express)	25/08/2003 au 15/12/2003	05/05/2004
Renforcement des échanges électriques entre la France et l'Espagne	21/03/2003 au 27/06/2003	02/10/2003
Aéroport de Nantes - Notre-Dame-des-Landes	15/12/2002 au 28/05/2003	09/10/2003
Ligne électrique à très haute tension de Lyon-Chambéry	25/11/2002 au 25/03/2003	27/03/2003
Ligne à très haute tension pour le renforcement de l'alimentation électrique du lot « Quercy Blanc »	04/10/2002 au 15/12/2002	25/03/2003
TOTAL		

POURSUITE DU PROJET

TEL QUEL	CHOIX D'UNE OPTION MISE AU DÉBAT	MODIFICATION DU TRACÉ INITIAL	PROJET MODIFIÉ OU COMPLÉTÉ	CHOIX D'UNE NOUVELLE OPTION APPARUE EN COURS DE DÉBAT	SUSPENSION DU PROJET	ABANDON DU PROJET
		●				
		●				
●						
			●			
●						
	●					
	●					
					●	
				●		
						●
	●					
	●					
				●		
6	17	3	15	3	2	4

Les décisions de la Commission nationale du débat public

Elles ont fait l'objet de 16 recours sur 8 projets depuis 1999, c'est-à-dire depuis la création de la CNDP. Il a paru intéressant, en effet, pour ce qui est de la jurisprudence des juridictions administratives, de remonter à avant l'installation de la nouvelle CNDP en 2002 : les décisions rendues précisent et explicitent d'une façon qui reste valable les règles relatives au débat public et à son organisation. Le Conseil d'État a souvent joint dans ses décisions plusieurs recours ayant le même objet, ce qui a conduit à 12 décisions auxquelles s'ajoute une décision du tribunal administratif de Marseille. Ainsi, sur l'ensemble des saisines examinées par la CNDP depuis 2002 et celles examinées préalablement à cette date, seuls 8 dossiers ont fait l'objet d'un recours.

La jurisprudence du Conseil d'État

Apport des décisions des juridictions administratives

On peut dégager huit points qui ont été éclaircis

ou confirmés par les décisions du Conseil d'État. On peut constater que dans tous les cas, le Conseil d'État a validé les décisions de la Commission nationale, à l'exception de la décision relative au refus d'ouvrir un débat public sur la liaison routière à grand gabarit Toulouse-Langon en mai 2001. On peut également constater qu'à lui seul, le projet d'autoroute A 32 a fait l'objet de cinq recours sur les 16, soit environ un tiers.

Par ailleurs, six recours ont été déposés contre des décisions ministérielles consécutives à un débat public, deux contre des DUP, en arguant en particulier du motif qu'un débat public aurait dû avoir lieu, et un contre le décret d'organisation du débat public du 22 octobre 2002. Ces trois derniers ont été soit rejetés, soit estimés irrecevables. Sur les neuf recours évoqués ci-dessus contre les décisions ministérielles, sept ont été rejetés, un autre a conduit à l'annulation de la décision par le tribunal administratif de Bordeaux, décision elle-même annulée par la cour administrative d'appel, et un est pendant devant le tribunal administratif de Rouen.

1 – SUR LES DÉCISIONS DE LA COMMISSION POUVANT FAIRE L'OBJET D'UN RECOURS

La décision d'organiser ou de ne pas organiser un débat public est susceptible de recours.

La décision du Conseil d'État du 17 mai 2002 revêt une grande importance du point de vue du contentieux des décisions de la CNDP. En effet, annulant une décision par laquelle la Commission avait rejeté une demande tendant à ce que soit organisé un débat public, le Conseil d'État affirme explicitement que « la décision attaquée de la Commission nationale du débat public n'a pas le caractère de mesure préparatoire des décisions prises par les autorités administratives compétentes pour la réalisation des projets et constitue une décision faisant grief, susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir » (CE, 17 mai 2002, Association France Nature Environnement). Le Conseil d'État affirme donc que les décisions par lesquelles la CNDP décide ou non d'organiser un débat public sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État. Cette décision a été réaffirmée moins d'un mois plus tard par la décision du Conseil d'État du 14 juin 2002 sur le Projet A32.

Les mesures adoptées par la CNDP ou les CPDP pour déterminer les modalités de déroulement du débat

ne sont pas susceptibles de recours.

Exemples :

- **Refus de donner suite à une demande d'expertise complémentaire et la réponse de principe du Conseil d'État :** Par un recours enregistré le 9 décembre 1999, une association contestait une décision de la CNDP par laquelle elle avait refusé de donner suite à une demande d'expertise complémentaire. Le Conseil d'État a profité de ce recours pour apporter une réponse générale de principe en affirmant que : « Si les décisions par lesquelles la Commission nationale du débat public décide ou refuse d'organiser un débat public ont le caractère de décisions faisant grief, les mesures que cette Commission ou la Commission particulière qu'elle a chargée de l'organisation d'un débat public arrête ensuite pour déterminer les modalités de déroulement d'un tel débat, ne constituent pas des décisions susceptibles d'être déférées au juge de l'excès de pouvoir » (CE, 14 juin 2002, Association pour garantir l'intégrité rurale restante).

- **Rejet d'une demande de report ou d'interruption du débat et réaffirmation du principe :**

Dans une autre décision, le Conseil d'État a réaffirmé le principe précédemment évoqué, à propos d'une demande d'interruption et de report du débat : « Les différentes décisions que la

Commission peut être appelée à prendre après qu'elle a décidé d'ouvrir un débat public et qui peuvent notamment porter sur ses modalités, le calendrier et les conditions de son déroulement ne constituent pas des décisions faisant grief ; qu'il en va en particulier ainsi du refus de la Commission d'interrompre le débat ou de le reporter à une date ultérieure » (CE, 5 avril 2004, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (ACIPA)).

- **Distribution de l'information au public :**

Le Conseil d'État précise qu'aucune disposition n'oblige la Commission à diffuser individuellement l'information relative à un débat.

- **Réunion de synthèse :**

Dans la même décision, le Conseil d'État précise également qu'aucune disposition n'oblige une CPDP à organiser une réunion de synthèse à l'issue du débat.

2 – SUR LA SAISINE DE LA CNDP

Dans un de ses jugements ne concernant pas directement une décision de la CNDP, le Conseil d'État a précisé que la CNDP n'avait aucune capacité d'auto-saisine (CE, 13 décembre 2002, Association pour la sauvegarde de l'environnement et la promotion de Saint-Léger-en-Bray).



Dans ses arrêts ne concernant pas directement une décision de la CNDP, le Conseil d'État a précisé que la CNDP n'avait aucune capacité d'auto-saisine.

Cette décision adoptée sous l'empire de la loi antérieure à celle du 22 février 2002 a été confirmée dans le cadre des nouveaux textes (cf. infra 3°).

3 – SUR LE DÉLAI POUR SAISIR LA COMMISSION D'UN PROJET FAISANT L'OBJET D'UNE SAISINE OBLIGATOIRE DE LA CNDP

Le Conseil d'État a précisé que ni le Code de l'environnement ni le décret du 22 octobre 2002 ne fixent de date limite autre que celle de la mise à enquête publique pour la saisine de la Commission concernant les projets relevant du (paragraphe, alinéa ?) I de l'article L.121-8 du Code de l'environnement, c'est-à-dire pour les projets faisant l'objet d'une saisine obligatoire de la CNDP (CE, 20 avril 2005, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et Migne-Auxance).

4 – SUR LA COMPOSITION DE LA COMMISSION

La décision du 24 mai 2006 est venue apporter un éclairage attendu sur l'interprétation de l'article L.121-5 du Code de l'environnement, selon lequel, « les membres de la Commission nationale et des Commissions particulières intéressés à une opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent participer à un débat ou à une

procédure de concertation se rapportant à cette opération ». Suite à la mise en cause de la régularité de la composition de la Commission relativement à la décision de ne pas organiser un nouveau débat public sur le projet de l'A32, le Conseil d'État a jugé que : « Les dispositions de l'article L.121-5, relatives aux seuls débats ou concertations organisés par la Commission nationale du débat public, ne sont pas applicables à la décision par laquelle la Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'organiser un tel débat » (CE, 24 mai 2006, Monsieur Jean-Louis B. et Madame Marie-Jo Z.).

5 – SUR LES ÉLÉMENTS À PARTIR DESQUELS LA CNDP SE PRONONCE SUR LES PROJETS DONT ELLE EST SAISIE

Sur les circonstances de droit ou de fait à prendre en compte

La CNDP doit statuer sur les demandes d'organisation de débat public au vu des circonstances de droit et de fait existant à la date où elle doit prendre sa décision, et cela même dans le cas où elle serait amenée à statuer à nouveau sur une saisine antérieure à la suite de l'annulation de sa décision précédente (CE, 2 juin 2003, Association Bouconne-Val de Save).

Sur le dossier de saisine

Le Conseil d'État a réaffirmé à plusieurs occasions que, pour décider l'organisation

ou non d'un débat, la Commission nationale ne devait s'appuyer que sur les éléments figurant dans le dossier.

Le dossier de saisine et l'évaluation du coût des projets

Le Conseil d'État a rappelé qu'il appartient à la Commission nationale d'apprécier le coût de ce projet tel qu'il peut être raisonnablement estimé sur le fondement du dossier prévu par le I de l'article L.121-8 du Code de l'environnement et qui est fourni par la personne publique responsable du projet (CE, 28 décembre 2005, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence).

Le dossier de saisine et l'appartenance du projet en cause à un projet plus vaste

Le Conseil d'État a indiqué qu'à partir du moment où ce programme constitue un projet distinct, conduit par une personne publique différente, la Commission nationale qui ne dispose, en vertu de la loi et du décret du 22 octobre 2002, d'aucun pouvoir d'auto-saisine ni d'élargissement de l'objet d'une saisine, doit limiter son appréciation au projet figurant dans le dossier de saisine (CE, 28 décembre 2005, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence).

Le dossier de saisine et l'évolution du projet initial

Dans le cas de la mise en œuvre



de l'article L.121-12 du Code de l'environnement, c'est-à-dire de la relance de la concertation sur un projet ayant déjà fait l'objet d'un débat public, le changement de circonstance de fait résultant de la modification du projet initial doit apparaître de manière explicite dans le dossier de saisine (CE, 24 mai 2006, Monsieur Jean-Louis B. et Madame Marie-Jo Z.).

6 – SUR LES CHANGEMENTS DE CIRCONSTANCES DE DROIT OU DE FAIT POUVANT PERMETTRE DE RELANCER LA CONCERTATION AVEC LE PUBLIC SUR UN PROJET AYANT DÉJÀ FAIT L'OBJET D'UN DÉBAT

Le projet de l'A32, qui avait donné lieu à l'organisation d'un débat public sous l'empire de la loi de 1995, a fait l'objet de la première mise en œuvre de l'article L.121-12 du Code de l'environnement issu de la loi du 27 février 2002 selon lequel : « En ce qui concerne les projets relevant de l'article L.121-81, l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L.123-1 ne peut être décidée qu'à compter soit de la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé, soit de la date de publication du bilan ou à l'expiration du délai imparti au président de la Commission nationale du débat public pour procéder à cette publication et au plus tard dans le délai de cinq ans qui suivent ces dates ; au-delà de ce

délai, la Commission ne peut décider de relancer la concertation avec le public que si les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet ont subi des modifications substantielles. » Le recours contestant le refus d'organiser un nouveau débat public sur le projet de l'A32 invoquait les changements de circonstances de droit et de fait intervenus depuis le débat de 1999, notamment par le vote de la loi du 27 février 2002 et le changement de contexte politique local, c'est-à-dire l'intervention des élections. Le Conseil d'État a jugé que ces événements ne pouvaient être interprétés « comme des circonstances nouvelles justifiant le projet au sens des dispositions de l'article L.121-12 précitées » (CE, 24 mai 2006, Monsieur Jean-Louis B. et Madame Marie-Jo Z.).

7 – SUR L'INTERPRÉTATION DES TERMES « BÂTIMENTS ET INFRASTRUCTURES » FIGURANT DANS L'ANNEXE DU DÉCRET D'OCTOBRE 2002

S'agissant des projets d'équipements, en particulier « industriels », qui font l'objet d'une saisine de la Commission nationale, le Conseil d'État a indiqué que pour l'appréciation des seuils de saisine fixés par l'annexe au décret du 22 octobre 2002, le coût des « bâtiments et infrastructures » était d'application stricte ; ceci excluant par exemple du coût

de l'installation justifiant la saisine de la CNDP, les équipements dont serait dotée une unité de traitement thermique des déchets (CE, 28 décembre 2005, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence).

8 – SUR LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION D'AARHUS

Le Conseil d'État a précisé pour les articles 6 (§1, 2, 3 et 4) et 8 de la Convention que leurs dispositions créent seulement des obligations entre les États parties à la Convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne (CE, 20 avril 2005, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et Migné-Auxance ; CE, 28 décembre 2005, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence ; CE, 28 décembre 2005, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes).

Le Conseil d'État a aussi précisé que les dispositions de l'article 6§2 et 3 de la Convention d'Aarhus n'impliquent pas, par elles-mêmes, l'organisation d'un débat public au sens des articles L.121-1 et suivants du Code de l'environnement (CE, 28 décembre 2005, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence).

La Conseil d'état a réaffirmé
que, pour décider ou non d'un débat,
la CNDP ne devait s'appuyer
que sur les éléments figurant dans
le dossier de saisine.

Tableau 1 – Jurisprudence

ARRÊT	ENREGISTREMENT
RECOURS CONTRE DES DÉCRETS OU DES ARRÊTÉS OU DÉCISIONS MINISTÉRIELLES	
Association pour la sauvegarde de l'environnement et la promotion de Saint-Léger-en-Bray, Association contre l'implantation de la décharge et pour la protection de l'environnement, Association de sauvegarde de l'environnement de la commune d'Allonne, et association Frocourt bien-être	17 janvier 2001
Association Bouconne-Val de Save, association Non au passage de l'axe routier à grand gabarit, association Mondonville tranquille	2 août 2002 et 26 août 2002
Mlle X et M. Y	19 décembre 2002
Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes	4 mai 2004
Association Aquitaine Alternatives	4 août 2004
M. Olivier Lesage Association SHO/TGV	18 avril 2006 25 mai 2006
Divers particuliers	22 décembre 2006
COPRA	TA 5 octobre 2007 CE 22 décembre 2007
Commune de Saint-Jouin-Bruneval	11 septembre 2008

NATURE DE LA REQUÊTE	DATE	DÉCISION
Demande d'annulation du décret du 17 novembre 2000 déclarant d'utilité publique les travaux d'aménagement à deux voies dénivelées de la déviation de Beauvais par la RN 31, entre Saint-Paul et la déviation de Laversines, portant mise en compatibilité du plan d'occupation des sols des communes concernées et conférant le caractère de route express à la voie à créer.	13 déc. 2002	Rejet des requêtes
Demande d'annulation de l'arrêté interministériel du 30 mai 2002 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation d'un itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse, du port de Langon sur la Garonne (département de la Gironde) à la RD902 sur la commune de Beauzelle (département de la Haute-Garonne), et concernant l'aménagement d'une zone portuaire de débarquement, l'adaptation de routes existantes, l'aménagement de traversées d'agglomérations, la création de déviations autour des agglomérations de Losse, Estampon, Eauze, L'Isle-Jourdain, Mondonville et Cornebarrieu, ainsi que la création de voies dédiées aux transports exceptionnels, portant mise en compatibilité du plan d'occupation des sols des communes concernées.	2 juin 2003	Rejet des requêtes
Demande d'annulation pour excès de pouvoir du décret du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public.	30 juil. 2003	Pas recevable
Demande d'annulation de l'arrêté du ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer du 9 octobre 2003 relatif au principe et aux conditions de la poursuite du projet d'aéroport pour le Grand Ouest sur le site de Notre-Dame-des-Landes.	28 déc. 2005	Rejet de la requête
Demande d'annulation de la décision du 14 mai 2004 du ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, consécutive au débat public relatif au projet de contournement autoroutier de Bordeaux.	28 déc. 2005	Transmission de la requête au TA de Bordeaux Annulation de la décision par le TA Annulation du jugement du TA par la cour administrative d'appel
	1 ^{er} mars 2007	
	3 déc. 2008	
Demande d'annulation de la décision du 6 décembre 2005 du maître d'ouvrage RFF, affirmant le principe de la construction de la LGV PACA.	11 janvier 2008	Rejet de la requête
Demande d'annulation de la décision du 26 octobre 2006 du ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer sur le projet de prolongement de l'autoroute A104 entre Méry-sur-Oise (Val-d'Oise) et Poissy-Orgeval (Yvelines).	26 oct. 2007	Rejet de la requête
Demande d'annulation de la décision du 26 octobre 2006 du ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer sur le projet de prolongement de l'autoroute A104 entre Méry-sur-Oise (Val-d'Oise) et Poissy-Orgeval (Yvelines).	18 déc. 2008	Rejet de la requête
Demande d'annulation de la décision de Gaz de Normandie d'implanter un terminal méthanier à Antifer.		En cours d'examen - TA de Rouen

Tableau 2 – Jurisprudence

ARRÊT	ENREGISTREMENT
RECOURS CONTRE DES DÉCISIONS DE LA CNDP	
Association pour garantir l'intégrité rurale restante	9 décembre 1999
Union française contre les nuisances des aéronefs (UFCNA)	7 février 2000
AFFAIRE JOINTE: Association contre les nuisances de l'aéroport de Lyon-Satolas (ACENAS)	9 février 2000
Association France Nature Environnement	17 juillet 2001
Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (ACIPA)	28 mai 2003
AFFAIRE JOINTE: Union française contre les nuisances des aéronefs (UFCNA)	7 mai 2003
Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et Migne-Auxance	29 juillet 2003
AFFAIRE JOINTE: Association Linars-Nouère-Charente	11 septembre 2003
Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence	1 ^{er} février 2005
Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence	21 février 2005
Jean-Louis Masson / Marie-Jo Zimmerman	19 septembre 2005
AFFAIRE JOINTE: Association du Toulinois pour la préservation du cadre de vie	10 octobre 2005
Monsieur et Madame Baratelli	4 novembre 2005
Jean-Louis Masson et Marie-Jo Zimmerman	13 février 2006
AFFAIRE JOINTE: Association du Toulinois pour la préservation du cadre de vie	27 février 2006
Réseau « Sortir du nucléaire »	3 mai 2006

NATURE DE LA REQUÊTE	DATE	DÉCISION
Demande d'annulation de la décision du 22 juin 1999 par laquelle la Commission nationale du débat public a refusé de donner suite à sa demande d'expertise complémentaire relative au débat public organisé sur le projet d'autoroute A32.	14 juin 2002	Rejet de la requête
Demande d'annulation de la décision de la Commission nationale du débat public du 22 juin 1999 refusant d'organiser un débat public sur le projet d'extension de l'aéroport de Lyon-Satolas.	8 oct. 2001	Rejet des requêtes
Demande d'annulation de la décision du 14 mai 2001 par laquelle la Commission nationale du débat public a rejeté sa demande tendant à ce que soit organisé un débat public sur le projet de transport des éléments d'assemblage de l'Airbus gros porteur dit A380 et la mise en très grand gabarit d'une liaison entre le port de Bordeaux et Toulouse.	17 mai 2002	Annulation de la décision de la CNDP
Demande d'annulation pour excès de pouvoir de la décision par laquelle le président de la CNDP a rejeté implicitement son recours gracieux du 4 novembre 2002 demandant le report du débat public sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.	5 avr. 2004	Rejet des requêtes
Demande d'annulation de la décision du 7 mai 2003 par laquelle la Commission nationale du débat public a décidé de ne pas organiser de débat public sur le projet de ligne ferroviaire à grande vitesse Sud Europe Atlantique.	20 avr. 2005	Rejet des requêtes
Demande d'annulation de la décision du 1 ^{er} décembre 2004 par laquelle la Commission nationale du débat public a refusé d'organiser un débat public sur le projet de centre de traitement de déchets de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole.	28 déc. 2005	Rejet de la requête
Référé : demande de suspension de la décision du 1 ^{er} décembre 2004, confirmée par celle du 5 janvier 2005, par laquelle la Commission nationale du débat public a refusé d'organiser un débat public relatif au projet de création d'une unité de traitement des déchets ménagers par la Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole (CUMPM).		Rejet de la requête
Demande d'annulation de la décision de la Commission nationale du 7 septembre 2005 par laquelle elle a refusé d'organiser un nouveau débat public sur le projet de l'A32.	17 mars 2005	Rejet de la requête
Demande d'annulation de la décision de la Commission nationale du 7 septembre 2005 par laquelle elle a refusé d'organiser un nouveau débat public sur le projet de l'A32.	24 mai 2006	Rejet de la requête
Demande d'annulation de la décision de la Commission nationale du 7 septembre 2005 par laquelle elle a refusé d'organiser un nouveau débat public sur le projet de l'A32.	24 janv. 2007	Rejet de la requête
Référé : demande de suspension de la décision du 7 septembre 2005 par laquelle la Commission nationale du débat public (CNDP) a décidé qu'il n'y avait pas lieu d'organiser un nouveau débat public sur le projet d'autoroute A32.	10 mars 2006	Rejet des requêtes
Référé : demande de constater que le débat public organisé par la Commission particulière du débat public sur le projet lter n'a pas porté sur l'opportunité du projet.	4 mai 2006	Rejet de la requête

Mise en œuvre en 2003 d'un plan de communication global

Cette mise en œuvre avait pour objectif la diffusion large et éclairée de la « culture du débat public » propre à la CNDP, tout en améliorant la lisibilité et la reconnaissance de son activité. On peut considérer que cette démarche a été positive et que la reconnaissance par le grand public comme par les publics plus spécialisés s'est améliorée. Malgré cette démarche et le nombre de débats qui ont eu lieu sur tout le territoire, il apparaît aujourd'hui qu'il reste encore beaucoup à faire.

Le rôle pédagogique et méthodologique de la CNDP

P. 122 – La diffusion de la culture du débat public
P. 123 – Actions de coopération
P. 124 – Les principaux résultats de cette coopération
P. 125 – La diffusion de la culture du débat public à l'étranger
P. 126 – Les documents de référence

Le rôle pédagogique et méthodologique de la CNDP

1. La diffusion de la culture du débat public

La CNDP s'est engagée dans des actions complémentaires pour diffuser la « culture du débat public », tant par la rédaction d'articles que par la participation à des colloques.

— Depuis 2002, c'est à plus d'une soixantaine de colloques et séminaires sur le thème de la participation du public que les présidents et les vice-présidents ont participé. Ce fut l'occasion de rappeler les règles d'organisation du débat public et ses impacts sur le processus décisionnel, et par là même d'accroître, devant des auditoires souvent composés de décideurs, la culture collective du débat public.

— Les contributions écrites s'attachent également à promouvoir certaines orientations majeures: la transmission d'une « culture du débat public » en est la principale. Elles rappellent les grands principes du débat, ses principaux vecteurs de communication et ses principaux objectifs. L'accent est mis aussi sur la nécessaire neutralité de la CNDP, « tiers indépendant », que garantit son statut d'autorité administrative indépendante, et sur l'importance qu'elle présente comme facteur de qualité et de crédibilité du débat public. Les présidents ont aussi mis en avant le développement des moyens de communication dont dispose la Commission nationale pour mener à bien sa mission: site Internet de la CNDP, « site type » des CPDP, plaquettes de présentation, cahiers méthodologiques, réunions publiques, etc.

— Enfin, dans le rappel qui est fait des principaux objectifs du débat public, une attention toute particulière est attachée à celui d'éclairer le choix des maîtres d'ouvrage. Plusieurs exemples de projets adaptés, voire profondément modifiés après un débat public, sont à noter et permettent de répondre à la question souvent posée: « Quelles sont les incidences d'un débat sur le maître d'ouvrage et son projet ? »

— Il est aussi intéressant de constater que de nombreux universitaires ont publié dans des revues spécialisées dans les dernières années. Un colloque, les 14 et 15 septembre 2006, à l'initiative de l'ICAM de Lille, de l'université de Lille-2, de l'INRETS, avec le concours de la CNDP, avait pour thème: « L'institution du débat public: état des lieux et perspectives de recherches ».

Au-delà de l'effort porté sur le développement de la pratique du débat public, la CNDP s'est attachée plus particulièrement à dialoguer avec plusieurs types d'acteurs du débat public afin d'améliorer la pratique du débat. Ainsi, la CNDP a également initié en 2004 une réflexion commune avec les associations. En 2005, la réflexion s'est plutôt orientée sur le rapport des élus au débat public et, en 2007, une réunion avec des citoyens ayant participé à des débats publics s'est tenue le 21 juin à la Cité des Sciences à Paris.

Le débat public n'est pas la seule forme de concertation, mais c'est la plus importante, parce qu'elle est prévue par la loi, qu'elle est confiée à une autorité administrative indépendante et qu'elle concerne les plus grands projets d'équipement.

Cette rencontre entre des citoyens qui avaient participé à titre personnel à des débats publics et décideurs, praticiens du débat public, organisateurs et animateurs des débats, a permis de mieux percevoir les satisfactions, les critiques ou frustrations de ceux qui ont pris la peine d'assister et de participer aux débats. En effet, certes, les acteurs institutionnels, économiques ou associatifs ont un rôle dans le débat public, mais celui-ci est ouvert, par principe, à tous, et chacun doit pouvoir s'y exprimer et en tirer ses propres conclusions.

Cette rencontre a été préparée par trois réunions régionales regroupant des groupes de citoyens volontaires afin de dégager les principaux thèmes qui furent débattus lors de la rencontre du 21 juin 2007. Ces conclusions sont disponibles sur le site Internet de la CNDP.

2. Actions de coopération

Ces dernières années ont été l'occasion pour la CNDP de partager de manière plus intensive la « culture du débat public » avec des partenaires étrangers et de constater ainsi que la France n'est pas en retard dans la mise en place des techniques de concertation. À titre

d'exemple, après que la CNDP s'est inspirée des méthodes du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec, la CNDP et le BAPE s'enrichissent désormais mutuellement. Par ailleurs, des délégations asiatiques ont jugé intéressant de venir observer les méthodes de la CNDP sur le terrain.

LA CRÉATION D'UN SITE COMMUN AVEC LE BAPE : 2005

Lors de sa création en 1995, la CNDP s'était largement inspirée des principes et des méthodes élaborés depuis longtemps par le BAPE. En novembre 2003, le président Mansillon se rendit au Québec sur invitation de Monsieur Harvey, président du BAPE. À cette occasion, ils décidèrent d'engager une démarche de coopération entre les deux institutions et avec la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs (CNCE). Cela aboutit à un projet de coopération comprenant des missions, des stages réciproques et une fenêtre Internet conjointe à mettre en œuvre dans le courant de l'année 2005, que la 60^e Commission permanente de coopération franco-québécoise a accepté de soutenir. Dans ce cadre, le projet commun « Consultation publique en environnement » a été retenu. Ainsi, sont cofinancées par la France et le Québec six missions d'une semaine d'experts français au Québec et six

missions d'une semaine d'experts québécois en France et la réalisation d'un site Internet commun. Le projet de coopération entre la CNDP, la CNCE et le BAPE s'inscrit dans une démarche de modernisation des façons de faire et de diversification des modalités de participation du public dans les processus décisionnels concernant l'environnement, l'aménagement du territoire et le développement durable. En effet, « que ce soit dans le cadre d'une audience publique confiée au BAPE, d'un débat public sous la responsabilité de la CNDP ou d'une enquête publique réalisée par l'un des nombreux commissaires-enquêteurs de la CNCE, la consultation du public représente aujourd'hui une étape incontournable pour assurer le développement durable des territoires⁽¹⁾ ».

Il avait été retenu une fenêtre Internet de coopération revêtant la forme d'un site commun (www.participation-du-public.net) à la CNDP, au BAPE et à la CNCE.

Les deux premiers trimestres de l'année 2005 ont été consacrés, d'une part, à la mise au point du contenu du site consacré à la CNDP et, d'autre part, à la résolution des différents problèmes techniques intervenus pour l'intégration des contenus sur ce site. Aujourd'hui, le site est en ligne depuis le 21 décembre 2005.



Il est composé de trois rubriques correspondant aux trois institutions: BAPE, CNDP et CNCE. La rubrique consacrée à la CNDP se décompose en trois pages fixes⁽²⁾. Dans la première, apparaît le mot du président avec un renvoi au site de la CNDP en bas de page. La seconde rubrique propose une définition du statut et des moyens de la CNDP avec trois renvois en bas de page: le premier vers le rapport d'activité, le second vers la carte des saisines et des débats de la CNDP, le troisième vers les textes pertinents (lois et décrets). Enfin, la troisième page est consacrée à l'activité de la CNDP et propose un renvoi à la liste des décisions prises par la CNDP depuis 2002. Sur chacune de ces pages, apparaît un « bloc actualité » automatiquement remis à jour et qui comprend: les saisines en cours d'examen, les dernières décisions, les derniers communiqués, les derniers projets publiés et les colloques, formations, séminaires...

LA MISSION DU BAPE EN FRANCE: DU 31 MAI AU 9 JUIN 2005

La coopération avec le BAPE témoigne d'une volonté de connaissance et d'enrichissement mutuel: « Les valeurs qui gouvernent le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et les procédures qu'il a consolidées depuis sa création en 1978 peuvent

inspirer la partie française, alors que la souplesse, l'originalité et la géométrie des façons de faire des organismes français représentent des paramètres incontournables pour l'amélioration de l'approche québécoise. » Cet objectif affiché sur le site commun n'est pas un vœu pieux. On en veut pour preuve la mission en France de la délégation du BAPE composée de la vice-présidente (Madame Claudette Journault) et du chef du service des communications (Madame Line Lévesque) en 2005.

3. Les principaux résultats de cette coopération

Les premiers se situent d'abord au niveau du rayonnement des organismes et d'une meilleure connaissance de leurs activités. Ils émergeront de la convergence des expertises. À ce titre, la création du site Internet permettra à tout un chacun de prendre connaissance des activités de ces trois organismes, de leurs initiatives, des nouveautés, des programmes de formation spécifique, des colloques et congrès. Un deuxième résultat attendu concerne l'amélioration des façons de faire. Les caractéristiques et les particularités des approches française et québécoise

à l'égard des façons de faire constituent un éventail d'expériences pouvant avantageusement être mis à profit par les deux parties. L'objectif recherché de part et d'autre est de favoriser la participation du public au processus de décision en développant des façons de faire modulables, adaptables à la taille et à la nature des projets.

Un troisième résultat attendu concerne le développement durable. Dans un contexte où la consultation publique devient un des éléments importants pour assurer le développement durable sur le territoire, il est essentiel que les organisateurs du débat public approfondissent le concept et les principes qui le sous-tendent. Le BAPE a entrepris une veille sur la question. Le projet permettra à chaque organisme d'améliorer la compréhension de ce concept et d'améliorer la connaissance de l'application de ses principes, ainsi que de développer des outils d'analyse et de mesure pour la prise en compte du développement durable dans la réalisation des projets.

Enfin, le projet permettra d'établir des bases de comparaison entre les façons de faire québécoise et française. Il est en effet souhaitable que chaque organisme puisse comparer ses activités avec celles des autres. Dans un contexte de gestion efficace et efficiente des ressources,



2. On entend par page fixe une page où le contenu n'est pas appelé à être modifié régulièrement

il est intéressant d'examiner les détails des procédures, de comparer la qualité des services et d'analyser les coûts, les avantages et les inconvénients de chaque procédure. Cette coopération se poursuit et se poursuivra même si la 61^e Commission permanente de coopération franco-québécoise a décidé de ne plus la soutenir en raison de sa restriction budgétaire pour la période 2007-2008.

La visite, en février 2010, de M^e Pierre Renaud, le nouveau président du BAPE depuis 2007, a une nouvelle fois renforcé ces relations.

4. La diffusion de la culture du débat public à l'étranger

La CNDP a reçu la visite à plusieurs reprises de délégations étrangères, dont une délégation professionnelle japonaise le 4 février 2005 et une délégation gouvernementale sud-coréenne, le 16 mars 2005.

Depuis lors, au cours de l'année 2008, la CNDP a reçu la visite de deux nouvelles délégations: l'une japonaise (la Japan Atomic Energy Commission - JAEC -, représentée par Madame Miyako

Matsuda, membre de la Commission de l'énergie atomique du Japon), l'autre chinoise (des universitaires chinois de Sciences-Po China et du Constitutionalism Research Institute de la Chinese University of Politics and Law).

L'objet de la visite de ces deux délégations était commun. Suite au débat public sur le projet de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne

activité à vie longue qui s'est tenu en France à la fin de l'année 2005, ces délégations ont souhaité: d'une part, connaître les procédures employées en France pour trouver les sites de stockage des déchets nucléaires et, d'autre part, prendre connaissance des procédures françaises en matière de participation du public. Il apparaît impératif au Japon d'arriver à trouver les moyens de l'adhésion de la population aux décisions qui devraient être prises et qui, pour l'instant, sont repoussées d'année en année.

Quant à la Chine, elle prend conscience que la participation du public et donc ses positions doivent être prises en compte, les décisions imposées étant de moins en moins acceptées.

De ces deux visites, il ressort que le débat sur les déchets nucléaires est largement connu à l'étranger. Dans une certaine mesure, il fait école.

Plus largement, c'est ce qu'a confirmé la visite de Messieurs Jong-Hun Chae, de l'institut coréen d'administration publique et de Kim Suk-Min du bureau du premier ministre du gouvernement coréen en décembre 2009. Les procédures de débat public intéressent nos voisins asiatiques, curieux de mieux appréhender les différents modes de participation du public « à la française ».

La CNDP, à la suite de l'adoption récente de la loi régionale toscane sur la participation du public, a été invitée à participer au colloque « Démocratie participative en Italie et en Europe: expériences et perspectives », qui s'est tenu à Florence les 2 et 3 avril 2009. La loi régionale toscane a en effet fait ses premiers pas en s'inspirant très largement du modèle français.

Dans le prolongement de cet échange, la Commission nationale a été invitée les 11 et 12 mars 2010 à participer au colloque « Les règles de la participation: culture juridique et dynamique institutionnelle des processus participatifs », qui s'est tenu à Pérouse.

L'Association internationale pour la participation du publique (IAP2), fondée en 1990, appuie les organisations et les collectivités partout dans le monde en vue d'améliorer les processus de prise de décision en favorisant



la participation du public. Ruth Yabes, professeur à l'université de Tempe en Arizona, a rendu visite au président de la Commission nationale afin d'échanger sur les modalités d'organisation du débat public.

En septembre 2009, la Commission nationale a été invitée à participer à la conférence annuelle de l'IAP2 à San Diego aux États-Unis, sur le thème de « la participation du public dans le processus décisionnel: faire des choix durables ».

Les contacts, encore modestes, avec les pays étrangers, que la Commission nationale souhaite développer, laissent apparaître que le modèle français de débat public sur les grands projets et les grandes options, structure aujourd'hui rodée, intéresse ceux qui – à l'étranger – sont souvent encore dans une phase de réflexion et d'ébauche de solution. Notre système formalisé n'est certainement pas à transposer tel quel, mais il conforte ceux qui, parmi nos visiteurs, souhaitent trouver les bonnes méthodes pour développer chez eux ce qui semble aujourd'hui une nécessité: la participation du public.

5. Les documents de référence

La matière collectée au cours des retours d'expérience effectués en 2002 et 2003 a donné lieu à deux types de documents de natures différentes: les cahiers méthodologiques et le guide pour les débats locaux.

Les cahiers méthodologiques sont destinés aux présidents, aux membres et aux secrétariats de CPDP. Ils donnent des références pour préparer et conduire les débats publics sans cacher les hésitations que certains points peuvent susciter, et en explicitant les exemples dont les références sont issues.

Pour en faciliter l'accès, ils ont été répartis en quatre fascicules:

- la Commission nationale, ses origines, son statut, ses missions;
- la conception du débat public, ses principes, ses pratiques reconnues, ses documents, son organisation et sa dynamique;
- la mise en œuvre du débat public, le rôle du secrétaire général, la phase de préparation, la conduite du débat;
- le catalogue des instruments, les réunions, les outils d'information et les outils d'expression du public.

Ces cahiers ont fait l'objet d'une réécriture au début de l'année 2007 en tenant compte de l'expérience accumulée depuis 2003. La répartition en quatre fascicules des précédents cahiers demeure.

La première devient un document de réflexion sur les objectifs du débat public, les questions qui se posent inévitablement au cours de celui-ci et la seconde permet à chacun de s'informer sur les principes et les moyens du débat public sous forme d'un abécédaire. Quant à la troisième sur les outils du débat public, elle change peu, mais elle est améliorée et précisée.

Le guide du débat local est directement issu des cahiers. Il est destiné aux commissions de pilotage de débats délégués au maître d'ouvrage et constitue un recueil plus concentré des seuls éléments de méthode qui ont paru à la Commission adaptés à ces débats. Sans rien abandonner des principes ni des bonnes pratiques reconnues, la Commission a souhaité conseiller pour ces débats des dispositifs adaptés à leurs enjeux. Elle affiche ainsi son souci permanent de ne prêter en rien le flanc à la critique d'alourdissement ou d'allongement des procédures. C'est d'ailleurs une critique qu'on entend de moins en moins, et en tout cas pas du tout dans le Calvados, sur l'île de la Réunion ou dans la Drôme,



où des débats ont été réalisés par des commissions locales en suivant ce guide.

La Commission nationale du débat public a considéré qu'au-delà des documents, il était utile de réunir les présidents, membres et secrétaires généraux des Commissions particulières pour obtenir d'eux le retour de leurs expériences. À l'initiative de Monsieur Philippe Marzolf, vice-président de la CNDP, **présidents, membres et secrétaires généraux de Commissions particulières se sont réunis le 25 avril 2007 avec pour thème principal la réflexion sur l'organisation du débat public.**

Les trois sujets évoqués par les 80 participants ont été les suivants:

– **La préparation du débat public avec les acteurs**

Quels sont les objectifs de la préparation du débat? Quels sont les outils pour y concourir? Comment remédier aux difficultés rencontrées?

– **La « publicisation » du débat public**

Quels sont les objectifs de la publicisation? Quels outils adopter sur quel périmètre? Comment remédier aux difficultés rencontrées? Comment s'appuyer sur les associations pour la publicisation de débat? Comment mieux impliquer les médias? Comment faire participer les scolaires et les étudiants?

– **Les réunions publiques et la conduite du débat**

Quels sont les objectifs des réunions publiques? Comment articuler les différents types de réunions pour y concourir? Comment remédier aux difficultés rencontrées? Quelle doit être la posture de la CPDP? Quelle technique d'animation adopter?

Il est clairement apparu, au cours de ce séminaire, que l'objectif de l'analyse des pratiques est d'aider les Commissions particulières à choisir des outils d'information et d'expression adaptés, en fonction de la nature du projet, de son incidence territoriale, du contexte local, et de construire leur propre stratégie. En aucun cas, il ne faut imposer une méthode type, surtout si elle ne consiste qu'à empiler les outils utilisés.

Les cahiers méthodologiques détaillent le rôle de la Commission nationale du débat public.



— Les annexes

P. 130 — Historique des textes relatifs à la CNDP

P. 131 — Directive européenne 2003/35/CE

P. 138 — Code de l'environnement (partie législative)

P. 140 — Code de l'environnement (partie réglementaire)

P. 144 — Règlement intérieur de la CNDP

P. 145 — Éthique et déontologie des membres des Commissions particulières du débat public

1. Historique des textes relatifs à la CNDP

JO n° 160 du 13 juillet 2010

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II.

JO n° 0128 du 5 juin 2010

Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

JO n° 0179 du 5 août 2009

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement dite Grenelle I.

JO n° 90 du 16 avril 2008

Arrêté du 15 avril 2008 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

JO n° 42 du 19 février 2008

Décret du 18 février 2008 portant nomination du président et des vice-présidents de la Commission nationale du débat public.

JO n° 10 du 12 janvier 2008

Décret du 10 janvier 2008 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

JO n° 5 du 6 janvier 2008

Avis relatif à l'élection de membres de la Commission nationale du débat public.

JO n° 261 du 10 novembre 2007

Décret du 8 novembre 2007 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

JO n° 303 du 30 décembre 2005

Arrêté du 22 décembre 2005 relatif aux frais et indemnités des membres de la Commission nationale du débat public et des Commissions particulières.

JO n° 186 du 13 août 2003

Arrêté du 4 août 2003 portant institution d'une régie d'avances auprès de la Commission nationale du débat public.

JO n° 176 du 1^{er} août 2003

Décret du 29 juillet 2003 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

JO n° 156 du 25 juin 2003

Directive européenne n° 2003-35 du 26 mai 2003 du Parlement européen et du Conseil prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

JO n° 69 du 22 mars 2003

Arrêté du 11 mars 2003 relatif aux frais et indemnités des membres de la Commission nationale du débat public et des Commissions particulières.

JO n° 248 du 23 octobre 2002

— Décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public.

— Décret du 22 octobre 2002 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

— Arrêté du 22 octobre 2002 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

— Avis relatif à l'élection de membres de la Commission nationale du débat public.

JO n° 221 du 21 septembre 2002

Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998.

JO n° 209 du 7 septembre 2002

Décret du 5 septembre 2002 portant nomination du président et des vice-présidents de la Commission nationale du débat public.

JO n° 50 du 28 février 2002

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (codifiée).

JO n° 262 du 11 novembre 2001

Arrêté du 8 novembre 2001 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

JO n° 159 du 11 juillet 2001

Arrêté du 9 juillet 2001 fixant le montant de l'indemnité susceptible d'être allouée

au président de la Commission nationale du débat public.

JO n° 157 du 8 juillet 2001

Décret n° 2001-595 du 6 juillet 2001 relatif à l'attribution d'une indemnité au président et aux membres de la Commission nationale du débat public.

JO n° 154 du 5 juillet 2001

Arrêté du 3 juillet 2001 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

JO n° 37 du 13 février 2001

Arrêté du 12 février 2001 portant nomination du président de la Commission nationale du débat public.

JO n° 240 du 15 octobre 1999

Arrêté du 13 octobre 1999 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

JO n° 168 du 23 juillet 1999

Décret n° 99-630 du 21 juillet 1999 relatif à la Commission nationale du débat public.

JO n° 127 du 4 juin 1999

Arrêté du 3 juin 1999 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

JO n° 94 du 22 avril 1999

Arrêté du 15 avril 1999 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

JO n° 292 du 17 décembre 1998

Arrêté du 10 décembre 1998 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

JO n° 303 du 31 décembre 1997

Loi de finances pour 1998, n° 97-1269 du 30 décembre 1997 (article 105).

JO n° 212 du 12 septembre 1997

Arrêté du 10 septembre 1997 portant nomination à la Commission nationale du débat public.

JO n° 96 du 24 avril 1997

Arrêté du 18 avril 1997 portant nomination du président de la Commission nationale du débat public.

JO n° 110 du 11 mai 1996

Décret n° 96-338 du 10 mai 1996 relatif

à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement, pris pour application de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995.

JO n° 29 du 3 février 1995

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

2. Directive européenne 2003/35/CE

En réponse à la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 ratifiée le 8 juillet 2002 par la France, la directive européenne 2003/35/CE a été promulguée le 26 mai 2003.

Journal officiel n° L156 du 25/06/2003 p. 0017 - 0025

Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 175, vu la proposition de la Commission⁽¹⁾, vu l'avis du Comité économique et social européen⁽²⁾, vu l'avis du Comité des régions⁽³⁾, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité⁽⁴⁾, au vu du projet commun approuvé le 15 janvier 2003 par le Comité de conciliation,

considérant ce qui suit :

(1) La législation communautaire en matière d'environnement vise à contribuer à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement et à la protection de la santé humaine.

(2) La législation communautaire en matière d'environnement contient des dispositions permettant aux autorités publiques et autres organes de prendre

des décisions susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement, ainsi que sur la santé et le bien-être des personnes.

(3) La participation effective du public à la prise de décisions permet à ce dernier de formuler des avis et des préoccupations pouvant être utiles pour les décisions en question et au décideur de tenir compte de ces avis et préoccupations, ce qui favorise le respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence du processus décisionnel et contribue à sensibiliser le public aux problèmes de l'environnement et à obtenir qu'il apporte son soutien aux décisions prises.

(4) La participation, y compris celle des associations, organisations et groupes, et notamment des organisations non gouvernementales œuvrant en faveur de la protection de l'environnement, devrait dès lors être encouragée, y compris, entre autres, par la promotion de la formation du public en matière d'environnement.

(5) Le 25 juin 1998, la Communauté a signé la Convention CEE/ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus). La législation communautaire devrait être correctement alignée sur cette Convention en vue de sa ratification par la Communauté.

(6) La Convention d'Aarhus a notamment pour objectif de garantir les droits de participation du public aux procédures décisionnelles en matière d'environnement afin de contribuer à sauvegarder le droit de tout un chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être.

(7) L'article 6 de la Convention d'Aarhus prévoit une participation du public aux décisions relatives aux activités particulières énumérées à son annexe I et aux activités non énumérées dans l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

(8) L'article 7 de la Convention d'Aarhus prévoit une participation du public en ce

qui concerne les plans et programmes relatifs à l'environnement.

(9) L'article 9, paragraphes 2 et 4, de la Convention à des procédures juridictionnelles ou autres permettant de contester la légalité, quant au fond et à la procédure, des décisions, des actes ou omissions tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de la Convention relatives à la participation du public.

(10) Il convient de prévoir, pour certaines directives ayant trait à l'environnement en vertu desquelles les États membres sont tenus d'élaborer des plans et des programmes relatifs à l'environnement mais qui ne contiennent pas de dispositions suffisantes en ce qui concerne la participation du public, une participation du public conforme aux dispositions de la Convention d'Aarhus, et notamment à son article 7. D'autres actes législatifs communautaires pertinents prévoient déjà la participation du public à l'élaboration de plans et de programmes et, à l'avenir, des critères concernant la participation du public conformes à la Convention d'Aarhus seront intégrés dès le départ dans la législation pertinente.

(11) La directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement⁽⁵⁾ et la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution⁽⁶⁾ devraient être modifiées afin d'être rendues parfaitement compatibles avec les dispositions de la Convention d'Aarhus, et notamment avec son article 6 et son article 9, paragraphes 2 et 4.

(12) Étant donné que l'objectif de l'action envisagée, à savoir contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant de la Convention d'Aarhus, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison des dimensions et des effets de l'action, être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité

tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, ont arrêté la présente directive:

ARTICLE PREMIER

Objectif

La présente directive vise à contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant de la Convention d'Aarhus, en particulier:

- a)** en prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement;
- b)** en améliorant la participation du public et en prévoyant des dispositions relatives à l'accès à la justice dans les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

ARTICLE 2

Participation du public en ce qui concerne les plans et programmes

1. Aux fins du présent article, on entend par « public », une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

2. Les États membres veillent à ce que soient données au public, en temps voulu, des possibilités effectives de participer à la préparation et à la modification ou au réexamen des plans ou des programmes dont l'élaboration est prévue par les dispositions énumérées à l'annexe I.

À cette fin, les États membres veillent à ce que:

- a)** le public soit informé, par des avis au public ou par d'autres moyens appropriés, tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles, de toute proposition d'élaboration, de modification ou de réexamen de tels plans ou programmes, et à ce que les informations utiles concernant ces propositions soient mises à sa disposition, y compris, entre autres, les informations sur le droit de participer au processus décisionnel et sur l'autorité compétente à laquelle des observations ou des questions peuvent être soumises ;
- b)** le public soit habilité à formuler des

observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, avant l'adoption des décisions concernant les plans et programmes ;

c) lors de l'adoption de ces décisions, il soit tenu dûment compte des résultats de la participation du public;

d) après examen des observations et des avis du public, les autorités compétentes fassent des efforts raisonnables pour informer le public des décisions prises et des raisons et considérations sur lesquelles elles sont fondées, y compris l'information relative au processus de participation du public.

3. Les États membres identifient le public habilité à participer aux fins du paragraphe 2, y compris les organisations non gouvernementales qui remplissent toutes les conditions prévues par la législation nationale, telles que celles œuvrant en faveur de la protection de l'environnement. Les modalités précises de la participation du public au titre du présent article sont déterminées par les États membres afin de permettre au public de se préparer et de participer effectivement. Des délais raisonnables sont prévus afin que suffisamment de temps soit disponible pour chacune des étapes de la participation du public prévues par le présent article.

4. Le présent article ne s'applique pas aux plans et programmes répondant uniquement aux besoins de la défense nationale ou adoptés en cas de situations d'urgence à caractère civil.

5. Le présent article ne s'applique pas aux plans et programmes figurant à l'annexe I pour lesquels une procédure de participation du public est mise en œuvre au titre de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁽⁷⁾ ou au titre de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau⁽⁸⁾.

ARTICLE 3

Modification de la directive 85/337/CEE
La directive 85/337/CEE est modifiée comme suit :

1. À l'article 1^{er}, paragraphe 2, les définitions suivantes sont ajoutées :

« public : une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique nationale, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ;
« public concerné » : le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, ou qui a un intérêt à faire valoir dans ce cadre ; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt. »

2. À l'article 1^{er}, le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant :

« 4. Les États membres peuvent décider, au cas par cas, si leur législation nationale le prévoit, de ne pas appliquer la présente directive aux projets répondant aux besoins de la défense nationale, s'ils estiment que cette application irait à l'encontre de ces besoins. »

3. À l'article 2, paragraphe 3, les points a) et b) sont remplacés par les textes suivants :

« a) examinent si une autre forme d'évaluation conviendrait ;
b) mettent à la disposition du public concerné les informations obtenues dans le cadre d'autres formes d'évaluation visée au point a), les informations relatives à la décision d'exemption et les raisons pour lesquelles elle a été accordée. »

4. À l'article 6, les paragraphes 2 et 3 sont remplacés par les paragraphes suivants :

« 2. À un stade précoce des procédures décisionnelles en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, les informations suivantes sont communiquées au public par des avis au public ou d'autres moyens appropriés tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles :

- a) la demande d'autorisation ;
- b) le fait que le projet fait l'objet d'une

procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et que, le cas échéant, l'article 7 est applicable ;

c) les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, de celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, de celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les délais de transmission des observations ou des questions ;

d) la nature des décisions possibles ou, lorsqu'il existe, le projet de décision ;

e) une indication concernant la disponibilité des informations recueillies en vertu de l'article 5 ;

f) une indication de la date et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des moyens par lesquels ils le seront ;

g) les modalités précises de la participation du public prévues au titre du paragraphe 5 du présent article.

3. Les États membres veillent à ce que soient mis, dans des délais raisonnables, à la disposition du public concerné :

a) toute information recueillie en vertu de l'article 5 ;

b) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes au moment où le public concerné est informé conformément au paragraphe 2 du présent article ;

c) conformément à la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement⁽⁹⁾, les informations autres que celles visées au paragraphe 2 du présent article qui sont pertinentes pour la décision en vertu de l'article 8 et qui ne deviennent disponibles qu'après que le public concerné a été informé conformément au paragraphe 2 du présent article.

4. À un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise.

5. Les modalités précises de l'information du public (par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale) et de la consultation du public concerné (par exemple, par écrit ou par enquête publique) sont déterminées par les États membres.

6. Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin que suffisamment de temps soit disponible pour informer le public et permettre au public concerné de se préparer et de participer effectivement à la prise de décision sur l'environnement en vertu des dispositions du présent article.»

5. L'article 7 est modifié comme suit :

a) les paragraphes 1 et 2 sont remplacés par le texte suivant :

«1. Lorsqu'un État membre constate qu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre ou lorsqu'un État membre susceptible d'être affecté notablement le demande, l'État membre sur le territoire duquel il est envisagé de réaliser le projet transmet à l'État membre affecté, le plus rapidement possible, et au plus tard au moment où il informe son propre public, notamment :

a) une description du projet, accompagnée de toute information disponible quant à ses incidences transfrontalières éventuelles ;

b) des informations quant à la nature de la décision susceptible d'être prise, et il donne à l'autre État membre un délai raisonnable pour indiquer s'il souhaite participer aux procédures décisionnelles en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et il peut inclure les informations visées au paragraphe 2 du présent article.

2. Si un État membre qui reçoit des informations conformément au paragraphe 1 indique qu'il a l'intention de participer aux procédures décisionnelles en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, l'État membre sur le territoire duquel il est envisagé de réaliser le projet transmet à l'État membre affecté, s'il ne l'a pas encore fait, l'information devant être transmise en vertu de l'article 6, paragraphe 2, et mise à disposition en vertu de l'article 6, paragraphe 3, points a) et b). » ;

b) le paragraphe 5 est remplacé par le texte suivant :

«5. Les modalités précises de mise

en œuvre du présent article peuvent être déterminées par les États membres concernés et doivent permettre au public concerné sur le territoire de l'État membre affecté de participer de manière effective, en ce qui concerne le projet, au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2.»

6. L'article 9 est modifié comme suit :

a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant :

«1. Lorsqu'une décision d'accorder ou de refuser une autorisation a été prise, la ou les autorité(s) compétente(s) en informe(nt) le public, conformément aux procédures appropriées, et met(tent) à sa disposition les informations suivantes :

- la teneur de la décision et les conditions dont la décision est éventuellement assortie,
- après examen des préoccupations et des avis exprimés par le public concerné, les principales raisons et considérations sur lesquelles la décision est fondée, y compris l'information concernant le processus de participation du public,
- une description, le cas échéant, des principales mesures permettant d'éviter, de réduire et, si possible, d'annuler les effets négatifs les plus importants.»

b) le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant :

«2. La ou les autorité(s) compétente(s) informe(nt) tout État membre qui a été consulté conformément à l'article 7, en lui transmettant les informations visées au paragraphe 1 du présent article. Les États membres consultés veillent à ce que ces informations soient mises, d'une manière appropriée, à la disposition du public concerné sur leur propre territoire.»

7. L'article suivant est inséré :

« Article 10 bis

Les États membres veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concerné :

a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition, puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial

établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relative à la participation du public. Les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés. Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. À cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale, répondant aux exigences visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, est réputé suffisant aux fins du point a) du présent article. De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du point b) du présent article. Le présent article n'exclut pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affecte en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation.

Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

Afin d'accroître l'efficacité des dispositions du présent article, les États membres veillent à ce qu'une information pratique soit mise à la disposition du public concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel.»

8. À l'annexe I, le point suivant est ajouté:

«22. Toute modification ou extension des projets visés à la présente annexe qui répond en elle-même aux seuils éventuels, qui y sont énoncés.»

9. À l'annexe II, point 13, premier tiret, il convient d'ajouter à la fin:

«(modification ou extension ne figurant pas à l'annexe I)».

ARTICLE 4

Modification de la directive 96/61/CE

La directive 96/61/CE est modifiée comme suit:

1. L'article 2 est modifié comme suit:

a) au point 10), la phrase suivante est ajoutée sous b):

« aux fins de la présente définition, toute modification ou extension d'une exploitation est réputée substantielle si elle répond en elle-même aux seuils éventuels fixés à l'annexe I.»

b) les points suivants sont ajoutés:

«13) 'public': une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes;

14) 'public concerné': le public qui est touché ou qui risque d'être touché par une décision concernant la délivrance ou l'actualisation d'une autorisation ou des conditions dont elle est assortie ou qui a un intérêt à faire valoir à cet égard; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.»

2. À l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, le tiret suivant est ajouté:

«- des principales solutions de substitution, s'il en existe, étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation, sous la forme d'un résumé.»

3. L'article 15 est modifié comme suit:

a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les États membres veillent à ce que soient données au public concerné, en temps voulu, des possibilités effectives de participer au processus:

- de délivrance d'une autorisation pour de nouvelles installations;

- de délivrance d'une autorisation pour toute modification substantielle de l'exploitation d'une installation;

- d'actualisation, conformément à l'article 13, paragraphe 2, premier tiret, d'une autorisation pour une installation ou des conditions dont elle est assortie. La procédure décrite à l'annexe V s'applique aux fins de cette participation.»;

b) le paragraphe suivant est ajouté:

«5. Lorsqu'une décision a été prise, l'autorité compétente en informe le public selon les procédures appropriées et met à sa disposition les informations suivantes:

a) la teneur de la décision, y compris une copie de l'autorisation et des conditions dont elle est assortie et des éventuelles

actualisations ultérieures, et

b) après examen des préoccupations et des avis exprimés par le public concerné, les raisons et considérations sur lesquelles la décision est fondée, y compris l'information concernant le processus de participation du public.»

4. L'article suivant est inséré:

« Article 15 bis

Accès à la justice

Les États membres veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concerné:

a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque les dispositions de procédure administrative d'un État membre imposent une telle condition, puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public. Les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés.

Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. À cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale, répondant aux exigences visées à l'article 2, point 14), est réputé suffisant aux fins du point a) du présent article. De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte au sens du point b) du présent article. Le présent article n'exclut pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affecte en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation. Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

Afin d'accroître l'efficacité des dispositions du présent article, les États membres veillent à ce qu'une information pratique

soit mise à la disposition du public concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel.»

Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. À cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale, répondant aux exigences visées à l'article 2, point 14), est réputé suffisant aux fins du point a) du présent article. De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte au sens du point b) du présent article. Le présent article n'exclut pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affecte en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation. Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

Afin d'accroître l'efficacité des dispositions du présent article, les États membres veillent à ce qu'une information pratique

concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel soit mise à la disposition du public.»

5. L'article 17 est modifié comme suit :

a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant :

«1. Lorsqu'un État membre constate que l'exploitation d'une installation est susceptible d'avoir des incidences négatives notables sur l'environnement d'un autre État membre, ou lorsqu'un État membre qui est susceptible d'être notablement affecté le demande, l'État membre sur le territoire duquel l'autorisation au titre de l'article 4 ou de l'article 12, paragraphe 2, a été demandée communique à l'autre État membre toute information devant être communiquée ou mise à disposition en vertu de l'annexe V au moment même où il les met à la disposition de ses propres ressortissants.

Ces informations servent de base aux consultations nécessaires dans le cadre des relations bilatérales entre les deux États membres, selon le principe de la réciprocité et de l'égalité de traitement.» ;

b) les paragraphes suivants sont ajoutés :

«3. Les résultats de toute consultation menée en vertu des paragraphes 1 et 2 doivent être pris en considération lors de l'adoption, par l'autorité compétente, d'une décision concernant la demande d'autorisation.

4. L'autorité compétente informe tout État membre consulté en vertu du paragraphe 1 de la suite donnée à la demande d'autorisation et lui communique les informations visées à l'article 15, paragraphe 5. L'État membre en question prend les mesures nécessaires pour garantir que ces informations sont mises, d'une manière appropriée, à la disposition du public concerné sur son propre territoire.»

6. L'annexe V figurant à l'annexe II de la présente directive est ajoutée.

ARTICLE 5

Rapport et réexamen

Au plus tard le 25 juin 2009, la Commission transmet au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application et sur l'efficacité de la présente directive. En vue d'une

meilleure intégration des exigences en matière de protection de l'environnement, conformément à l'article 6 du traité, et compte tenu de l'expérience acquise dans les États membres en ce qui concerne l'application de la présente directive, ledit rapport sera accompagné, le cas échéant, de propositions visant à modifier la présente directive. En particulier, la Commission envisagera la possibilité d'étendre le champ d'application de la présente directive à d'autres plans et programmes concernant l'environnement.

ARTICLE 6

Mise en œuvre

Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 25 juin 2005. Ils en informent immédiatement la Commission. Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

ARTICLE 7

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel* de l'Union européenne.

ARTICLE 8

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le 26 mai 2003.

Par le Parlement européen

Le président

P. Cox

Par le Conseil

Le président

G. Drys

(1) JO C 154 E du 29/5/2001, p. 123.

(2) JO C 221 du 7/8/2001, p. 65.

(3) JO C 357 du 14/12/2001, p. 58.

(4) Avis du Parlement européen du 23 octobre 2001 (JO C 112 E du 9/5/2002, p. 125), position commune du Conseil du 25 avril 2002 (JO C 170 E du 16/7/2002, p. 22) et décision du Parlement européen du 5 septembre 2002 (non encore parue au Journal

officiel). *Décision du Parlement européen du 30 janvier 2003 et décision du Conseil du 4 mars 2003.*

(5) JO L 175 du 5/7/1985, p. 40. *Directive modifiée par la directive 97/11/CE (JO L 73 du 14/3/1997, p. 5).*

(6) JO L 257 du 10/10/1996, p. 26.

(7) JO L 197 du 21/7/2001, p. 30.

(8) JO L 327 du 22/12/2000, p. 1.

Directive modifiée par la décision n° 2455/2001/CE (JO L 331 du 15/12/2001, p. 1).

(9) JO L 41 du 14.2.2003, p. 26.

ANNEXE I

DISPOSITIONS PRÉVOYANT L'ÉLABORATION DE PLANS ET PROGRAMMES VISÉS À L'ARTICLE 2

a) Article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets⁽¹⁾.

b) Article 6 de la directive 91/157/CEE du Conseil du 18 mars 1991 relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses⁽²⁾.

c) Article 5, paragraphe 1, de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles⁽³⁾.

d) Article 6, paragraphe 1, de la directive 91/689/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux⁽⁴⁾.

e) Article 14 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballage⁽⁵⁾.

f) Article 8, paragraphe 3, de la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant⁽⁶⁾.

(1) JO L 194 du 25/7/1975, p. 39.

Directive modifiée en dernier lieu par la décision 96/350/CE de la Commission (JO L 135 du 6/6/1996, p. 32).

(2) JO L 78 du 26.3.1991, p. 38.

Directive modifiée en dernier lieu par la directive 98/101/CE de la Commission (JO L 1 du 5/1/1999, p. 1).

(3) JO L 375 du 31/12/1991, p. 1.

(4) JO L 377 du 31/12/1991, p. 20.

Directive modifiée en dernier lieu par la directive 94/31/CE (JO L 168 du 2/7/1994, p. 28).

(5) JO L 365 du 31/12/1994, p. 10.

(6) JO L 296 du 21/11/1996, p. 55.

ANNEXE II

DANS LA DIRECTIVE 96/61/CE, L'ANNEXE SUIVANTE EST AJOUTÉE: ANNEXE V PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL

1. À un stade précoce du processus décisionnel, ou au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, les informations suivantes sont communiquées au public par des avis au public ou d'autres moyens appropriés tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles:

a) la demande d'autorisation ou, le cas échéant, la proposition d'actualisation d'une autorisation ou des conditions dont elle est assortie conformément à l'article 15, paragraphe 1, y compris les éléments visés à l'article 6, paragraphe 1;

b) le cas échéant, le fait qu'une décision fait l'objet d'une évaluation nationale ou transfrontière des incidences sur l'environnement ou de consultations entre les États membres conformément à l'article 17;

c) les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, de celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, de celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les délais de transmission des observations ou des questions;

d) la nature des décisions possibles ou, lorsqu'il existe, le projet de décision;

e) le cas échéant, des précisions concernant une proposition d'actualisation d'une autorisation ou des conditions dont elle est assortie;

f) l'indication de la date et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des moyens par lesquels ils le seront;

g) les modalités précises de la participation et de la consultation du public prévues au titre du point 5.

2. Les États membres veillent à ce que soient mis à la disposition du public concerné, dans des délais appropriés:

a) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes au moment où le public concerné a été informé conformément au point 1;

b) conformément aux dispositions

de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information environnementale⁽¹⁾, les informations autres que celles visées au point 1 qui sont pertinentes pour la décision en vertu de l'article 8 et qui ne deviennent disponibles qu'après que le public concerné a été informé conformément au point 1.

3. Le public concerné est habilité à adresser des observations et des avis à l'autorité compétente avant qu'une décision ne soit prise.

4. Les résultats des consultations tenues en vertu de la présente annexe doivent être dûment pris en compte lors de l'adoption d'une décision.

5. Les modalités précises d'information du public (par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale) et de consultation du public concerné (par exemple, par écrit ou par enquête publique) sont déterminées par les États membres. Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin que suffisamment de temps soit disponible pour informer le public et permettre au public concerné de se préparer et de participer effectivement à la prise de décision sur l'environnement en vertu des dispositions de la présente annexe.

3. Code de l'environnement (partie législative)⁽¹⁾

LIVRE 1^{ER} : DISPOSITIONS COMMUNES TITRE II : INFORMATION ET PARTICIPATION DES CITOYENS

Chapitre 1^{er} : Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

SECTION 1

Missions de la Commission nationale du débat public. Champ d'application et objet du débat public.

ARTICLE L.121-1

La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

La participation du public peut prendre la forme d'un débat public. Celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

Il porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après le débat.

La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique réalisée en application des dispositions du chapitre III du titre II du livre 1^{er} du présent Code ou du chapitre 1^{er} du titre I du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. En outre, la Commission nationale du débat public veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets

dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux.

Elle conseille à leur demande les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de l'élaboration d'un projet. La Commission nationale du débat public a également pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public. La Commission nationale du débat public et les Commissions particulières ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis.

ARTICLE L.121-2

Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux documents d'urbanisme et aux opérations d'aménagement prévues par le livre 3 du Code de l'urbanisme ainsi qu'au schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris auquel est applicable la procédure de débat public prévue par l'article 3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.. Toutefois peuvent en relever certains projets d'investissement dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Lorsque le débat public est organisé dans les conditions prévues au présent chapitre, les dispositions prévues à l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme ne sont pas applicables.

SECTION 2

Composition et fonctionnement de la Commission nationale du débat public

ARTICLE L.121-3

La Commission nationale du débat public, est composée de **vingt-cinq** membres nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat. Outre son président et deux vice-présidents, elle comprend :
– 1^{er} Un député et un sénateur nommés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat ;

– 2^e Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés ;

– 3^e Un membre du Conseil d'État, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État ;

– 4^e Un membre de la Cour de cassation,

élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;

– 5^e Un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;

– 6^e Un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

– 7^e Deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L.141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'Environnement ;

– 8^e Deux représentants des consommateurs et des usagers, respectivement nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'Économie et du ministre chargé des Transports ;

– 9^e Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur, respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'Industrie et du ministre chargé de l'Équipement.

– Le président et les vice-présidents sont nommés par décret.

– Le mandat des membres est renouvelable une fois.

– Le président et les vice-présidents exercent leurs fonctions à plein temps et sont rémunérés.

– Les fonctions des autres membres donnent lieu à indemnité.

– **10^e Deux représentants des organisations syndicales représentatives de salariés et deux représentants des entreprises ou des chambres consulaires, dont un représentant des entreprises agricoles, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition des organisations professionnelles respectives les plus représentatives.**

ARTICLE L.121-4

La Commission peut bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires en position d'activité. Elle peut recruter des agents contractuels pour les besoins de son fonctionnement.

ARTICLE L.121-5

Les membres de la Commission nationale et des Commissions particulières intéressés à une opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent participer à un débat ou à une procédure de concertation se rapportant à cette opération.

ARTICLE L.121-6

Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Commission nationale du débat public sont inscrits au budget général de l'État sur proposition du Premier ministre. Le président de la Commission est ordonnateur des dépenses. Il a autorité sur les services. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables aux dépenses de la Commission.

ARTICLE L.121-7

La Commission nationale du débat public établit chaque année un rapport rendant compte de son activité. Ce rapport est remis au gouvernement et au Parlement. Il est rendu public.

SECTION 3**Organisation du débat public****ARTICLE L.121-8**

I. - La Commission nationale du débat public 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'État.

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la Commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

II. - En outre, les projets appartenant aux catégories définies en application du I mais dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil fixé en application du I, et qui répondent à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État pour chaque nature de projet, sont

rendus publics par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, qui en publie les objectifs et caractéristiques essentielles **et 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. Il en informe la Commission nationale du débat public.**

La Commission peut être saisie par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet et par dix parlementaires; elle peut également être saisie par un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou par l'une des associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national. Cette saisine intervient dans un délai de deux mois à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage.

Le maître d'ouvrage adresse à la Commission nationale du débat public un dossier constitué conformément au deuxième alinéa du I.

ARTICLE L.121-9

Lorsque la Commission nationale du débat public est saisie en application des dispositions de l'article L. 121-8, elle détermine les modalités de participation du public au processus de décision dans les conditions suivantes:

I. - La Commission apprécie, pour chaque projet, si le débat public doit être organisé en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

— Si la Commission estime qu'un débat public est nécessaire, elle peut soit l'organiser elle-même et, dans ce cas, elle en confie l'animation à une Commission particulière qu'elle constitue, soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet. Dans ce cas, elle définit les modalités d'organisation du

débat et veille à son bon déroulement.

— Si la Commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose.

À son initiative ou à la demande du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, la Commission nationale du débat public peut désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions.

II. - La Commission nationale du débat public se prononce dans un délai de deux mois sur la suite à réserver aux saisines prévues aux I et II de l'article L.121-8.

— Elle se prononce sur les demandes de débat dont elle est saisie en vertu de l'article L.121-8 par une décision motivée.

— En l'absence de décision explicite à l'issue de ce délai, la Commission est réputée avoir renoncé à organiser le débat public ou à en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet.

III. - Les dépenses relatives à l'organisation matérielle d'un débat public sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet. En revanche, le coût des expertises complémentaires est à la charge de la Commission nationale du débat public.

ARTICLE L.121-10

Le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales **d'intérêt national en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement. Les options générales portent notamment sur des politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire. Les plans et programmes concernés sont précisés par décret en Conseil d'État. Le ministre intéressé ou la personne publique responsable de la politique,**

du plan ou du programme susvisés informe le public des suites données au débat.

ARTICLE L.121-11

La Commission nationale du débat public établit et publie le calendrier de déroulement du débat public, dont la durée ne peut excéder quatre mois, celle-ci pouvant être prolongée de deux mois par une décision motivée de la Commission nationale du débat public. La Commission nationale du débat public peut demander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable de compléter le dossier qu'il est prévu de soumettre au débat public. Dans ce cas, le délai prévu à l'alinéa précédent ne court qu'à compter de la réception du dossier complet par la Commission nationale du débat public.

Dans un délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat public, le président de la Commission nationale du débat public publie un compte-rendu du débat et en dresse le bilan.

ARTICLE L.121-12

En ce qui concerne les projets relevant de l'article L.121-8, l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L.123-1 ne peut être décidée qu'à compter soit de la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé, soit de la date de publication du bilan ou à l'expiration du délai imparti au président de la Commission nationale du débat public pour procéder à cette publication et au plus tard dans le délai de cinq ans qui suivent ces dates.

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

ARTICLE L.121-13

Lorsqu'un débat public a été organisé sur un projet, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au projet soumis au débat public.

Il indique également les mesures qu'il

juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public. Cet acte est transmis à la Commission nationale du débat public.

Lorsque le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet est une collectivité territoriale, cet acte donne lieu à une délibération.

ARTICLE L.121-13-1

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet informe la Commission nationale du débat public, pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique, des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre ainsi que de sa contribution à l'amélioration du projet.

La Commission peut émettre des avis et recommandations sur ces modalités et leur mise en œuvre.

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet peut demander à la Commission de désigner un garant chargé de veiller à la mise en œuvre des modalités d'information et de participation du public.

ARTICLE L.121-14

Aucune irrégularité au regard des dispositions du présent chapitre ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel la Commission nationale du débat public a renoncé à organiser un débat public ou l'acte mentionné à l'article L.121-13 est devenu définitif.

ARTICLE L.121-15

Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent chapitre.

SECTION 4

Autres modes de concertation préalable à l'enquête publique

ARTICLE L.121-16

I. - À défaut de dispositions plus précises prévues par le présent chapitre ou par les dispositions législatives particulières applicables au projet, la personne responsable d'un projet, plan ou programme ou décision mentionné à l'article L. 123-2 peut procéder, à la demande le cas échéant de

l'autorité compétente pour prendre la décision, à une concertation préalable à l'enquête publique associant le public pendant la durée d'élaboration du projet, plan, programme ou décision.

Dans le dossier déposé auprès de l'autorité administrative en vue de l'enquête publique, cette personne précise les concertations déjà menées ainsi que la façon dont est conduite la concertation entre le dépôt de son dossier et le début de l'enquête.

II. - Pour ces mêmes projets, plans, programmes ou décisions, l'autorité compétente peut demander l'organisation d'une concertation avec un comité rassemblant des représentants de l'État, des collectivités territoriales concernées par le projet, d'associations ou fondations mentionnées à l'article L. 141-3, des organisations syndicales représentatives de salariés et des entreprises.

Code de l'environnement (partie réglementaire)

LIVRE 1^{ER} :

DISPOSITIONS COMMUNES

TITRE II : INFORMATION

ET PARTICIPATION DES CITOYENS

Chapitre I^{er} :

Débat public relatif aux opérations d'aménagement.

(articles R.121-1 à R.121-16) (inséré par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 *Journal Officiel* du 28 février 2002). Version consolidée au 28 février 2009.

SECTION 1

Organisation du débat public

SOUS-SECTION 1

Publicité des projets et saisine de la Commission nationale du débat public.

ARTICLE R.121-1

I. - Lorsqu'ils répondent aux conditions prévues aux articles R.121-2 et R.121-3, sont soumis aux dispositions du présent chapitre les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales,

des établissements publics et des personnes privées entrant dans les catégories d'opérations et de projets d'investissements suivantes:

1. a) Créations d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2x2 voies à chaussées séparées;
 - b) Élargissement 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;
 2. Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes;
 3. Création ou extension d'infrastructures portuaires;
 4. Création de lignes électriques;
 5. Création de gazoducs;
 6. Création d'oléoducs;
 7. Création d'une installation nucléaire de base;
 8. Création de barrages hydroélectriques ou de barrages réservoirs;
 9. Transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables);
 10. Équipements culturels, sportifs, scientifiques, touristiques;
 11. Équipements industriels.
- II. - Le présent chapitre ne s'applique pas aux installations soumises à des règles de protection du secret de la défense nationale.

ARTICLE R.121-2

La liste des catégories d'opérations relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement dont la Commission nationale du débat public est saisie de droit en application du I de l'article L.121-8 est fixée au tableau ci-après. Le maître d'ouvrage ou, lorsque celui-ci n'est pas désigné, la personne publique responsable du projet saisit la Commission nationale du débat public en lui adressant le dossier prévu au deuxième alinéa du I de l'article L.121-8.

ARTICLE R.121-3

La liste des catégories d'opérations relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement dont les objectifs et les caractéristiques principales doivent, en application du II de l'article L.121-8, être rendus publics par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet est fixée au tableau de l'article R.121-2.

Les projets des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales ou des établissements publics en dépendant font l'objet d'une délibération qui est mentionnée en caractères apparents dans au moins un journal national et un journal diffusé dans le ou les départements intéressés. Les projets de l'État, de ses établissements publics et des personnes privées font l'objet d'un avis qui est mentionné en caractères apparents dans au moins un journal national et dans un journal diffusé dans le ou les départements intéressés.

Dans tous les cas, la mention précise les lieux où le public peut consulter le document décrivant les objectifs et les caractéristiques essentielles du projet.

ARTICLE R.121-4

En cas de saisine de la Commission nationale du débat public par un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, relative à un projet rendu public dans les conditions prévues à l'article R.121-3, la lettre adressée à la Commission est accompagnée de la délibération autorisant la saisine.

ARTICLE R.121-5

S'il y a lieu, la Commission nationale du débat public informe le maître d'ouvrage, ou à défaut la personne publique responsable, qu'elle a été saisie d'une demande de débat public sur un projet rendu public. Dans ce cas, le dossier relatif au projet constitué conformément au deuxième alinéa du I de l'article L.121-8 est adressé à la Commission par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet dans un délai d'un mois à compter de cette information.

ARTICLE R.121-6

La décision par laquelle la Commission nationale du débat public se prononce sur la suite réservée à une saisine est transmise au maître d'ouvrage, ou à défaut à la personne publique responsable du projet, et, le cas échéant, à l'auteur de la saisine. Elle est publiée au *Journal officiel de la République française*.

SOUS-SECTION 2

Déroulement du débat public.

ARTICLE R.121-7

I. - Lorsque la Commission nationale du débat public a décidé d'organiser elle-même un débat public, elle met en place une Commission particulière de trois à sept membres, y compris le président. Le président de la Commission particulière est désigné par la Commission nationale du débat public dans un délai de quatre semaines à compter de la décision d'organiser le débat. Les autres membres sont désignés par la Commission nationale du débat public sur proposition du président de la Commission particulière. Le président de la Commission nationale du débat public ne peut pas être désigné en qualité de président ou de membre d'une Commission particulière.

II. - Le maître d'ouvrage, ou à défaut la personne publique responsable du projet, propose au président de la Commission particulière un dossier en vue du débat dans un délai de six mois à compter de la date de publication de la décision mentionnée à l'article R.121-6. Ce dossier, à destination du public, est constitué suivant les indications de la Commission nationale du débat public. Il peut être complété à la demande du président de la Commission particulière avec des documents nécessaires au débat.

Le maître d'ouvrage peut également proposer des modalités d'organisation et un calendrier du débat.

III. - La Commission nationale du débat public accuse réception du dossier dès qu'elle l'estime complet. Si elle n'a pas fixé la date d'ouverture du débat dans un délai de deux mois à compter de cette réception, elle est réputée avoir renoncé à organiser un débat. Toutefois, après réception du dossier, elle peut décider de prolonger le délai avec l'accord du maître d'ouvrage.

IV. - La Commission particulière peut demander à la Commission nationale du débat public de décider des expertises complémentaires.

V. - Le président de la Commission particulière élabore le compte-rendu du déroulement du débat, et l'adresse à la Commission nationale du débat public de telle façon que le bilan dressé par le président de la Commission nationale

du débat public puisse, ainsi que le compte-rendu, être publié dans le délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat.

ARTICLE R.121-8

Lorsque la Commission nationale du débat public a décidé de confier l'organisation d'un débat public au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet, celui-ci lui propose les modalités d'organisation et le calendrier du débat public et lui adresse le dossier soumis à débat public dans un délai de six mois à compter de la date de publication de la décision mentionnée à l'article R.121-6. Ce dossier, à destination du public, est constitué suivant les indications fournies par la Commission nationale du débat public. Celle-ci peut demander qu'il soit complété par des documents nécessaires au débat.

Dès réception du dossier complet, la Commission nationale du débat public se prononce, dans un délai de deux mois, sur les modalités et notamment sur la date d'ouverture du débat.

Si elle ne se prononce pas dans le délai ci-dessus mentionné, elle est réputée avoir donné son accord aux propositions du maître d'ouvrage.

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet établit le compte-rendu du débat et le transmet à la Commission nationale du débat public de telle façon que le bilan dressé par son président puisse, ainsi que le compte-rendu, être publié dans le délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat.

ARTICLE R.121-9

Dans le cas où la Commission nationale du débat public estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet d'organiser une concertation selon des modalités qu'elle propose. Le maître d'ouvrage définit, en fonction des recommandations de la Commission, l'objet, les modalités, le déroulement et le calendrier de la concertation. Il en informe la Commission. À l'issue de cette concertation, le maître d'ouvrage en transmet le compte-rendu à la Commission.

ARTICLE R.121-10

Lorsque la Commission nationale

du débat public est saisie d'une demande de débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement en application de l'article L.121-10, elle organise le débat suivant les modalités définies à l'article R.121-7.

SOUS-SECTION 3 Issue débat public.

ARTICLE R.121-11

L'acte par lequel le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, après la publication du bilan du débat public, du principe et des conditions de la poursuite du projet fait l'objet d'une publication.

La décision prise par l'État ou la délibération d'un établissement public national est publiée au *Journal officiel de la République française*.

La délibération d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un établissement public en dépendant est publiée au Recueil des actes administratifs mentionné, selon le cas, aux articles R.2121-10, R.3131-1, R.4141-1, R.4423-1, R.4433-8 ou R.5211-41 du Code général des collectivités territoriales. La décision prise par les personnes privées fait l'objet d'une mention insérée en caractères apparents dans un journal national et un journal diffusé dans le ou les départements intéressés.

ARTICLE R.121-12

Le compte-rendu et le bilan du débat public, ainsi que le compte-rendu de la concertation prévue à l'article R.121-9, sont mis à disposition du commissaire enquêteur ou de la Commission d'enquête par le maître d'ouvrage et joints au dossier d'enquête publique.

SECTION 2

Fonctionnement de la Commission nationale du débat public

ARTICLE R.121-13

La Commission nationale du débat public élabore son règlement intérieur.

Ce règlement fixe notamment les règles de fonctionnement des Commissions particulières et précise les conditions dans lesquelles le président de la Commission nationale du débat public peut déléguer sa signature aux vice-présidents.

ARTICLE R.121-14

Les membres de la Commission nationale du débat public autres que le président et les vice-présidents perçoivent une indemnité forfaitaire attribuée en fonction de leur présence effective aux séances de la Commission. Son président fixe le montant de l'indemnité allouée à chacun des membres. Les membres de la Commission nationale du débat public ont droit au remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils sont susceptibles d'engager à l'occasion des déplacements effectués dans le cadre de leur mission dans les conditions applicables aux fonctionnaires civils de l'État.

ARTICLE R.121-15

Lorsque la Commission nationale du débat public décide la constitution d'une Commission particulière, le président et les membres de cette Commission ont droit à une indemnité et au remboursement, sur justificatifs, des frais qu'ils ont engagés.

Le président de la Commission nationale du débat public fixe, dans chaque cas, sur proposition du président de la Commission particulière, le montant de l'indemnité allouée et, le cas échéant, de l'allocation provisionnelle accordée.

ARTICLE R.121-16

Les frais et indemnités prévus aux articles R.121-14 et R.121-15 sont imputés sur le budget de la Commission nationale du débat public.

Leurs modalités de calcul sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'Environnement, du Budget et de la Fonction publique.

(1) Les textes en gras correspondent aux ajouts de la loi Grenelle II.

CATÉGORIES D'OPÉRATIONS VISÉES À L'ARTICLE L.121-8	SEUILS ET CRITÈRES VISÉS À L'ARTICLE L.121-8-I	SEUILS ET CRITÈRES VISÉS À L'ARTICLE L.121-8-II
1. a) Création d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2 × 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) Élargissement 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	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
c) Création de lignes ferroviaires	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
d) Création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants	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
2. Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aéroports	Aéroport de catégorie A et coût du projet supérieur à 100 M€	Aéroport 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 gazoducs	Gazoducs de diamètre supérieur ou égal à 600 mm et de longueur supérieure à 200 km	Gazoducs de diamètre supérieur ou égal à 600 mm et de longueur supérieure à 100 km
6. Création d'oléoducs	Oléoducs de diamètre supérieur ou égal à 500 mm et de longueur supérieure à 200 km	Oléoducs de diamètre supérieur ou égal à 500 mm et de longueur supérieure 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 seconde
10. Équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques	Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 300 M€	Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 150 M€
11. Équipements industriels	Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 300 M€	Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 150 M€

4. Règlement intérieur de la CNDP

La Commission nationale du débat public, vu le Code de l'environnement notamment ses articles L.121-1 à L.121-15, vu le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public,

décide:

Chapitre I^{er} : la Commission nationale du débat public

ARTICLE 1

La Commission a son siège 20, avenue de Ségur, 75007 Paris.

Les séances ont habituellement lieu au siège de la Commission; elles peuvent cependant se tenir en tout autre lieu du territoire national si la Commission le décide. Les séances ne sont pas publiques. La Commission se réunit à l'initiative du président; la convocation peut intervenir sur demande de trois membres de la Commission nationale. Les convocations sont adressées huit jours avant la date de la réunion.

ARTICLE 2

L'ordre du jour est établi par le président; il comporte obligatoirement toute question dont l'inscription est demandée dix jours au moins avant la séance par au moins trois membres de la Commission.

ARTICLE 3

La séance ne peut être ouverte que si la moitié au moins des membres en exercice sont présents ou représentés; le quorum est vérifié par le président en début de séance. Si le quorum n'est pas atteint, la Commission se réunit sept jours après: la règle du quorum ne s'applique plus. Chaque membre de la Commission ne peut disposer de plus d'une procuration. Les votes ont lieu à main levée, sauf si le président ou sept membres présents au moins demandent un scrutin secret. Le scrutin est secret pour la désignation du président et des membres des Commissions particulières. Si l'urgence le justifie, le président peut proposer une décision aux membres de la Commission par voie de

consultation écrite; cette consultation ne peut porter sur la décision d'organiser un débat, ni sur la désignation du président d'une CPDP.

ARTICLE 4

Les délibérations sont adoptées à la majorité des suffrages exprimés. En cas d'égalité, la voix du président est prépondérante. Les abstentions ou les votes blancs ou nuls sont exclus de son calcul. La suspension de séance est de droit lorsqu'elle est demandée par le président ou par trois membres au moins de la Commission. Le président en fixe la durée.

ARTICLE 5

Les délibérations et décisions sont signées par le président. Les procès-verbaux des réunions sont établis par le secrétariat général de la Commission nationale du débat public.

Doivent y figurer notamment:

- le nom des membres présents;
- les questions abordées;
- les interventions dont l'auteur a demandé qu'elles figurent au procès-verbal;
- le relevé des décisions.

Les procès-verbaux sont transmis aux membres de la Commission et adoptés au début de la séance qui suit leur transmission.

ARTICLE 6

Un bureau permanent est composé du président et des vice-présidents. Le bureau permanent se réunit périodiquement dans l'intervalle qui sépare deux réunions plénières de la Commission nationale. Il est chargé d'assister le président qui répartit la supervision de l'instruction des demandes d'ouverture de débat qui sont adressées à la Commission, l'examen des modalités d'organisation des débats publics décidés, le suivi des débats engagés et les suites données par le maître d'ouvrage.

ARTICLE 7

Le président informe les auteurs de la saisine, le maître d'ouvrage, les ministres et préfets intéressés de la désignation des présidents et membres des Commissions particulières; il leur communique la date à laquelle commencera le débat ainsi que la décision relative à son éventuelle prolongation. Il confie aux préfets destinataires de

ces informations le soin de les diffuser auprès des collectivités et des élus concernés.

ARTICLE 8

Une discussion générale sur la base du compte-rendu du débat public est ouverte devant la Commission, avant que le président n'en dresse le bilan. Le président de la Commission particulière est entendu à cette occasion.

ARTICLE 9

Le président prépare le projet de rapport annuel en vue de son approbation par la Commission. Celle-ci confie au président le soin de le communiquer au gouvernement et au Parlement et de le rendre public.

Chapitre II : les Commissions particulières

ARTICLE 10

Le président de la Commission particulière propose à la Commission nationale du débat public la désignation de membres présentant des qualités susceptibles de garantir l'équilibre des débats. Il s'assure qu'aucun d'entre eux n'est intéressé à l'opération au sens de l'art. 121-5 du Code de l'environnement.

ARTICLE 11

Sur proposition du président de la Commission particulière, le bureau fixe le siège de la Commission particulière.

ARTICLE 12

Le président de la Commission particulière propose à la Commission nationale, qui les approuve, le calendrier prévisionnel du débat et les modalités de son organisation.

La Commission nationale peut donner délégation à son président pour fixer le jour précis d'ouverture du débat en concertation avec le président de la Commission particulière ou le maître d'ouvrage auquel le débat a été confié.

ARTICLE 13

Le président de la Commission particulière organise le travail de cette dernière.

Il veille à ce que soit garanti l'égal accès de tous à l'information; en particulier, il s'assure que le public est bien informé: — des heures et lieux où il pourra prendre

connaissance du dossier du débat préparé par le maître d'ouvrage;
 – des conditions d'organisation des réunions et débats.
 Il détermine les conditions de la diffusion la plus large possible du dossier du débat préparé par le maître d'ouvrage, comme des documents produits à l'occasion du débat.
 Il anime la conduite des débats. Il préside les réunions publiques; il peut se faire représenter dans cette tâche par l'un des membres de la Commission particulière qu'il désigne. Dans les conditions qu'il détermine, les membres de la Commission particulière lui apportent leur concours. La Commission particulière se réunit au moins mensuellement pour suivre l'évolution du débat.

ARTICLE 14

Le président de la Commission nationale peut inviter le président de la Commission particulière à assister à une réunion de la Commission nationale traitant du débat en cause.

ARTICLE 15

Après débat au sein de la Commission particulière, le président de celle-ci établit le compte-rendu du déroulement du débat public. Il transmet le compte-rendu à la Commission nationale. Celui-ci devra notamment comporter :
 – les informations relatives à la préparation et l'organisation du débat;
 – les principales opinions exprimées, présentées notamment en fonction des objectifs de l'équipement projeté et des alternatives proposées.
 Le président de la Commission particulière transmet par ailleurs au président de la Commission nationale l'ensemble des documents du débat, et notamment les contributions écrites des acteurs, en vue de leur archivage.

ARTICLE 16

En dehors des réunions de la Commission, les membres de la Commission particulière sont tenus à un devoir de réserve.

Chapitre III : délégation de signature

ARTICLE 17

En cas d'empêchement, le président délègue sa signature à un vice-président.

ARTICLE 18

Le président délègue sa signature pour le fonctionnement administratif courant au secrétaire général de la Commission.

5. Éthique et déontologie des Commissions particulières du débat public

Engagement en faveur du débat :

Chaque membre de Commission particulière est appelé à :

1. Mettre en œuvre les orientations générales, les directives et les recommandations méthodologiques de la CNDP;
2. Œuvrer, sous la responsabilité du président de la Commission, avec impartialité, équité et intégrité;
3. Réserver aux travaux de la Commission particulière le temps requis pour la préparation, le déroulement et la conduite à bonne fin du débat;
4. Veiller à assurer à l'ensemble du public une information complète, objective, honnête et accessible;
5. Favoriser l'expression du public et contribuer à ce qu'il obtienne les réponses aux questions posées;
6. Veiller au respect de chacun et refuser les incivilités;
7. Collaborer à une saine gestion des moyens humains, matériels et financiers mis en œuvre.

Indépendance :

8. Aucune personne intéressée à une opération, à titre personnel ou en raison de ses fonctions, ne peut participer à un débat public se rapportant à cette opération;
9. Le membre de la Commission particulière doit porter sans délai à la connaissance du président de la Commission particulière du débat public tout changement de statut ou de fonction susceptible de porter atteinte à son indépendance;
10. Il manifeste, par son comportement et ses paroles, son indépendance par

rapport aux diverses parties prenantes aussi bien avant et pendant qu'après le débat public;
 11. Il s'interdit d'accorder, de solliciter, d'accepter tout avantage, direct ou indirect, au profit ou de la part de tout organisme ou personne concernés, à un titre ou à un autre, par le projet soumis à débat.

Devoir de neutralité et de réserve :

12. Il doit faire preuve de neutralité et de tolérance;
13. Il s'abstient, au cours du débat et au-delà jusqu'à la décision du maître d'ouvrage, d'exprimer toute opinion sur le fond du projet soumis à débat;
14. Il s'interdit de remettre en cause les décisions prises collégialement par la Commission particulière du débat public ou de commenter les décisions prises par cette dernière;
15. Il s'engage à ne pas user indûment de sa qualité de membre d'une Commission particulière.

CNDP
20, avenue de Ségur - 75007 Paris
www.debatpublic.fr

Document édité à 3500 exemplaires

Photographies: Raphaël Dautigny
et Jean-Robert Loquillard
Design graphique: Lowe Editorial
Impression: imprimerie Comelli



Numéro ISSN: 1760-933X



20, avenue de Ségur
75007 Paris
Tél: 01 42 19 20 26
Fax: 01 42 19 17 90

—
www.debatpublic.fr

cndp
Commission nationale
du débat public