



www.comedie.org

La concertation et la participation citoyenne : brève histoire de la réglementation et des pratiques sociales

Pierre-Yves GUIHENEUF, Geysler

Septembre 2009¹

Résistances rurales et luttes urbaines

Dans les années soixante, dans des territoires ruraux soumis à l'exode ou à de lentes dépressions économiques, la mobilisation d'associations et d'habitants s'organise autour du slogan « Vivre et travailler au pays ». Il s'agit de susciter la création d'emplois et d'activités par la mise en place de groupes locaux d'habitants et l'élaboration collective de projets. Dès les années soixante-dix, des coopérants de retour des pays du Sud fertilisent cette ébauche de mouvement participatif, très peu structuré, en y généralisant l'approche par projets, en renouvelant les pratiques d'animation de groupes et en introduisant des outils comme le diagnostic participatif. Leur réflexion est inspirée par des expériences pionnières issues de diverses régions du monde, théorisées par Ignacy Sachs et d'autres fondateurs du concept de développement endogène ou autocentré. Au cœur de ce mouvement : la mobilisation de groupes locaux autour de dynamiques collectives, le refus des cloisonnements sectoriels, l'opposition aux initiatives « descendantes », mais aussi une certaine tendance à la glorification du local et à l'isolement des territoires. Avec l'arrivée des politiques de développement rural et leur prise en main par les élus et les organisations professionnelles, ce mouvement s'étiole, non sans laisser une forte empreinte dans la façon de concevoir le développement local : plus « ascendant », plus collectif, constitué de l'agrégation de petits projets. Ces principes participatifs structureront durablement les pratiques de nombre d'animateurs.

Mais c'est en milieu urbain, à la fin des années soixante, que s'expriment les premiers signes de ce qu'on appellera rapidement « la démocratie participative ». A sa source : la critique des élus qui s'appuient sur la mobilisation populaire lors de leur accession au pouvoir et se dispensent ensuite d'associer les citoyens à la gestion municipale, ou le constat d'abandon de certaines zones périurbaines dans le contexte de fort développement économique des Trente Glorieuses. Se mettent alors en place des groupes d'action municipaux, des ateliers populaires urbains, des commissions extra-municipales... Ces revendications participatives prennent place dans les programmes de partis politiques d'opposition mais ce n'est que dans les années quatre-vingt-dix et surtout deux mille qu'elles trouveront une réelle traduction dans la législation (voir encadré) non sans provoquer les réticences de nombreux élus. Entre ceux – très minoritaires – qui appellent de leurs vœux l'émergence dans le débat politique local d'une société civile organisée et ceux qui militent pour le maintien des formes traditionnelles de décision basées sur la représentation, émerge une position intermédiaire qui reconnaît les vertus du débat dans la recherche de décisions plus justes et mieux comprises, pour peu qu'il soit strictement encadré par les pouvoirs publics et ne remette pas en cause leur exercice du pouvoir. L'évolution des rapports de force entre ces différentes positions donnera naissance, au cours des années, à des textes plus ou moins progressistes en matière de participation.

¹ Extrait de : Guide pratique du dialogue territorial, Philippe Barret avec la collaboration de Pierre-Yves Guihéneuf, nouvelle édition à paraître (2010).

Le mouvement en faveur de la participation citoyenne ne s'exprime pas seulement en France mais dans bien d'autres pays. Aux Etats-Unis, la sociologue Sherry Arnstein propose, dès 1969, une classification des différentes échelles de participation des citoyens aux décisions publiques, depuis le degré zéro (la manipulation par les pouvoirs en place) jusqu'au « contrôle citoyen ». En Allemagne, le sociologue Peter Dienel, cherchant à associer les habitants à la rénovation de quartiers urbains, imagine ce qu'il appelle les « Cellules de planification » (*Planungszelle*) : des groupes de vingt-cinq citoyens tirés au sort et invités à élaborer des recommandations. Le principe sera repris aux Etats-Unis, donnant naissance aux « Jurys citoyens », qui deviendront « Conférences de consensus » en s'exportant au Danemark, puis seront introduites en France sous le nom de « Conférence de citoyens ».

A la différence des initiatives nées dans le monde rural, les mouvements urbains ne visent pas la mise en place de projets par les habitants eux-mêmes, mais plutôt l'expression vigoureuse de leurs attentes et leur prise en compte par les autorités publiques locales. L'éducation du citoyen et l'émergence de contre-pouvoirs comme rempart aux dérives technocratiques et centralisatrices sont au cœur des motivations de ses inspireurs. Le mot-clé en est : « participation ».

Concertation et participation dans la législation française et les conventions internationales

- An VIII La **Constitution française** du 22 Frimaire stipule que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».
- 1807 La loi sur les travaux publics, puis celle sur les travaux d'intérêt général de 1892, instituent les **enquêtes publiques**, qui seront confirmées par les lois du 12 juillet 1983, du 13 décembre 2000 et du 27 février 2002.
- 1981 La loi du 12 mai crée les **Commissions départementales des sites et de l'environnement** qui intègrent notamment des élus, des représentants de l'Etat et des associations. Elles ont un rôle consultatif dans des opérations industrielles, minières, touristiques, etc.
- 1982 Les **lois de décentralisation** suscitent un rapprochement entre citoyens et centres de décision politique.
- 1983 La loi du 12 juillet, dite "**loi Bouchardeau**" généralise l'enquête publique, impose l'étude d'impact et fixe des règles renforçant l'information du public.
- 1992 La **Loi sur l'Eau** du 3 janvier instaure les SAGE et les Commissions Locales de l'Eau, un dispositif de gestion des ressources hydriques basé sur une concertation dont les modalités sont précisément définies par les textes.
- 1992 La "**circulaire Bianco**" du 15 février prévoit une procédure de concertation sur les grands projets d'infrastructures, dès leur conception. La procédure repose sur la constitution d'une commission indépendante désignée par le préfet.
- 1992 **La Déclaration de Rio**, dans son principe 10, déclare que "La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. [...] Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. "
- 1992 La loi d'orientation du 6 février relative à **l'administration territoriale** rappelle le droit des habitants à être informés et permet aux maires de les consulter sur les affaires relatives à la commune.
- 1995 La loi du 2 février relative à la protection de l'environnement, dite **loi "Barnier"**, crée la Commission Nationale du Débat Public, chargée d'organiser des consultations sur les grandes opérations d'aménagement d'intérêt national mises en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les sociétés d'économie mixte. Exemples : lignes électriques à très haute

- tension, autoroutes, voies ferrées, enfouissement de déchets radioactifs, extension ou création d'aéroports, etc.
- 1999 La loi du 25 juin pour l'aménagement et le développement durable du territoire crée les **Conseils de Développement**.
- 2000 Le Parlement européen adopte la **Directive cadre sur l'eau** qui demande la participation active des acteurs de l'eau – mais également du public en général – à l'élaboration des plans de gestion des ressources hydriques.
- 2000 La loi du 13 décembre relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi **SRU**) impose la concertation dans les Plans locaux d'urbanisme et les Schémas de cohérence territoriale, en laissant aux collectivités le soin d'en fixer les modalités.
- 2001 Le Livre blanc sur la **gouvernance** européenne, publié le 25 juillet par la Commission européenne, affirme comme un des principes de la bonne gouvernance « la participation des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques. »
- 2002 La loi du 27 février 2002 relative à la **démocratie de proximité**, dite loi Vaillant, dans son Titre I (« Participation des habitants à la vie locale ») rend obligatoires les Conseils de quartier pour les villes de plus de 80.000 habitants et, dans son titre IV (« de la participation du public à l'élaboration des grands projets ») transforme la Commission Nationale du Débat Public en autorité administrative indépendante (AAI), garante du débat public, élargit son domaine de compétence et diversifie ses modes d'intervention. Elle impose que les projets importants soient connus du public et confirme le principe que la CNDP organise un débat public sur les grandes opérations d'intérêt national.
- 2002 La France ratifie la **Convention d'Aarhus**, signée le 25 juin 1998. Elle prévoit une participation du public dans les domaines de l'énergie, les grands établissements industriels, le traitement des eaux, la gestion des déchets, etc. Son article 6 prévoit une participation du public dès le début de la procédure.
- 2003 L'article 2 de la loi du 30 juillet institue des Comités locaux d'information et de concertation (**CLIC**) pour les bassins industriels comprenant une ou plusieurs installations à risque (type Séveso), afin de permettre la concertation et la participation des parties prenantes - notamment les riverains- à la prévention des risques d'accidents.
- 2005 La **Charte de l'environnement** prévoit dans son article 7 que « toute personne a le droit [...] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Voir extraits des principaux textes en annexe à ce document.

Documents intégraux accessibles à partir du site www.comedie.org, rubrique « Ressources », puis « Chartes »

L'environnement, nouveau moteur de la concertation

Les années soixante-dix sont celles de la création du ministère de l'Environnement et d'une large diffusion des préoccupations envers la nature. C'est à ce moment que des pratiques de concertation apparaissent, ainsi que les premières recherches à ce sujet, non sans susciter des débats au sein du monde associatif sur la pertinence sur les risques d'abandonner des stratégies plus combatives. Au cours des deux décennies suivantes, le secteur de l'environnement se révèle comme un puissant facteur d'émergences de nouvelles dynamiques. Tout d'abord, dans la France des années quatre-vingt, où la consultation est fréquemment mise en œuvre par un pouvoir encore fortement centralisé, des Commissions départementales des sites et de l'environnement, organes consultatifs, sont mis en place et l'enquête

publique est généralisée. Mais ces procédures se révèlent vite peu pertinentes, notamment parce qu'elles ne désamorcent en rien les contestations environnementales, qui prennent de l'ampleur et débouchent parfois sur des conflits violents. Les années quatre-vingts sont également celles de la mise en œuvre des lois de décentralisation (à partir de 1982) qui ne parlent pas de concertation ou de participation mais qui, en rapprochant les centres de décision des citoyens et en les confiant à des élus et à des administrations territoriaux, créent les conditions de leur expression future.

En 1992, la loi sur l'Eau instaure les Commissions locales de l'eau, organes décentralisés composés d'élus, de représentants de l'Etat, d'usagers, de professionnels et d'associations. Elles sont chargées, dans le cadre des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), de faire des propositions en matière de gestion et de protection des ressources hydriques. Il faut prendre la mesure de cette innovation, à une époque où il revenait d'abord à l'Etat de se dresser au-dessus des intérêts partisans pour définir le bien commun. En confiant ce rôle à des groupes composés d'acteurs locaux – mais dont les pouvoirs publics ne sont évidemment pas exclus – et en créant les conditions d'un véritable dialogue en leur sein, on s'inscrit clairement dans le champ de la concertation.

La même année, inspirée par une expérience québécoise², la Circulaire Bianco pose le principe d'un débat ouvert au public avant tout grand projet d'aménagement. L'idée sera confirmée en 1995 par la création de la Commission nationale du débat public, qui deviendra autorité administrative indépendante en 2002 et diversifiera progressivement ses modes d'action. Le mode du débat public inspirera plus tard diverses autres expériences, comme le débat national sur l'énergie (2003) ou le débat national sur l'eau (2003-2004).

En 2002, la France ratifie la Convention internationale d'Aarhus, signée quatre ans plus tôt. Elle oblige chaque pays signataire à garantir à ses citoyens « les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation [...] au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement ». Cette convention bénéficiera d'une audience certaine et inspirera les nouvelles réglementations, comme la Directive-cadre sur l'Eau adoptée par l'Union européenne en 2000 et qui introduit la question de la participation du simple citoyen notamment dans les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, réservés aux groupes organisés de la société : organisations professionnelles, associations, collectivités territoriales...

Grâce à cette production législative, l'environnement devient, au cours des années 1990, un domaine privilégié d'application des principes de la concertation. Mais toutes les pratiques ne sont pas suscitées par la réglementation et, sur le terrain, d'innombrables expériences de concertation se mettent en place à l'initiative des acteurs locaux, que ce soit pour prévenir ou traiter des conflits, pour gérer des ressources naturelles, pour élaborer des conventions et des programmes, etc. En 1996, le ministère de l'Environnement élabore une Charte de la concertation qui en définit quelques principes. En 2003, les Comités locaux d'information et de concertation (CLIC) sont mis en place dans les bassins industriels à risque. En 2005, la Charte de l'Environnement rappelle le droit de tout citoyen à participer à toute décision publique ayant une influence sur l'environnement, sans pour autant préciser la nature de cette « participation ». En 2007, le Grenelle de l'Environnement innove en créant un dispositif nationale de co-construction de mesures diverses.

La recherche

Il est impossible de citer en peu de mots les travaux de recherche qui ont inspiré des démarches de concertation et de participation, depuis ceux menés en économie sur la gestion des biens publics et le contrat, ceux conduits en sociologie sur la décision ou les institutions, ceux de sciences politiques sur la décentralisation, la gouvernance et l'évolution des politiques publiques, ceux de psychologie sur le conflit et les échanges entre individus, ceux des sciences de gestion sur la négociation, enfin les apports de philosophes, de sociologues et de politologues sur la délibération ou la réforme de l'action publique. Il faut

² Celle du Bureau des audiences publiques pour l'environnement (BAPE).

ajouter à tout cela la production plus récente portant spécifiquement sur la concertation, le débat public ou la démocratie participative, notamment ceux qui ont été suscité par le programme du ministère de l'Ecologie « Concertation décision environnement » à partir de 1999.³

Même si les travaux de recherche n'orientent pas toujours directement la réflexion méthodologique des praticiens, ils fournissent un cadre explicatif qui lui donne sens et cohérence et qui les place dans une histoire sociale. Du même coup, ils les légitiment et rendent plus facile leur inscription dans la pratique des institutions, tout en apportant un regard extérieur qui permet une certaine prise de recul et une réflexion critique.

La science et la technique : de nouveaux apports

A partir des années quatre-vingt-dix, le développement des sciences et des techniques donne lieu à des expérimentations en matière de participation. Questionnant la pertinence des commissions composées de scientifiques et des pouvoirs publics dans la définition des orientations de la recherche ou dans la légalisation de certaines pratiques nouvelles, des personnalités et quelques associations demandent une ouverture des débats au monde associatif ou aux profanes. En 1999, une conférence de citoyens est organisée par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) sur le thème « Les OGM dans l'agriculture et l'alimentation ». D'autres expériences de ce type suivront, par exemple sur le changement climatique (2002). En 2009, un dispositif de ce type, mis en place simultanément dans cinquante pays sous l'égide du *Danish Board of Technology*, est destiné à contribuer à la conférence de Copenhague sur le changement climatique en y faisant entendre la voix des citoyens. Les questions liées à la recherche et au progrès suscitent également l'organisation de débats et favorisent la création de diverses instances de réflexion sur les choix technologiques et scientifiques.

Diversité des méthodes et des apports théoriques

Très tôt, des réflexions méthodologiques et théoriques sont venues fertiliser les pratiques des acteurs de terrain. Il faut noter en particulier les apports suivants.

La facilitation. La facilitation propose des méthodes d'animation de groupes travaillant dans un esprit de collaboration et désireux d'aboutir à des projets partagés en stimulant la créativité des personnes. Assez développée dans le monde de l'entreprise, elle a été inspirée par les travaux de sociologie critique et de psychologie sociale développés dans les années soixante par des chercheurs américains comme Maslow et Rogers, souhaitant libérer les individus de l'oppression intellectuelle exercée par les institutions. Valoriser la créativité des groupes et leur motivation ont également suscité des recherches comme celles du sociologue français Darré qui a élaboré une démarche de résolution collective de problèmes utilisée dans le monde agricole.

La médiation. Les principes méthodologiques de la médiation sont affinés au cours des années 1970 aux Etats-Unis et au Canada, et s'inspirent notamment de la négociation raisonnée développée par Fisher et Ury, chercheurs à l'Université de Harvard. A partir de 1973, ces principes sont mis en œuvre avec succès à propos d'un projet de barrage controversé aux Etats-Unis. A la faveur de cette expérience, la médiation environnementale se développe dans différents domaines : gestion de l'eau et des ressources naturelles, occupation de l'espace, équipements énergétiques, ferroviaires ou routiers, etc. Elle se diffuse dans de nombreux pays (Australie, Japon, Autriche, Pays-Bas, etc.) et acquière dans certains d'entre eux une reconnaissance officielle.

³ Bibliographie : voir le site www.comedie.org, page Ressources.

La gestion patrimoniale. Mise au point en France par Ollagnon en réponse à la difficulté de gérer collectivement des territoires et des ressources naturelles, la gestion patrimoniale accorde une grande importance à la compréhension des logiques des acteurs et en leurs capacités d'adaptation. Elle mise sur la création d'espaces de dialogue autour de la notion de patrimoine commun, facteur d'unité et d'identité permettant de souder les communautés locales. Elle a inspiré des expériences et même des institutions, comme l'Institution patrimoniale du Haut Béarn, mise en place suite aux conflits autour de la réintroduction de l'ours dans les Pyrénées.

Par ailleurs, certains **dispositifs** participatifs ont fait l'objet d'efforts particuliers de systématisation de la part de chercheurs et/ou de praticiens, sous forme de manuels et guide méthodologiques. En France, il s'agit notamment du débat public, telle qu'il est mis en œuvre par la CNDP, et des conférences de citoyens. Les budgets participatifs, les conseils de quartier et la concertation locale (ou dialogue territorial) ont également fait l'objet d'efforts de systématisation.

Ce travail des praticiens et des chercheurs, qui tend à normaliser de fait les démarches d'accompagnement de la participation et de la concertation en définissant des « dispositifs » types, est l'une des manifestations de la professionnalisation de ce champ d'activités depuis la fin des années quatre-vingt-dix.

Ce bref résumé historique n'est certainement pas exhaustif. Des pratiques de concertation ou de négociation issues d'autres domaines (par exemple de la diplomatie internationale, du dialogue social, de la négociation commerciale...) ont contribué à la réflexion et à la formation de nombreuses personnes.

Il ne doit pas laisser penser que la concertation s'inscrit inexorablement dans le sens de l'histoire. Les évolutions ci-dessus ne sont pas irréversibles et les forces qui s'y opposent restent vives. Consolider ces acquis en faveur du dialogue et de la participation et leur donner de nouveaux prolongements sont encore des objectifs d'actualité. Il revient notamment aux praticiens, par leur rigueur et leur transparence, et en concertation avec des élus, des chercheurs et des acteurs du territoire, de contribuer à ces tâches.

Documents de référence relatifs à la participation du public et à la concertation (extraits)

Conventions internationales

- 1992. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (Principe 10 sur la participation du public en matière d'environnement).
- 1998. Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (extraits). Décret d'application de 2002.

Textes législatifs nationaux

- 1992. Loi sur l'eau n°92-3 du 3 janvier (instituant les Commissions locales de l'eau : titre 1er, art. 5)
- 1995. Loi du 2 février, dite Loi Barnier (créant la Commission nationale du débat public : chap. 1, art. 2)
- 1999. Loi du 25 juin pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet (créant les Conseils de développement : art 25-2, alinea 7)
- 2000. Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (imposant la concertation dans les SCOT et les PLU (art. L 122-4)
- 2002. Loi du 27 février relative à la démocratie de proximité, dite loi Vaillant (instituant les Conseils de quartier (Titre I) et transformant la CNDP en autorité administrative indépendante (Titre IV)
- 2003. Loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques (créant les Comités locaux d'information et de concertation pour les bassins industriels à risque : chap 1, art. 1 et 2) et extraits de la circulaire d'application.
- 2005. Charte de l'environnement du 1er mars (dont article 7 relatif à la participation du public)

Principes de la concertation

- 1996. Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.
- 2002. Sept règles pour la concertation (Ministère de l'Équipement, du transport et du logement).

Autres documents

- 2001. Livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance.

Liste non exhaustive.

Documents intégraux accessibles via le site www.comedie.org, page « Ressources », puis « chartes ».



DÉCLARATION DE RIO SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

PRINCIPE 1

Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.

PRINCIPE 2

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

PRINCIPE 3

Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.

[...]

PRINCIPE 10

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

[...]

**LOI no 95-101 du 2 février 1995
relative au renforcement de la protection de l'environnement**

NOR: ENVX9400049L

[...]

TITRE Ier

DISPOSITIONS RELATIVES A LA PARTICIPATION DU PUBLIC
ET DES ASSOCIATIONS EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

CHAPITRE Ier

De la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement

Art. 2. - Sans préjudice des dispositions de la loi no 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement et de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement, un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration. Il est créé une commission dite « Commission nationale du débat public ». Cette commission peut être saisie conjointement par les ministres dont dépendent les projets pouvant donner lieu à débat public et par le ministre chargé de l'environnement ainsi que, pour les projets des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, par le ministre chargé des collectivités locales après consultation desdites collectivités territoriales.

La Commission nationale du débat public peut aussi être saisie par au moins vingt députés ou vingt sénateurs ainsi que par les conseils régionaux territorialement concernés par le projet.

Les associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 252-1 du code rural, exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, peuvent demander à la commission de se saisir d'un projet tel que défini au premier alinéa.

Lorsque la commission est saisie, elle consulte les ministres concernés.

La Commission nationale du débat public est composée, à parts égales:

- de parlementaires et d'élus locaux;
- de membres du Conseil d'Etat et des juridictions de l'ordre administratif et judiciaire;
- de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, de représentants des usagers et de personnalités qualifiées.

Elle est présidée par un conseiller d'Etat en activité ou honoraire.

La Commission nationale du débat public constitue pour chaque projet une commission particulière présidée par un de ses membres, qui organise le débat public.

Les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent faire partie de la commission particulière chargée d'organiser le débat public sur ladite opération.

A l'issue du débat public, le président de la Commission nationale dresse un bilan de ce débat et en publie le compte rendu, qui est mis à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête.

Un décret en Conseil d'Etat précise, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article, et notamment le stade d'élaboration du projet avant lequel le débat peut être organisé, les conditions de nomination du président et des membres de la commission et les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage peut être appelé à contribuer au financement du déroulement du débat public.

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, faite à Aarhus le 25 juin 1998

(JO du 21 septembre 2002)

NOR : MAEJ0230045D

(1) La présente convention entrera en vigueur le 6 octobre 2002.

Article 1er du décret du 12 septembre 2002

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, sera publiée au Journal officiel de la République française.

Article 2 du décret du 12 septembre 2002

Le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 12 septembre 2002.

Par le Président de la République, Jacques Chirac
Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin
Le ministre des affaires étrangères, Dominique de Villepin

Réserve et déclaration du Gouvernement de la République française

1. Réserve d'application territoriale :

" Le Gouvernement français n'appliquera pas la présente convention en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna. "

2. Déclaration interprétative concernant les articles 4, 5 et 6 de la convention :

" Le Gouvernement français veillera à la divulgation des informations pertinentes pour la protection de l'environnement, tout en assurant la protection du secret industriel et commercial, en se référant aux pratiques juridiques établies et applicables en France. "

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

Préambule

[...]

Article 1er

Objet. Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.

Article 2

Définitions. Aux fins de la présente Convention,

1. Le terme " Partie " désigne, sauf indication contraire, une Partie contractante à la présente Convention.

2. L'expression " autorité publique " désigne :

- a) L'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau ;
- b) Les personnes physiques ou morales qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement ;
- c) Toute autre personne physique ou morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les catégories visées aux alinéas a et b ci-dessus ;
- d) Les institutions de toute organisation d'intégration économique régionale visée à l'article 17 qui est Partie à la présente Convention.

La présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

3. L'expression " information(s) sur l'environnement " désigne toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle, et portant sur :

- a) L'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments ;
- b) Des facteurs tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements et des activités ou mesures, y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement relevant de l'alinéa a ci-dessus et l'analyse coût-avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement ;
- c) L'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie ainsi que l'état des sites culturels et des constructions dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par les facteurs, activités ou mesures visés à l'alinéa b ci-dessus.

4. Le terme " public " désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

5. L'expression " public concerné " désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.

Article 3

Dispositions générales

1. Chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente Convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente Convention.

2. Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.

3. Chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement.

4. Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation.

5. Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte au droit des Parties de continuer d'appliquer ou d'adopter, à la place des mesures prévues par la présente Convention, des mesures assurant un accès plus large à l'information, une participation accrue du public au processus décisionnel et un accès plus large à la justice en matière d'environnement.

6. Rien dans la présente Convention n'oblige à déroger aux droits existants concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

7. Chaque Partie œuvre en faveur de l'application des principes énoncés dans la présente Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement.

8. Chaque Partie veille à ce que les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la présente Convention ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action. La présente disposition ne porte nullement atteinte au pouvoir des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire.

9. Dans les limites du champ d'application des dispositions pertinentes de la présente Convention, le public a accès à l'information, il a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans

le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités.

Article 4

Accès à l'information sur l'environnement

1. Chaque Partie fait en sorte que, sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, y compris, si la demande leur en est faite et sous réserve de l'alinéa b ci-après, des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, que ces documents renferment ou non d'autres informations :

a) Sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier ;

b) Sous la forme demandée à moins :

i) Qu'il soit raisonnable pour l'autorité publique de communiquer les informations en question sous une autre forme, auquel cas les raisons de ce choix devront être indiquées ;

ou

ii) Que les informations en question aient déjà été rendues publiques sous une autre forme.

2. Les informations sur l'environnement visées au paragraphe 1 ci-dessus sont mises à la disposition du public aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise, à moins que le volume et la complexité des éléments d'information demandés ne justifient une prorogation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à deux mois. L'auteur de la demande est informé de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient.

3. Une demande d'informations sur l'environnement peut être refusée si :

a) L'autorité publique à laquelle la demande est adressée n'est pas en possession des informations demandées ;

b) La demande est manifestement abusive ou formulée en termes trop généraux ; ou

c) La demande porte sur des documents qui sont en cours d'élaboration ou concerne des communications internes des autorités publiques à condition que cette exception soit prévue par le droit interne ou la coutume, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public.

4. Une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur :

a) Le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne ;

b) Les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique ;

c) La bonne marche de la justice, la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou la capacité d'une autorité publique d'effectuer une enquête d'ordre pénal ou disciplinaire ;

d) Le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées ;

e) Les droits de propriété intellectuelle ;

f) Le caractère confidentiel des données et/ou des dossiers personnels concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque le caractère confidentiel de ce type d'information est prévu par le droit interne ;

g) Les intérêts d'un tiers qui a fourni les informations demandées sans y être contraint par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre et qui ne consent pas à la divulgation de ces informations ; ou

h) Le milieu sur lequel portent les informations, comme les sites de reproduction d'espèces rares.

Les motifs de rejet susmentionnés devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement.

5. Si une autorité publique n'est pas en possession des informations sur l'environnement demandées, elle fait savoir aussi rapidement que possible à l'auteur de la demande à quelle autorité publique celui-ci peut, à sa connaissance, s'adresser pour obtenir les informations en question ou transmet la demande à cette autorité et en informe son auteur.

6. Chaque Partie fait en sorte que, s'il est possible, sans en compromettre le caractère confidentiel, de dissocier les informations sur l'environnement demandées qui, en vertu de l'alinéa c du paragraphe 3 et du paragraphe 4 ci-dessus, n'ont pas à être divulguées, des autres informations sur l'environnement demandées, les autorités publiques communiquent ces dernières.

7. Le rejet d'une demande d'informations est notifié par écrit si cette demande a été faite par écrit ou si son auteur sollicite une réponse écrite. Dans la notification du rejet, l'autorité publique expose les motifs de ce rejet et informe l'auteur de la demande du recours dont il dispose en vertu de l'article 9. Le rejet de la demande est notifié aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois, à moins que la complexité des informations demandées ne justifie une prorogation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à deux mois. L'auteur de la demande est informé de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient.

8. Chaque Partie peut autoriser les autorités publiques qui fournissent des informations à percevoir un droit pour ce service mais ce droit ne doit pas dépasser un montant raisonnable. Les autorités publiques qui ont l'intention de faire payer les informations qu'elles fournissent font connaître aux auteurs des demandes d'informations le barème des droits à acquitter, en indiquant les cas dans lesquels elles peuvent renoncer à percevoir ces droits et ceux dans lesquels la communication des informations est subordonnée à leur paiement préalable.

Article 5

Rassemblement et diffusion d'informations sur l'environnement

1. Chaque Partie fait en sorte :

- a) Que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions ;
- b) Que des mécanismes obligatoires soient mis en place pour que les autorités publiques soient dûment informées des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement ;
- c) Qu'en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, qu'elle soit imputable à des activités humaines ou qu'elle soit due à des causes naturelles, toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages qui sont en la possession d'une autorité publique soient diffusées immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées.

2. Chaque Partie veille à ce que, dans le cadre de la législation nationale, les autorités publiques mettent les informations sur l'environnement à la disposition du public de façon transparente et à ce que ces informations soient réellement accessibles, notamment :

- a) En fournissant au public des renseignements suffisants sur le type et la teneur des informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques compétentes, sur les principales conditions auxquelles ces informations sont mises à sa disposition et lui sont accessibles et sur la procédure à suivre pour les obtenir ;
- b) En prenant et en maintenant des dispositions pratiques, par exemple :
 - i) En établissant des listes, des registres ou des fichiers accessibles au public ;

- ii) En faisant obligation aux fonctionnaires d'apporter leur concours au public qui cherche à avoir accès à des informations en vertu de la présente Convention ; et
- iii) En désignant des points de contact ; et
- c) En donnant accès gratuitement aux informations sur l'environnement figurant dans les listes, registres ou fichiers visés à l'alinéa b i ci-dessus.

3. Chaque Partie veille à ce que les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès par le biais des réseaux de télécommunications publics. Devraient notamment être accessibles sous cette forme les informations suivantes :

- a) Les rapports sur l'état de l'environnement visés au paragraphe 4 ci-après ;
- b) Les textes de lois sur l'environnement ou relatifs à l'environnement ;
- c) Le cas échéant, les politiques, plans et programmes sur l'environnement ou relatifs à l'environnement et les accords portant sur l'environnement ; et
- d) D'autres informations, dans la mesure où la possibilité de les obtenir sous cette forme faciliterait l'application de la législation nationale visant à donner effet à la présente Convention, pour autant que ces informations soient déjà disponibles sous forme électronique.

4. Chaque Partie publie et diffuse à des intervalles réguliers ne dépassant pas trois ou quatre ans un rapport national sur l'état de l'environnement, y compris des informations sur la qualité de l'environnement et des informations sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement.

5. Chaque Partie prend des mesures, dans le cadre de sa législation, afin de diffuser notamment :

- a) Les textes de lois et les documents directifs tels que les documents sur les stratégies, politiques, programmes et plans d'action relatifs à l'environnement et les rapports faisant le point de leur application, établis aux différents échelons de l'administration publique ;
- b) Les traités, conventions et accords internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement ; et
- c) Le cas échéant, les autres documents internationaux importants portant sur des questions relatives à l'environnement.

6. Chaque Partie encourage les exploitants dont les activités ont un impact important sur l'environnement à informer périodiquement le public de l'impact sur l'environnement de leurs activités et de leurs produits, le cas échéant dans le cadre de programmes volontaires d'étiquetage écologique ou d'écobilans ou par d'autres moyens.

7. Chaque Partie :

- a) Rend publics les faits et les analyses des faits qu'elle juge pertinents et importants pour élaborer les propositions concernant les mesures essentielles à prendre en matière d'environnement ;
- b) Publie ou rend accessibles d'une autre manière les documents disponibles expliquant comment elle traite avec le public dans les affaires relevant de la présente Convention ; et
- c) Communique sous une forme appropriée des informations sur la façon dont l'administration, à tous les échelons, exerce les fonctions publiques ou fournit des services publics relatifs à l'environnement.

8. Chaque Partie met au point des mécanismes dans le but de faire en sorte que des informations suffisantes sur les produits soient mises à la disposition du public de manière à permettre aux consommateurs de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause.

9. Chaque Partie prend des mesures pour mettre en place progressivement, compte tenu, le cas échéant, des processus internationaux, un système cohérent de portée nationale consistant à inventorier ou à enregistrer les données relatives à la pollution dans une base de données informatisée structurée et accessible au public, ces données étant recueillies au moyen de formules de déclaration normalisées. Ce système pourra prendre en compte les apports, les rejets et les transferts dans les différents milieux et sur les lieux de traitement et d'élimination sur le site et hors du site d'une série donnée de substances et de

produits découlant d'une série donnée d'activités, y compris de l'eau, de l'énergie et des ressources utilisées aux fins de ces activités.

10. Rien dans le présent article ne saurait porter atteinte au droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations relatives à l'environnement conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4.

Article 6

Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières

1. Chaque Partie :

- a) Applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I ;
- b) Applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions ;
- c) Peut décider, au cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette Partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.

2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment :

- a) L'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise ;
- b) La nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés ;
- c) L'autorité publique chargée de prendre la décision ;
- d) La procédure envisagée, y compris, dans les cas où ces informations peuvent être fournies :
 - i) La date à laquelle elle débutera ;
 - ii) Les possibilités qui s'offrent au public d'y participer ;
 - iii) La date et le lieu de toute audition publique envisagée ;
 - iv) L'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents et auprès de laquelle ces renseignements ont été déposés pour que le public puisse les examiner ;
 - v) L'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions ;
 - vi) L'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles ;
- e) Le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement.

3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

4. Chaque Partie prend des dispositions pour 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.

5. Chaque Partie devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande.

6. Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande lorsque le droit interne l'exige, et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public, sans préjudice du droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4. Les informations pertinentes comprennent au minimum et sans préjudice des dispositions de l'article 4 :

- a) Une description du site et des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et des émissions prévues ;
- b) Une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement ;
- c) Une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, y compris les émissions ;
- d) Un résumé non technique de ce qui précède ;
- e) Un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation ; et
- f) Conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment où le public concerné doit être informé conformément au paragraphe 2 ci-dessus.

7. La procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée.

8. Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre sa décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.

9. Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée.

10. Chaque Partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent mutatis mutandis lorsqu'il y a lieu.

11. Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela est possible et approprié, des dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

Article 7

Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement

Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement.

Article 8

Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale

Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié - et tant que les options sont encore ouvertes - durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. A cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes :

- a) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective ;
- b) Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens ; et
- c) Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible.

[...]

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992

Sur l'eau

NOR: ENVX9100061L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1er. -

L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.

L'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis.

[...]

TITRE Ier

DE LA POLICE ET DE LA GESTION DES EAUX

[...]

Art. 5. -

Dans un groupement de sous-bassins ou un sous-bassin correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère, un schéma d'aménagement et de gestion des eaux fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides, de manière à satisfaire aux principes énumérés à l'article 1er. Son périmètre est déterminé par le schéma directeur mentionné à l'article 3 ; à défaut, il est arrêté par le représentant de l'Etat, après consultation ou sur proposition des collectivités territoriales et après consultation du comité de bassin.

Pour l'élaboration, la révision et le suivi de l'application du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, **une commission locale de l'eau est créée par le représentant de l'Etat.**

Elle comprend :

- pour moitié, des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, qui désignent en leur sein le président de la commission ;
- pour un quart, des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations concernées. Ces associations doivent être régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date de la création de la commission et se proposer, par leurs statuts, la sauvegarde de tout ou partie des principes visés à l'article 1er ;
- pour un quart, des représentants de l'Etat et de ses établissements publics.

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux dresse un constat de l'état de la ressource en eau et du milieu aquatique. Il recense les différents usages qui sont faits des ressources en eau existantes.

Il prend en compte les documents d'orientation et les programmes de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des syndicats mixtes, des établissements publics, des autres personnes morales de droit public, ainsi que des sociétés d'économie mixte et des associations

syndicales de la loi du 21 juin 1865 ayant des incidences sur la qualité, la répartition ou l'usage de la ressource en eau.

Il énonce, ensuite, les priorités à retenir pour atteindre les objectifs définis au premier alinéa, en tenant compte de la protection du milieu naturel aquatique, des nécessités de mise en valeur de la ressource en eau, de l'évolution prévisible de l'espace rural, de l'environnement urbain et économique et de l'équilibre à assurer entre les différents usages de l'eau. Il évalue les moyens économiques et financiers nécessaires à sa mise en oeuvre. Il doit être compatible avec les orientations fixées par le schéma directeur mentionné à l'article 3 de la présente loi, s'il existe.

Le projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux, élaboré ou révisé par la commission locale de l'eau, est soumis à l'avis des conseils généraux, des conseils régionaux et du comité de bassin intéressés. Le comité de bassin assure l'harmonisation des schémas d'aménagement et de gestion des eaux entrant dans le champ de sa compétence.

Le projet est rendu public par l'autorité administrative avec, en annexe, les avis des personnes consultées. Ce dossier est mis à la disposition du public pendant deux mois.

A l'issue de ce délai, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux, éventuellement modifié pour tenir compte des observations du public, des avis des communes, des conseils généraux, des conseils régionaux et du comité de bassin, est approuvé par l'autorité administrative. Il est tenu à la disposition du public.

Lorsque le schéma a été approuvé, les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives et applicables dans le périmètre qu'il définit doivent être compatibles ou rendues compatibles avec ce schéma. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions du schéma.

La commission locale de l'eau connaît des réalisations, documents ou programmes portant effet dans le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et des décisions visées à l'alinéa ci-dessus.

Un décret fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.

LOI no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

NOR : ATEX9800094L

Texte paru au JORF/LD page 09515

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1er

L'article 1er de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi rédigé :

« Art. 1er. - La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations.

[...]

Article 25

I. - L'intitulé du titre II de la loi no 95-115 du 4 février 1995 précitée est ainsi rédigé : « De l'organisation et du développement des territoires : des pays et des agglomérations ».

II. - L'article 22 de la même loi est ainsi rédigé :

« Art. 22. - Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays.

[...]

« Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en oeuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions.

[...]

**LOI no 2000-1208 du 13 décembre 2000
relative à la solidarité et au renouvellement urbains**

NOR : EQUX9900145L

Texte paru au JORF/LD page 19777

« Art. L. 122-4. - Le schéma de cohérence territoriale est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte. Cet établissement public est également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma de cohérence territoriale. Il précise les modalités de concertation conformément à l'article L. 300-2. La délibération qui organise la concertation est notifiée aux personnes visées au premier alinéa de l'article L. 122-7.

[...]

« Art. L. 122-17. – [...] « Les actes prescrivant l'élaboration, la modification ou la révision d'un schéma directeur en application des articles L. 122-1-1 à L. 122-5 dans leur rédaction antérieure à la loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 précitée valent prescription de l'élaboration ou de la révision du schéma de cohérence territoriale en application des articles L. 122-3 et L. 122-13 dans leur rédaction issue de cette loi. Lorsque le projet n'a pas été arrêté à la date d'entrée en vigueur de ladite loi, l'élaboration ou la révision est soumise au régime juridique défini par le présent chapitre. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère, en application de l'article L. 300-2, sur les modalités de la concertation avec la population.

[...]

Article 25

L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1o Dans la première phrase du I, après les mots : « le conseil municipal », sont insérés les mots : « ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale » ;

2o Le a du I est ainsi rédigé :

« a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ; »

3o Le II est abrogé ;

4o Dans le III qui devient le II, les mots : « dans des conditions fixées en accord avec la commune » sont remplacés par les mots : « dans des conditions fixées après avis de la commune ».

NOR : INTX0100065L

TITRE Ier

DE LA DEMOCRATIE DE PROXIMITE

Chapitre Ier

Participation des habitants à la vie locale

Article 1er

I. - 1. Le chapitre II du titre IV du livre Ier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est intitulé : « Consultation des électeurs sur les affaires communales ».

[...]

II. - L'article L. 2143-1 du même code est ainsi rétabli :

« Art. L. 2143-1. - Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune.

« Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.

« Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

« Le conseil municipal peut affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement.

« Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent appliquer les présentes dispositions. Dans ce cas, les articles L. 2122-2-1 et L. 2122-18-1 s'appliquent. »

[...]

Article 5

I. - Le titre Ier du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre III intitulé : « Participation des habitants et des usagers à la vie des services publics », comprenant un article L. 1413-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1413-1. - Les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière.

« Cette commission, présidée par le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional, le président de l'organe délibérant, ou leur représentant, comprend des membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile.

« La majorité des membres de la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux.

« La commission examine chaque année sur le rapport de son président :

« 1o Le rapport, mentionné à l'article L. 1411-3, établi par le délégataire de service public ;

« 2o Les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères visés à l'article L. 2224-5 ;

« 3o Un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

« Elle est consultée pour avis par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant sur :

« 1o Tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce dans les conditions prévues par l'article L. 1411-4 ;

« 2o Tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie. »

[...]

TITRE IV
DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC
A L'ELABORATION DES GRANDS PROJETS
Chapitre Ier
Concertation avec le public
Article 132

Le 4o du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« 4o Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. »

[...]

Article 134

Le chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« Chapitre Ier

« 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

« Art. 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'Etat, 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'Etat, 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.

« 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 Ier du présent code ou du chapitre Ier du titre Ier 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.

« Art. 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 III du code de l'urbanisme. Toutefois peuvent en relever certains projets d'investissement dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

« 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

« Art. L. 121-3. - La Commission nationale du débat public est composée de vingt et un membres nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat. Outre son président et deux vice-présidents, elle comprend :

« 1o Un député et un sénateur nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat ;

« 2o Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés ;

« 3o Un membre du Conseil d'Etat, élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;

« 4o Un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;

« 5o Un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;

« 6o 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 ;

« 7o 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 ;

« 8o 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 ;

« 9o 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.

« Art. 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.

« Art. 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.

« Art. L. 121-6. - Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Commission nationale du débat public sont inscrits au budget général de l'Etat 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.

« Art. 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

« Art. 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'Etat.

« 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'Etat 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.

« En ce cas, 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.

« Art. 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.

« 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.

« Art. 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 en matière d'environnement ou d'aménagement.

« Art. 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.

« Art. 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.

« Art. 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. 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.

« Art. 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.

« Art. L. 121-15. - Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent chapitre. »

Chapitre II Concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales Article 135

Le livre III de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1o Son intitulé est ainsi rédigé : « Régime applicable aux biens et travaux des collectivités territoriales, de leurs établissements et de leurs groupements » ;

2o Il est créé un titre III intitulé : « Concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales », comprenant un chapitre unique intitulé : « Régime général » et comprenant les articles L. 1331-1 à L. 1331-3 ainsi rédigés :

« Art. L. 1331-1. - Les projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales ou d'un des établissements publics en dépendant, dont le coût est supérieur à un seuil ou répondant à des critères physiques ou géographiques définis par décret en Conseil d'Etat, font l'objet d'une concertation entre l'Etat et la collectivité territoriale ou l'établissement public maître d'ouvrage.

« La concertation a pour objet de s'assurer que le projet ne porte atteinte à aucun des intérêts publics civils ou militaires dont l'Etat a la charge et de veiller au respect des dispositions législatives et réglementaires, notamment celles de l'article L. 1111-7 concernant le fonctionnement et l'intégrité des installations ou ouvrages intéressant la défense nationale ou celles relatives aux projets d'intérêt général prévus à l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme.

« Cette concertation est menée de manière déconcentrée. Si le projet est présenté par une collectivité locale, le représentant de l'Etat qui participe à la concertation est le préfet du département où se trouve cette collectivité locale. Si le projet est présenté par plusieurs départements ou par des communes ou groupements de communes appartenant à des départements différents, le représentant de l'Etat dans le département où doit être réalisée la plus grande partie de l'opération est chargé de conduire la concertation et d'en régler les conclusions motivées.

« Art. L. 1331-2. - Saisi par le président de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, le représentant de l'Etat conduit la concertation. A l'issue de celle-ci, il en dresse le procès-verbal et, s'il estime nécessaires des modifications du projet pour assurer la sauvegarde des intérêts mentionnés à l'article L. 1331-1 ou le respect de la légalité, il adresse une lettre motivée au maître d'ouvrage.

« Le cas échéant, le maître d'ouvrage communique au représentant de l'Etat les observations relatives à cette lettre motivée.

« Le représentant de l'Etat rédige des conclusions motivées qui relatent le déroulement de la procédure et indiquent les éléments principaux sur lesquels a porté la concertation et, le cas échéant, les désaccords qui

subsistent.

« La procédure de concertation a une durée maximale de six mois. L'enquête publique ne peut être ouverte avant sa conclusion. Les conclusions motivées du représentant de l'Etat et la réponse du maître d'ouvrage sont jointes au dossier d'enquête.

« Art. L. 1331-3. - Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions et les modalités d'application du présent chapitre. »

[...]

Fait à Paris, le 27 février 2002.

LOI n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

NOR: DEVX0200176L

TITRE Ier : RISQUES TECHNOLOGIQUES

Chapitre Ier : Information

Article 1

Le quatrième alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Lorsque l'enquête publique porte sur une demande d'autorisation concernant une installation figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8, cette réunion est obligatoire à la demande du maire de la commune sur le territoire de laquelle sera sise l'installation ou du président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme ou de développement économique dont le périmètre comprend le territoire de la commune sur lequel sera sise l'installation. »

Article 2

L'article L. 125-2 du code de l'environnement est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le préfet crée un comité local d'information et de concertation sur les risques pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8. Ce comité peut faire appel aux compétences d'experts reconnus, notamment pour réaliser des tierces expertises. Il est tenu informé de tout incident ou accident touchant à la sécurité des installations visées ci-dessus. Il est doté par l'Etat des moyens de remplir sa mission. Les conditions d'application du présent alinéa et notamment les règles de composition des comités locaux d'information et de concertation sur les risques sont fixées par décret. »

Extraits de la circulaire d'application envoyée aux Préfets le 26 avril 2005
(source Ministère de l'Ecologie)

3- Structure

Un CLIC est composé de

- 30 membres au maximum
- 5 collègues, équilibrés autant que possible, nommés par le Préfet pour une durée de trois ans renouvelable

Collège "Administration"

- Préfet
- Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIACED-PC)
- Service Départementale d'Incendie et de Secours (SDIS)
- Service chargé de l'inspection des installations classées (DRIRE)
- Direction Régionale ou Départementale de l'Equipement (DRE ou DDE)
- Service chargé de l'inspection du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP)

Collège " collectivités territoriales"

- Collectivité territoriale ou établissements publics de coopération intercommunale (communes et communautés de communes)

Collège " exploitants"

- Installations classées soumises à servitudes d'utilité publique (établissement Seveso seuil haut)
- le cas échéant, autorités gestionnaires des ouvrages d'infrastructures routière, ferroviaire, portuaire ou de navigation intérieure
- ou des installations multimodales situées dans le périmètre du CLIC

Collège " riverains "

- Associations locales
- Riverains situés à l'intérieur de la zone du CLIC
- le cas échéant, personnalités qualifiées

(Nota : les riverains sont les personnes concernées, dans leur environnement immédiat, par les risques présentés par les installations : ils peuvent être des particuliers, des associations, des entreprises, des établissements publics, etc...).

Collège "salariés "

- Représentants du comité interentreprises de santé et de sécurité au travail (CHSCT interentreprises)
- A défaut, au moins un représentant du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) de chaque établissement
- à défaut, les délégués du personnel de ou des établissements

Les acteurs locaux, riverains et salariés, doivent avoir une représentation effective. Les autres collèges peuvent avoir une représentation indirecte.

Chaque membre peut mandater un autre membre pour le remplacer en cas d'empêchement (2 mandats au maximum)

Des personnalités aptes à éclairer les débats peuvent être invitées par le président à certaines réunions.

(Nota : il appartient au CLIC de désigner le président)

4- Rôle et fonctionnement

Le CLIC doit créer un cadre d'échanges entre ses membres contribuant à la définition et la validation d'informations :

- en invitant les industriels et les pouvoirs publics à présenter leur stratégie et leurs résultats en matière de sécurité
- en participant aux campagnes d'informations réglementaires
- en sensibilisant les membres du CLIC à leur possibilité d'action, à leur rôle de relais d'information

Le CLIC doit s'attacher à développer un climat de confiance

- en constituant un réseau de personnes ressources (utiles en cas d'accident ou d'incident)
- en faisant en sorte d'être un lieu de débat dépassionné
- en constituant un relais d'information clairement identifié par les riverains.

Le CLIC peut se saisir de toute question ayant trait à la sécurité des installations AS et donner un avis sur les mesures de prévention des risques engendrés par les installations

Le CLIC se réunit au moins une fois par an et autant que de besoin. Le ministère de l'écologie et du développement durable, au travers des DRIRE, finance le secrétariat et les missions du comité.

Lieu d'échange et d'informations sur les actions menées par les exploitants des installations classées en vue d'en prévenir les dangers, le CLIC :

- Est associé à l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques (PPRT),
- Est informé le plus en amont possible par l'exploitant des projets de modification ou d'extension des installations à l'origine du risque, des accidents dont les conséquences sont perceptibles à l'extérieur du site,

- Est destinataire du bilan des actions et plans de prévention menés par l'exploitant ainsi que des rapports d'analyse critique relatif au dossier d'autorisation,
- Donne son avis sur les plans d'urgence, les documents réalisés par l'exploitant et les pouvoirs publics en vue d'informer les citoyens sur les risques auxquels ils sont exposés,
- Peut faire appel aux compétences d'experts reconnus, notamment pour réaliser des tierces expertises. Le recours à l'expertise en vue d'éclairer les débats fera l'objet d'un partenariat financier entre les parties concernées. Il ne doit pas interférer ou se substituer avec les procédures réglementaires.

5- Articulation SPPPI / CLIC

Les SPPPI (secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles), présents dans les principaux bassins à risques, dont la création est plus ancienne et qui ont pour mission notamment d'informer, de débattre d'objectifs de réduction sur les risques et pollutions, ont vocation à jouer le rôle de coordination des CLIC créés dans leur zone géographique de compétence. La commission risques d'un SPPPI peut également, à la demande du Préfet, assurer la mission du CLIC.

Le SPPPI appuie l'action des CLIC implantés dans sa zone géographique de compétence :

- il favorise les échanges d'expérience
- il favorise la capitalisation des informations en provenance des CLIC
- il doit à la fois mettre à la disposition des CLIC les éléments ou références indispensables pour éclairer chaque question et, simultanément, éviter les doublons en vue d'optimiser la gestion de l'argent public, en appliquant le principe de subsidiarité

Le SPPPI peut prendre en charge le secrétariat du CLIC

Le SPPPI constitue une base de réflexion et d'études sur des sujets transversaux et génériques liés à la prévention des pollutions et des risques industriels intéressant plusieurs CLIC à une échelle interdépartementale voire interrégionale

Le président du SPPPI peut inviter le président du CLIC à présenter les travaux de son comité devant le SPPPI

Charte de l'environnement

Texte adopté le 28 Février 2005 par le Parlement réuni en Congrès et promulgué le 1er Mars 2005 par Jacques Chirac, Président de la République.

La Charte de l'environnement de 2004 est ainsi rédigée :

« Le peuple français,

« Considérant,

« Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

« Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

« Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

« Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

« Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

« Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

« Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ;

« Proclame :

« *Art. 1^{er}.* - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

« *Art. 2.* - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

« *Art. 3.* - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

« *Art. 4.* - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

« *Art. 5.* - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre

de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

« *Art. 6.* - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

« *Art. 7.* - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

« *Art. 8.* - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

« *Art. 9.* - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

« *Art. 10.* - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France. »

La Charte de la concertation

du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

(1996)

PREAMBULE

Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage. La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires.

La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation. Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en œuvre.

La charte de la concertation a pour objectif :

1. de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;
2. d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;
3. de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.

LES SIGNATAIRES DE LA PRESENTE CHARTE S'ENGAGENT A EN RESPECTER LES PRINCIPES DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE ET D'ECOUTE

Article 1 : LA CONCERTATION COMMENCE A L'AMONT DU PROJET La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution.

Article 2 : LA CONCERTATION EST AUSSI LARGE QUE POSSIBLE La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers... Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

Article 3 : LA CONCERTATION EST MISE EN ŒUVRE PAR LES POUVOIRS PUBLICS La mise en œuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en œuvre. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation.

Article 4 : LA CONCERTATION EXIGE LA TRANSPARENCE Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées,

les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

Article 5 : LA CONCERTATION FAVORISE LA PARTICIPATION La concertation a, notamment, pour objet : - de favoriser le débat ; - d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue ; - de favoriser la cohésion sociale ; - d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions. Le maître d'ouvrage énonce, tout d'abord, les alternatives et les variantes qu'il a lui-même étudiées et les raisons pour lesquelles il a rejeté certaines d'entre elles. Le maître d'ouvrage réserve un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des variantes.

Article 6 : LA CONCERTATION S'ORGANISE AUTOUR DE TEMPS FORTS La concertation est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même au delà si nécessaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accord sur un cheminement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport intermédiaire.

1ère phase : examen de l'opportunité du projet - contexte global, enjeux socio-économiques ; - options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques ; - conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur le mode de vie ; - bilan coût-avantage.

2ème phase : définition du projet - examen des variantes ; - demandes d'études complémentaires ; - recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties de fonctionnement.

3ème phase : réalisation du projet - mise au point du projet ; - suivi de la réalisation ; - suivi des engagements du maître d'ouvrage.

Article 7 : LA CONCERTATION NECESSITE SOUVENT LA PRESENCE D'UN GARANT Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

Article 8 : LA CONCERTATION EST FINANCEE PAR LE MAITRE D'OUVRAGE Ce coût comprend l'éventuelle indemnisation du garant. Il inclut également les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes.

Article 9 : LA CONCERTATION FAIT L'OBJET DE BILANS Le rapport intermédiaire établi par le maître d'ouvrage à l'issue de la phase de définition du projet et, le cas échéant, l'évaluation de la concertation établie par le garant constituent le bilan de la concertation. Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique, lorsqu'une telle enquête est prescrite. A l'issue de la phase de réalisation du projet, le maître d'ouvrage établit un bilan définitif, qui fait l'objet d'une large diffusion.

LES PRATIQUES DE CONCERTATION ET DE DEBAT PUBLIC DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

(2002)

Sept règles pour la concertation

- 1- instaurer une continuité de lien entre le maître d'ouvrage et les acteurs
...au-delà des moments forts de la concertation.
- 2- élaborer des règles du jeu.
Préciser les objectifs de la concertation, ce sur quoi elle va porter, les modalités de l'échange, son périmètre, sa durée, les conditions d'élaboration de son bilan, les suites de la concertation et sa place dans le processus de décision.
- 3- faire preuve d'une réelle qualité d'écoute.
Comprendre les motivations sur lesquelles reposent les propos, être capable de détecter le non-dit...
- 4- garantir la place de la controverse.
Offrir des temps forts de débat permettant à chacun d'élaborer arguments et contre-arguments.
- 5- débattre du diagnostic avant de débattre des solutions
Se tenir prêt, quel que soit l'objet ou le moment du débat, à discuter de ce qui fonde le projet : la diagnostic, le problème posé, l'opportunité, l'évaluation des besoins.
- 6- conserver de la souplesse dans les dispositifs
Rester ouvert à la demande sociale, à l'expérimentation locale ; concevoir une démarche de concertation ne doit pas aboutir à un cadre rigide mais à un système clair pour tous, capable d'évolution.
- 7- savoir consacrer à la concertation le temps et les moyens nécessaires

Extrait de : Concertation / Débat public, quelques leçons de l'expérience, METL (Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement), Janvier 2002, 112 p.



Bruxelles, le 25.7.2001 COM(2001) 428 final

GOVERNANCE EUROPÉENNE

UN LIVRE BLANC

RÉSUMÉ

Les dirigeants politiques de toute l'Europe sont aujourd'hui confrontés à un véritable paradoxe. D'une part, les citoyens européens attendent d'eux qu'ils apportent des solutions aux grands problèmes de nos sociétés. D'autre part, ces mêmes citoyens ont de moins en moins confiance dans les institutions et la politique, ou tout simplement s'en désintéressent.

[...]

Le Livre blanc sur la gouvernance européenne porte sur la manière dont l'Union utilise les pouvoirs qui lui sont conférés par ses citoyens. Cette réforme doit commencer dès à présent, afin que les changements soient ressentis bien avant de nouvelles modifications des traités de l'Union.

Le Livre blanc propose d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application. Il encourage une plus grande ouverture et la responsabilisation accrue de tous les participants. Les citoyens devraient ainsi percevoir plus clairement comment les États membres, agissant ensemble au sein de l'Union, sont en mesure de répondre plus efficacement à leurs préoccupations.

[...]

II. LES PRINCIPES DE LA BONNE GOUVERNANCE

Cinq principes sont à la base d'une bonne gouvernance et des changements proposés dans le présent Livre blanc: *ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence*. Chacun de ces principes est essentiel pour l'instauration d'une gouvernance plus démocratique. Ils sont à la base de la démocratie et de l'état de droit dans les États membres, mais s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement, qu'il soit mondial, européen, national, régional ou local. Ils sont

particulièrement importants pour l'Union si elle veut être en mesure de relever les défis évoqués au chapitre précédent.

- **Ouverture.** Les institutions devraient fonctionner de façon plus transparente. Avec les États membres, elles devraient pratiquer une communication active au sujet de ce que fait l'Union et des décisions qu'elle prend. Elles devraient employer un langage accessible et compréhensible par le grand public. Cela revêt une importance particulière pour améliorer la confiance dans des institutions complexes.
- **Participation.** La qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques de l'Union dépendent d'une large participation des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques. L'amélioration de la participation devrait accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques. La participation dépend de manière déterminante de l'adoption par les administrations centrales, pour la conception et la mise en œuvre des politiques de l'UE, d'une approche faisant précisément appel à la participation de tous.
- **Responsabilité.** Il convient de clarifier le rôle de chacun dans les processus législatif et exécutif. Chaque institution de l'UE doit expliquer son action au sein de l'Europe et en assumer la responsabilité. Mais il faut aussi plus de clarté et une prise de responsabilité accrue de la part des États membres et de tous ceux qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'UE, à quelque niveau que ce soit.
- **Efficacité.** Les mesures doivent être efficaces et intervenir au bon moment; elles doivent produire les résultats requis, à partir d'objectifs clairs et d'une évaluation de leur impact futur et de l'expérience antérieure, là où elle existe. L'efficacité demande également que les politiques de l'Union européenne soient appliquées de façon proportionnée, et que les décisions soient prises au niveau le plus approprié.
- **Cohérence.** Les politiques menées et les actions entreprises doivent être cohérentes et parfaitement compréhensibles. L'Union a d'autant plus besoin de cohérence que l'éventail de ses tâches s'est étendu; l'élargissement ira dans le sens d'une plus grande diversité; les défis à relever, tels que le changement climatique ou l'évolution démographique, transcendent les limites des politiques sectorielles sur lesquelles l'Union a été bâtie; les collectivités régionales et locales sont de plus en plus associées aux politiques de l'Union. La cohérence passe par la capacité d'imprimer une direction politique et par une prise de responsabilité affirmée de la part des institutions, afin de garantir une approche intégrée dans un système complexe.

[...]