

Webconférence Gest'eau « Concertation préalable dans le cadre d'un SAGE » - *Rappel du cadre législatif et réglementaire*

18 novembre 2019

Audrey MASSOT

Direction de l'Eau et de la Biodiversité
audrey.massot@developpement-durable.gouv.fr



Photo : T. Degen/Terra



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

Plan de l'intervention

1/ Contexte général

Principales évolutions législatives et réglementaires relatives aux procédures participatives dans les SAGE

2/ La concertation préalable : détail de la procédure

3/ La concertation préalable dans le cadre des SAGE

4/ Bilan : retours d'expériences et pistes d'amélioration proposées



1/ Principales évolutions législatives et réglementaires relatives aux procédures participatives dans les SAGE

Contexte général de la réforme du « dialogue environnemental »

- Réforme portée par le CGDD au sein de la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental
⇒ rapport « démocratie environnementale : débattre et décider » remis le 3 juin 2015 par le sénateur Alain Richard au ministre en charge de l'écologie.
- Rapport faisant suite au discours du Président de la République prononcé les 27 et 28 septembre 2014 appelant à accomplir des progrès supplémentaires de la participation des citoyens (avec l'idée principale : introduire un droit citoyen dans le domaine de l'environnement)



1/ Principales évolutions législatives et réglementaires relatives aux procédures participatives dans les SAGE

L'ordonnance n°2016-1060 comporte trois principaux champs de modification du droit actuel :

- **l'introduction d'un chapitre préalable définissant les objectifs de la participation du public**
- **le renforcement de la concertation en amont du processus décisionnel**
- **la modernisation des procédures de concertation en aval**



Modernisation des procédures de participation en aval du processus décisionnel

Dématérialisation de l'enquête publique

L'article 3 modifie le chapitre III en vue de moderniser et de dématérialiser l'enquête publique aux articles L. 123-1 à L. 123-18, **en développant la possibilité de consultation et de participation en ligne tout en maintenant le côté « présentiel » de l'enquête publique.** Il est ainsi précisé que le principe est une information dématérialisée même si **l'affichage et, selon l'importance du projet, la publication locale demeurent obligatoires.** Le public pourra consulter le dossier sur internet, pendant toute la durée de l'enquête, et faire parvenir ses observations par ce moyen. Les points et horaires de consultation du dossier sur un poste informatique en libre accès doivent être précisés dans l'arrêté d'ouverture.

Rôle et importance du commissaire-enquêteur réaffirmé

Le **commissaire enquêteur reste la pierre angulaire du dispositif.** Son rapport et ses conclusions sont rendus publics par voie dématérialisée sur le site internet de l'enquête publique et par support papier dans un lieu où ils peuvent être consultés.

Modernisation des procédures de participation en aval du processus décisionnel

Autres allègements de procédures notables :

- La procédure de révision n'est plus soumise à enquête publique mais à une participation par voie électronique (cf L.212-9 du CE)
- Réduction du délai d'enquête publique à quinze jours pour les projets non-soumis à évaluation environnementale
- Possibilité de recourir à une enquête publique commune pour des projets, plans ou programmes différents.

⇒ Texte d'application pour les SAGE : décret SDAGE-SAGE du 4 octobre 2018



2/ La concertation préalable : quel cadre juridique ?

Historique législatif :

Dans le domaine de l'urbanisme :

- loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement
- loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991
- loi Solidarité et renouvellements urbains

Vers une intégration progressive dans le domaine de l'environnement :

- CNDP devient une autorité administrative indépendante (2002, loi relative à la démocratie de proximité) et se voit attribuer un rôle de conseil sur toute question relative à la concertation du public.
- Loi du 10 juillet 2010, dite Grenelle II : introduit dans le code de l'environnement un article relatif à la concertation préalable, hors champ du débat public.

- **Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016** : renforce et encadre la procédure de concertation préalable.



Un cadre renforcé

- Procédure renforcée et encadrée par l'**ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.**
- L'objectif de ces nouvelles dispositions étant d'accroître le recours à la procédure de concertation en dehors du champ de la Commission nationale du débat public.
⇒ La concertation est ainsi insérée dans un dispositif d'ensemble qui incite le responsable du projet, d'un plan ou d'un programme et les citoyens à y recourir dès que le dialogue leur semble pertinent.
- Le champ d'application de la concertation préalable **porte sur tous les plans, programmes, projets soumis à évaluation environnementale** (il a en effet été pré-supposé que ceux-ci avaient un fort impact sur l'environnement).



Un cadre renforcé

Quels textes d'application et d'encadrement de la procédure ?

- Une charte de la participation du public a été mise à la disposition du public (notamment les maîtres d'ouvrages)
- Publication du **décret n°2017-626 du 25 avril 2017**
- Points de vigilance : en mars 2018, le projet de loi de ratification des ordonnances n°2016-1058 et n°2016-1060 apporte des amendements
→ projet de loi ratifié le 3 mars 2018.



Focus sur le droit d'initiative (1/2)

Il s'agit là d'un droit fondamental placé dans les mains des citoyens et qui les met en capacité de peser sur l'opportunité de débattre.

Créé en 2002 et ouvert uniquement aux collectivités territoriales et associations de protection de l'environnement, il ne concernait à la base qu'un nombre restreint de projets.

Désormais élargi aux plans et programmes, ce « droit d'initiative » permet de demander à la Commission nationale du débat public ou **au préfet territorialement concerné par un projet**, plan ou programme, **d'organiser une procédure de débat public ou de concertation avec garant.**

→ **Nouvelle compétence attribuée à la CNDP : crée et gère un système de Garants de la concertation, garantissant le bon déroulement de la procédure de Concertation préalable.** La liste nationale des garants peut être consultée sur le site de la CNDP.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

Focus sur le droit d'initiative (2/2)

Qui peut faire usage du droit d'initiative ?

Comme le précise le **L. 121-19** du Code de l'environnement, le droit d'initiative peut être exercé par :

- une collectivité territoriale dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini

dans la déclaration d'intention

- une association agréée au niveau national ou au niveau régional ou départemental,

Ou par deux associations agréées ou une fédération d'associations agréées dans le Cadre du département ou de la région

- 20 % de la population recensée dans les communes concernées ou 10% de la Population recensée dans le département ou la région concernée par la déclaration d'intention



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

3/ La concertation préalable dans les SAGE

Quelle base législative ?

Les Schémas d'aménagement et de Gestion des eaux sont soumis de manière obligatoire à cette nouvelle procédure de concertation préalable, en application de l'article **L.121-15-1** du Code de l'environnement.

Les SAGE ne disposent en effet pas d'un régime dérogatoire, au contraire des SDAGE (pour lesquels une consultation du public amont existant déjà avant le 1^{er} janvier 2017 – consultation sur les questions importantes).

Extrait de l'article **L.121-15-1** :

« La concertation préalable peut concerner :

3° Les plans et programmes **soumis à évaluation environnementale en vertu de l'article L.122-4** et ne relevant pas du champ de compétence de la Commission Nationale du débat public en application du IV de l'article L.121-8 »



Flèche temporelle

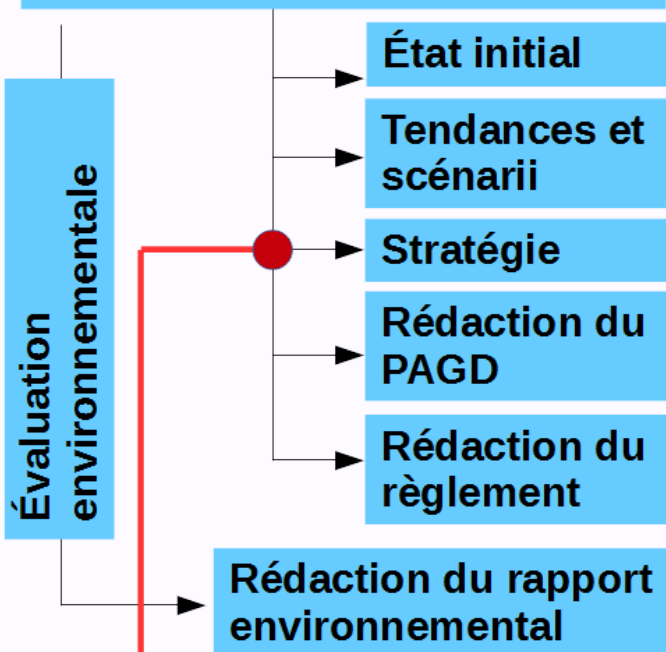
ELABORATION du SAGE

Phase préliminaire et élaboration

Étapes préliminaires

- Délimitation du périmètre
- Constitution de la CLE
- Choix d'une structure porteuse

Phase d'élaboration



Procédure de concertation préalable (L.121-15-1)

Consultations et approbations

Consultation sur le périmètre

Documents attendus

- ▶ Arrêté délimitation périmètre
- ▶ Arrêté de constitution de la CLE
- ▶ Rapports annuels
- ▶ Projet de PAGD
- ▶ Projet de règlement
- ▶ Rapport environnemental

Délibération de la CLE

Consultation des instances

Consultation des services de l'État et de l'Autorité environnementale

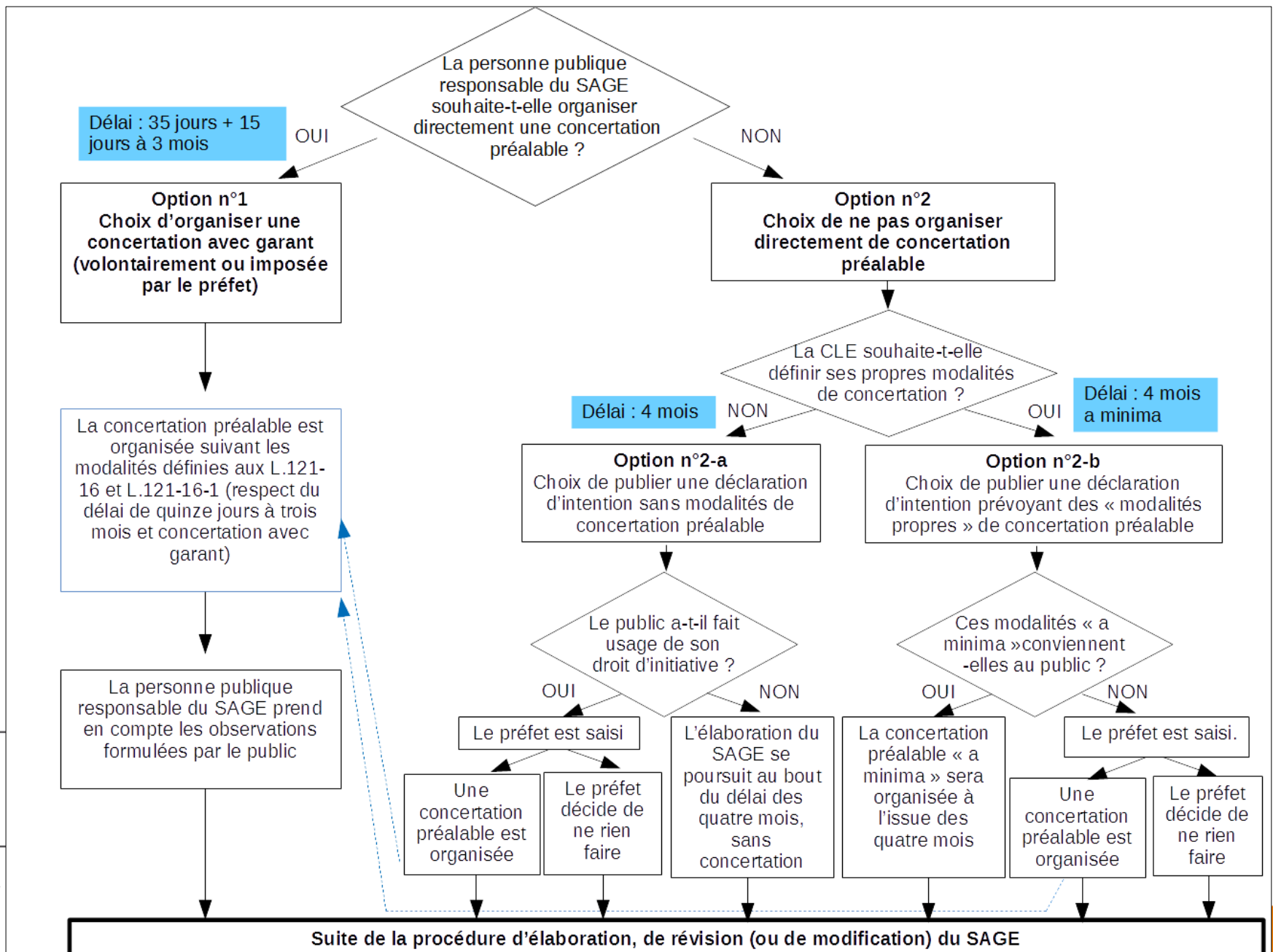
Enquête publique

Approbation



Flèche temporelle

Modalités de mise en œuvre



Quid de la déclaration d'intention ?

Quel contenu et quel format ?

- Dans le cas où celui-ci a été élaboré après le 1^{er} janvier 2017, l'acte prescrivant l'élaboration du plan ou programme vaut déclaration d'intention. Dans le cas du SAGE, il s'agit donc de l'arrêté préfectoral délimitant le périmètre couvert.
- **!! Lorsque cette acte est antérieur au 1^{er} janvier 2017, il ne vaut pas déclaration d'intention (droit d'initiative non ouvert au public à cette époque).**
- Il sera donc opportun de se référer à ce que prescrit la loi au titre du **L.212-18 du code de l'environnement (pièces constitutives de la déclaration d'intention)**

Quelles modalités de publication et de publicité de la déclaration d'intention ?

→ **R. 121-25** : *« la déclaration d'intention est publiée sur le site internet du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, s'il ou elle dispose d'un Tel site, et sur le site internet des services de l'État dans le département »*

→ **R. 121-25** : *« pour les plans et programmes, la déclaration d'intention est publiée par le biais d'un affichage dans les locaux de l'autorité responsable de son élaboration. L'affichage doit indiquer sur lequel est publiée la déclaration d'intention ».*

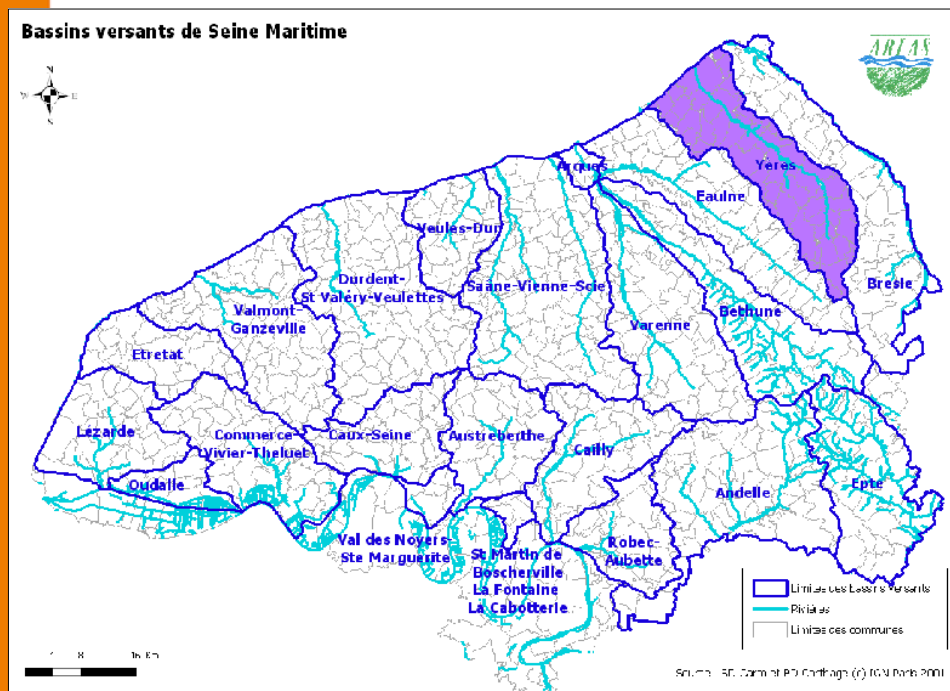
Cas des SAGE en fin d'élaboration (n'ayant pas fait l'objet d'une enquête publique)

- **SAGE en fin d'élaboration (révision ou modification) dont les objectifs et orientations ne peuvent plus être débattus**
 - Refus de la CNDP de nommer un garant : une procédure jugée « trop tardive »
 - L'option n°2 est donc la seule possible
 - Choix entre option 2-a et 2-b dépendant des moyens et du temps dont disposent l'animateur du SAGE, la CLE et les services de l'Etat avant l'enquête publique
- **SAGE en cours d'élaboration (révision ou modification) dont les objectifs et orientations peuvent encore être débattus**
 - Choix entre l'option n°1 et l'option n°2-a/2-b en fonction des moyens et du temps à disposition



4/ Des premiers retours d'expérience de SAGE

SAGE Yères (Bassin Seine-Normandie)



Contexte :

- périmètre délimité le 15 mai 2012
- adoption en CLE du scénario le 14 novembre 2013

Processus participatifs mis en œuvre :

- lettres de communication du « SAGE » puis du bassin versant de l'Yères distribuée sur l'ensemble des foyers à raison d'une à deux lettres par an

- actions de sensibilisation du grand public lors de manifestations de villages sur des thématiques généralisées ou spécialisées (mares, zones humides...)
- réalisation de classes d'eau touchant les scolaires (deux à trois classes d'eau Par an)



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

SAGE Croult-Vieille-Mer (Bassin Seine-Normandie)



Une concertation menée pendant toute la phase d'élaboration du SAGE

→ outils de communication déployés progressivement :

- site internet du SAGE
- plaquette de présentation
- lettres d'informations
- dossier de presse
- articles dans la presse locale
- panneau de présentation

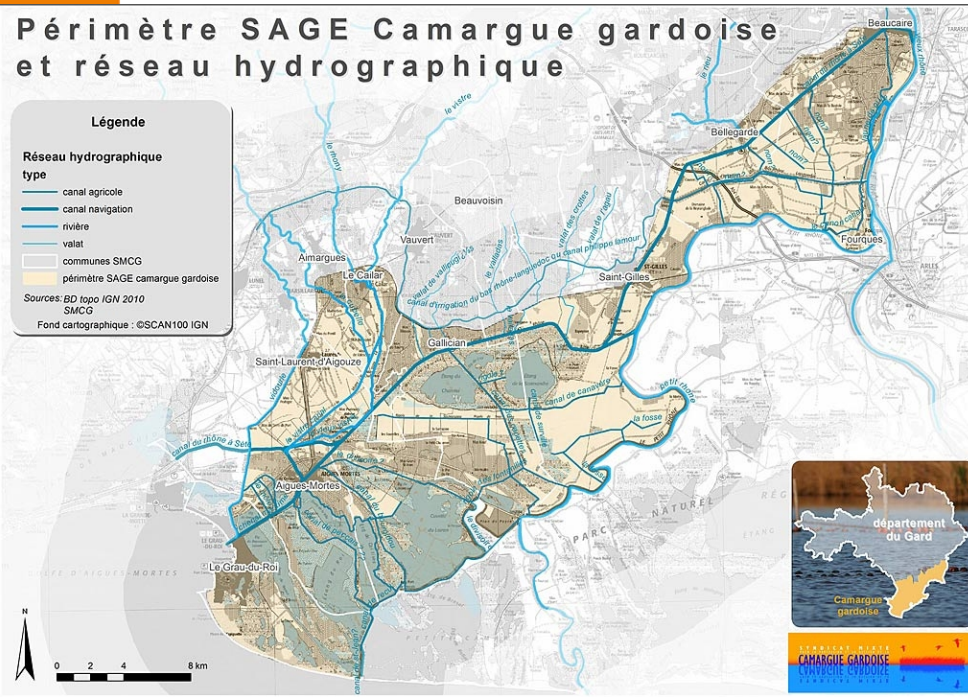
Des modalités supplémentaires de consultation du public (additionnels à la déclaration d'intention)

→ 3 réunions d'informations et d'échanges spécifiques à destination des collectivités (communes, communautés d'aglo et EP) organisés fin mai-juin 2018.

→ SAGE intégralement téléchargeable : les collectivités pourront faire remonter leurs remarques avant validation finale

→ Association du public : mise à disposition d'un dossier d'information complet pendant deux mois afin de recueillir les observations du public.

SAGE Camargue Gardoise (RMC)



Contexte général du SAGE :

- SAGE approuvé en 2001 par la CLE
- 3 thèmes directeurs : qualité de l'eau et du Milieu aquatique, gestion du risque inondations, et développement durable autour des zones Humides
- révision envisagée après la loi LEMA de 2006 (+ extension du périmètre à trois communes supplémentaires)

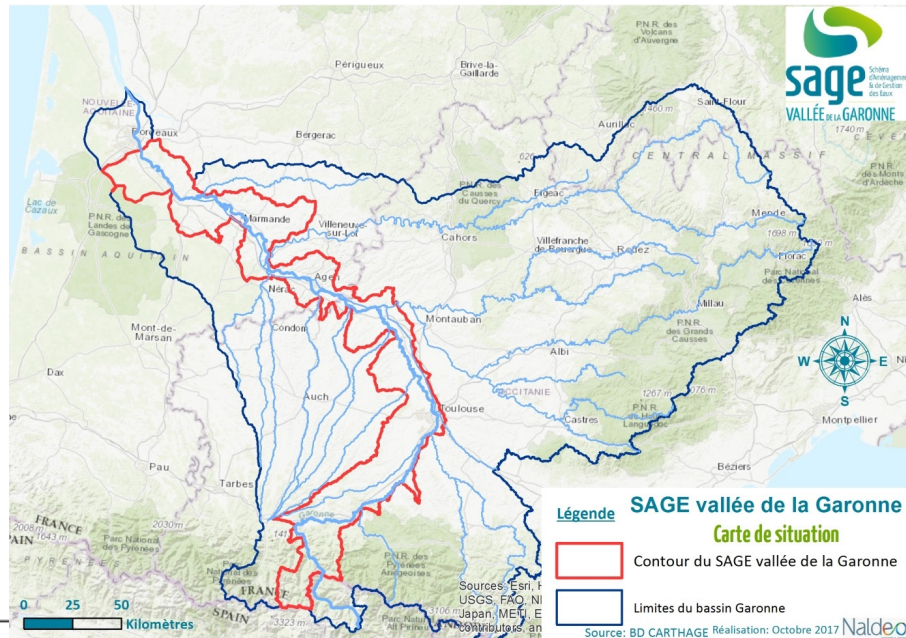
Modalités de concertation et d'association du public pendant la phase de révision :

- état initial du SAGE révisé suite à la prise de contacts et l'échange avec
- organisation de deux ateliers de concertation en juillet 2013, ouverts largement aux acteurs du territoire (trentaine de personnes) ; Avis rendus sur les atouts et difficultés des différents scénarii envisagés ⇒ Ont alimenté la décision finale de la CLE
- rédaction des documents en CLE

SAGE en cours d'élaboration intégrant la concertation préalable comme une étape à part entière

→ SAGE en cours d'élaboration/révision pour lesquels les options sont toujours ouvertes et peuvent toujours être débattues

SAGE Vallée de la Garonne



SAGE Dauphiné Plaine de Valence



Cadre stratégique validé par la CLE
le 5 octobre 2017

Cadre stratégique arrêté le 6 mars 2018
(à soumettre au comité d'agrément
du bassin RMC le 8 juin prochain)



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

Les pistes d'amélioration de la procédure de concertation préalable

- Elaborer un cahier/guide des « **bonnes pratiques** » en vue de mettre à profit cette étape pour orchestrer une **véritable concertation avec le public – la concertation préalable ne doit pas se limiter à une procédure supplémentaire** : recueil des retours d'expérience pertinents, ayant donné lieu à un degré élevé de participation.
- De manière plus générale, remettre les **sciences humaines et sociales au cœur du dispositif, et faire coïncider le niveau de participation à l'état d'avancement du SAGE : initialisation d'un chantier sur les démarches participatives dans le cadre des SAGE.**

⇒ Différents niveaux de démarches dites « participatives » :

Information, médiation, négociation, consultation, concertation, co-production



⇒ Outils déjà développés en appui de la concertation :

- Démarche DSTEAs (AFB-OIEau-IRSTEA): le diagnostic territorial sociologique des enjeux et des acteurs, une démarche construite avec les territoires ;

- Jeux interactifs participatifs ;

- Création d'observatoires, mise en place d'Assises participatives...

⇒ Appui futur de Office français pour la biodiversité (OFB) et de l'Office international de l'eau (OIEau)

Pour aller plus loin...

- **Guide national sur les SAGE (livre I)**, *publié en juillet 2019 ;*
- **Annexe n°11 « Concertation préalable et SAGE »**, *dernière mise à jour en octobre 2019*

Disponibles sur Gesteau.fr