

Mai 2017

– LÉGISLATION COMPARÉE –

Les procédures participatives

Canada – Pays-Bas

Cette note a été réalisée à la demande de

Monsieur Henri Cabanel,
*Sénateur de l'Hérault, Président de la Mission d'information sur la démocratie
représentative, démocratie participative, démocratie paritaire*

*et publiée dans le rapport d'information de M Henri Cabanel, président,
et M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur, sénateurs :*
« Décider en 2017 : le temps d'une démocratie "coopérative" »
*fait au nom de la Mission d'information sur la Démocratie représentative,
participative, paritaire n° 556 tome I (2016-2017) - 17 mai 2017*

Ce rapport est disponible sur Internet à l'adresse suivante :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-556-1-notice.html>

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 279



AVERTISSEMENT

Les notes de Législation comparée se fondent sur une étude de la version en langue originale des documents de référence cités dans l'annexe.

Elles présentent de façon synthétique l'état du droit dans les pays européens dont la population est de taille comparable à celle de l'Hexagone ainsi que dans ceux où existe un dispositif législatif spécifique. Elles n'ont donc pas de portée statistique.



Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs par la division de Législation comparée de la direction de l'Initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
OBSERVATIONS TIRÉES DE L'ANALYSE DES EXEMPLES ÉTRANGERS.....	5
MONOGRAPHIES PAR PAYS.....	9
CANADA.....	11
PAYS-BAS.....	31
ANNEXE : LISTE DES DOCUMENTS UTILISÉS.....	49

OBSERVATIONS TIRÉES DE L'ANALYSE DES EXEMPLES ÉTRANGERS

Compte tenu de la diversité qui caractérise les procédures de consultation du public au Canada et aux Pays-Bas et du fait que celles-ci sont difficilement comparables l'une par rapport à l'autre, on a choisi de présenter les conclusions tirées de l'analyse de chacun de ces deux exemples successivement.

1. Observations sur la situation au Canada en ce qui concerne les grands projets d'infrastructure

La procédure de consultation du public se caractérise, au niveau fédéral, au Canada par :

- la volonté explicite des pouvoirs publics de limiter les délais des procédures en cours, comme le montre le programme défini par le Gouvernement en 2012 ;
- la constitution d'une Agence d'évaluation environnementale qui mène politique très active de gestion des projets en matière de participation ;
- et la forte implication du public dans l'évaluation des effets environnementaux.

S'agissant, plus précisément, des modalités de la participation du public, on constate que les autorités fédérales canadiennes ont institué une procédure qui :

- fait intervenir le public très tôt, dès la phase préalable au dépôt d'une demande de réalisation d'un projet susceptible de porter atteinte à l'environnement ;
- le fait intervenir à de nombreuses reprises : en tout à 4 ou 5 reprises selon la procédure suivie (examen par l'Agence d'évaluation environnementale ou par une commission *ad hoc*) ;
- revêt un caractère quasi contradictoire, par le biais de consultations consécutives puisque le public est consulté, en qualité de « contributeur » reconnu par les pouvoirs publics à trois reprises au cours de la phase d'évaluation environnementale (lorsque l'Agence est en charge de l'évaluation) et quatre reprises lorsque l'évaluation est confiée à une commission *ad hoc* ;

- et prévoit l'intervention active des parties prenantes auxquelles sont alloués des moyens financiers non négligeables, dans le cadre d'un régime d'attribution qui tend à assurer la transparence des choix et la régularité de l'utilisation de ces fonds, au bénéfice de l'évaluation environnementale.

2. Observations sur la situation aux Pays-Bas en ce qui concerne les grands projets d'infrastructure

On retiendra de l'examen du cas néerlandais :

- le souci d'associer les citoyens et les parties prenantes très tôt (dès la phase « exploratoire », par l'organisation d'une enquête publique sur l'« intention » d'envisager une opération) et de façon adaptée à chaque type de population (concertation informelle sur les avant-projets, enquête publique, réunions de terrain) ;

- la possibilité de diviser la procédure en deux grands blocs (Rotterdam), l'un destiné à tracer des perspectives générales (détermination d'une « vision structurelle » (*structuurvisie*)) et à retenir une option, puis l'autre à définir un tracé compte tenu de l'option choisie ;

- le caractère graduel des procédures : annonce de l'« intention » d'entreprendre un projet, annonce de la « préférence » pour une solution, « projet » de décision de tracé, enfin « décision de tracé » ;

- la durée de l'enquête publique : six semaines, régime unifié de droit commun applicable pour toutes les procédures en vertu de la loi générale sur le droit administratif ;

- le caractère « de proximité » de l'enquête publique (accès à l'équipe de projet pour demander par téléphone des précisions sur la procédure, possibilité de formuler des réactions orales lors de réunions de terrain organisées le soir et recueil de ces observations par un sténographe, utilisation de moyens de communication variés : site internet, mise à disposition des documents au ministère, dans les bibliothèques, dans les mairies...);

- la pluralité des enquêtes publiques à chaque stade de la procédure, doublée d'autres consultations du public n'ayant pas la même portée qu'une enquête (voir projet « Rotterdam ») qui manifeste la volonté d'éviter le « juridisme » et la tentative d'emporter l'adhésion et/ou de limiter les oppositions et/ou de leur permettre de s'exprimer en amont publiquement et de recevoir une réponse argumentée ;

- l'implication du Parlement par l'information de la Seconde Chambre des États généraux qui donne son consentement tacite à l'opération mais peut aussi poser des questions (Rotterdam) ou demander qu'une

commission d'experts analyse la procédure pour savoir si elle s'est bien déroulée (Utrecht) ;

- la tentative de « prendre par la main » les parties prenantes, sensible dans le libellé des annonces (brèves -une page-, claires, dans un langage simple et intelligible par tout le monde (questions simples et réponse claires)) publiées par le Gouvernement au cours de la procédure ;

- la volonté explicite, formulée dans les avis d'enquêtes, de corriger, lors de l'enquête publique, les inexactitudes contenues dans les documents (voir *infra* les extraits d'avis d'enquête publique cités) ;

- la volonté de répondre point par point et par écrit aux avis formulés par les citoyens et les parties prenantes à tous les stades de la procédure ;

- d'un point de vue organisationnel, existence d'une structure nationale unique, direction du ministère de l'Équipement chargée de gérer, de façon homogène et sur son site internet, l'ensemble des procédures sur une même plate-forme ;

- enfin, la limitation du droit de former un recours aux personnes/entités qui ont présenté des observations au cours de la procédure, ce qui revient à exclure les recours « de dernière minute ».

MONOGRAPHIES PAR PAYS

CANADA

Le Canada s'est préoccupé de longue date de la participation du public aux opérations qui touchent l'environnement en créant, dès 1978, un « Bureau d'audiences publiques sur l'environnement »¹. Sa politique, en la matière, concerne du reste aussi bien la participation du public, en général, à laquelle est consacrée cette notice, que celle des Autochtones, comme il y est fait référence dans les documents officiels canadiens, en particulier.

Aujourd'hui, la politique fédérale du pays en matière de réalisation de grandes infrastructures ayant un impact sur l'environnement résulte des orientations formulées dans le plan d'action économique de 2012 intitulé *Emplois, croissance et prospérité à long terme*. Dans ce document, le Gouvernement relevait que « les entreprises canadiennes du secteur des ressources naturelles doivent s'y retrouver dans un véritable labyrinthe d'exigences administratives et réglementaires complexes qui se chevauchent » et faisait part de sa volonté de « modifier le régime réglementaire du secteur des ressources naturelles de manière à ce que les examens soient effectués en temps opportun et de manière transparente tout en assurant la protection de l'environnement »².

Tout en rappelant que la loi fédérale canadienne sur l'évaluation environnementale avait déjà été modifiée en 2010 « afin que les évaluations débutent plus tôt et afin de réduire les chevauchements »³, le Gouvernement proposait également de moderniser et de rationaliser le régime d'examen des projets en :

- rendant ce processus plus prévisible et plus rapide ;
- réduisant les doubles emplois et le « fardeau » réglementaire ;
- renforçant la protection de l'environnement ;
- et en améliorant la consultation des peuples autochtones.

Le Gouvernement relevait enfin, à ce titre, que l'action du Bureau de gestion des grands projets avait permis de réduire les délais moyens d'instruction des dossiers de 4 ans à 22 mois, et décidait de consacrer 54 millions de dollars (environ 36 millions d'euros) sur deux ans afin de soutenir l'action de cet organisme⁴.

¹ Maryse Grandbois, « Information et participation des citoyens au Canada et au Québec » dans *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial, 1989, p. 28.

² p. 18.

³ p. 102.

⁴ p. 107.

On examinera successivement :

- la participation du public prévue par la loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012 ;
- les principales étapes de cette participation dans le cadre d'une procédure coordonnée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ;
- le cas d'une évaluation réalisée par une commission *ad hoc* pour le pôle logistique de Milton.

1. La participation du public dans la loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012

Les dispositions de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012 en matière de participation du public ont vocation à s'appliquer, de façon générale, pour « *protéger les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législatives du Parlement contre tous les effets environnementaux négatifs importants d'un projet [...]* »¹, quelle que soit la nature de celui-ci (activités extractives, construction d'infrastructures...).

Aux termes du « Règlement désignant les activités concrètes » du 31 décembre 2014 modifié² qui dresse la liste des types de projet susceptibles d'être concernés, ces dispositions sont notamment applicables, en matière d'infrastructures, à la construction, l'exploitation, la désaffectation et la fermeture :

- d'un nouveau canal ou d'une écluse ;
- d'un nouveau terminal maritime destiné à recevoir des navires de plus de 25 000 tonnes de port en lourd (TPL) ;
- d'une ligne de chemin de fer nouvelle de 32 kilomètres ou plus ;
- d'une nouvelle gare de triage de sept voies ou plus ou de voies dont la longueur dépasse 20 kilomètres ;
- d'une nouvelle voie de chemin de fer pour les trains dont la vitesse est égale ou supérieure à 200 km par heure ;
- d'une nouvelle voie publique utilisable en toute saison nécessitant une emprise nouvelle de 50 km ou plus ;
- d'un nouvel aéroport situé à l'intérieur de la zone bâtie d'une ville ;

¹ Article 4, (1), a).

² Articles 24 à 29.

-
- du prolongement de 1 500 mètres ou plus d'une nouvelle piste d'aérodrome ;
 - d'un nouveau pont ou tunnel international ou interprovincial ;
 - et d'un nouveau pont enjambant la voie maritime du Saint-Laurent.

La loi précitée, qui tend précisément, en matière de participation, à « veiller à ce que le public ait la possibilité de participer de façon significative à l'évaluation environnementale »¹, distingue deux étapes principales dans l'étude d'un projet susceptible d'avoir un impact sur l'environnement :

- l'examen préalable, d'une part ;
- et l'évaluation environnementale, d'autre part.

a) La participation au cours de la phase d'examen préalable

Au cours de la **phase d'examen préalable**, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale affiche sur son site internet :

- un sommaire de la description ;
- une indication de la façon d'obtenir copie de celle-ci ;
- et un avis indiquant que le projet fait l'objet d'un « examen préalable », invitant le public à lui faire des observations à son égard dans les vingt jours suivant l'affichage de l'avis et indiquant l'adresse à laquelle elle recevra des observations².

b) La participation au cours de la phase d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est réalisée sous l'égide de l'Agence ou d'une commission *ad hoc* en fonction de l'importance du projet.

On examinera ici de façon globale :

- les modalités de la participation du public ;
- les délais fixés par la loi ;
- les dispositions applicables au registre canadien d'évaluation environnementale ;
- et la faculté d'accorder des aides financières aux participants.

¹ Article 4 (1), e).

² Article 9.

(1) Modalités de la participation du public

Au cours de la **phase d'évaluation environnementale**, la participation du public est possible :

- dès le début de l'évaluation environnementale puis pendant le déroulement de celle-ci ;
- par la formulation de commentaires sur la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale lorsque le projet est évalué directement par l'Agence ;
- par des interventions au cours des auditions organisées par la commission d'évaluation d'un projet lorsque c'est une telle instance qui est chargée de réaliser l'évaluation et non l'Agence ;
- et grâce à l'aide financière offerte par l'Agence pour faciliter cette participation.

Durant la phase d'évaluation environnementale, le ministre tient compte, pour décider si le projet sera soumis à une commission *ad hoc*, « des préoccupations du public concernant les effets environnementaux négatifs importants que le projet peut entraîner »¹. Dans l'affirmative, la commission qui procède à l'évaluation environnementale du projet :

- veille à ce que le public ait accès aux renseignements qu'elle utilise dans le cadre de cette évaluation ;
- organise des auditions (*audiences*) de façon à donner aux parties intéressées la possibilité de participer à l'évaluation ;
- et établit un rapport assorti de justifications, de conclusions et de recommandations concernant l'évaluation, notamment les mesures d'atténuation et le programme de suivi, lequel indique, sous la forme d'un résumé, les observations reçues du public, notamment des parties intéressées².

La loi précise, s'agissant des auditions, d'une part, qu'elles « sont publiques, sauf si [la commission] décide, à la suite d'observations faites par le témoin, que la communication des éléments de preuve, documents ou pièces qu'il est tenu de présenter [...] lui causerait directement un préjudice réel et sérieux ou causerait un préjudice réel à l'environnement »³.

¹ Article 38, (2), (b).

² Article 43 (1) a), b) et c).

³ Article 45 (3).

(2) Fixation de délais

La loi sur l'évaluation environnementale fixe¹ deux types de délais avant le terme desquels les opérations d'évaluation doivent être réalisées puisque :

- la décision du ministre sur le projet est tenue d'intervenir dans les 365 jours pouvant être prolongés de trois mois suivant l'affichage sur le site internet de l'avis relatif au début de l'évaluation environnementale concernant un projet ;

- en cas de renvoi à une commission, l'ensemble des délais nécessaires pour réaliser cette évaluation ne peut dépasser 24 mois à compter de ce renvoi.

(3) Ouverture d'un registre canadien d'évaluation

L'article 78 de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale dispose qu'« *afin de faciliter l'accès du public aux documents relatifs aux évaluations environnementales et de notifier celles-ci en temps opportun, est établi le registre canadien d'évaluation environnementale formé, d'une part, d'un site internet et, d'autre part, des dossiers de projet* ».

De surcroît, l'autorité responsable d'un projet (Commission canadienne de la sûreté nucléaire, Office national de l'énergie, Agence canadienne pour l'évaluation environnementale selon le type de projet concerné) publie sur le site internet de l'Agence, au sujet de l'évaluation environnementale du projet qu'elle effectue :

- un avis afin de solliciter la participation du public ;

- une description des éléments à prendre en compte dans le cadre de l'évaluation environnementale et de la portée de ceux-ci ou une indication de la façon d'en obtenir copie ;

- le rapport d'évaluation environnementale sur lequel se fondent ses décisions, ou un résumé de ce rapport et l'indication des modalités d'obtention d'un exemplaire de ce rapport.

En outre, en cas d'examen du dossier par une commission *ad hoc*, l'Agence rend public sur le même site internet un avis sollicitant la participation du public à l'évaluation environnementale².

¹ articles 27 (2) et 38 (3).

² Article 79 (3).

(4) Création de programmes d'aide financière

• **Une obligation légale**

La même loi dispose en outre que l'Agence crée un programme d'aide financière pour faciliter la participation du public à l'évaluation environnementale des projets soumis à l'examen d'une commission.

De même, toute autorité responsable crée elle aussi un programme d'aide financière pour faciliter la participation du public à l'évaluation environnementale dès lors que ce programme :

- fait référence à des grands travaux susceptibles de porter atteinte à l'environnement (les « *activités concrètes* » voir *supra*) ;
- son évaluation environnementale n'a pas été renvoyée à une commission¹.

Le site internet² de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale indique que son « *Programme d'aide financière aux participants [...] assiste les particuliers, les organismes sans but lucratif constitués en personne morale et les collectivités autochtones intéressées à prendre part aux évaluations environnementales fédérales* ».

S'adressant aux bénéficiaires potentiels de cette aide, la même source³ précise que « *Pour être admissible, vous devez démontrer la valeur qui sera ajoutée en raison de votre participation à une évaluation environnementale et satisfaire à au moins un des critères suivants* :

- *avoir un intérêt direct et local dans le projet, notamment vivre dans le secteur du projet ou y posséder des biens fonciers ;*
- *posséder des connaissances locales ou des connaissances traditionnelles autochtones pouvant être utiles à l'évaluation environnementale ;*
- *posséder des renseignements spécialisés concernant les effets environnementaux prévus du projet ;*
- *porter un intérêt aux répercussions que le projet pourrait avoir sur les terres visées par un traité ou un règlement, un territoire traditionnel et/ou les revendications et droits connexes ».*

En pratique, pour obtenir des informations, les candidats doivent se reporter soit au « Registre canadien d'évaluation environnementale » soit à la « Salle des médias » de l'Agence, et, s'ils souhaitent obtenir une aide financière, y télécharger un formulaire adéquat.

¹ Articles 57 et 58.

² https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-environnementale/services/participation-public/demande-aide-financiere-aux-participants-pour-evaluation-environnementale.html?_ga=1.258292105.2098030610.1487609896

³ L'ensemble de ces indications sont reprises dans le document intitulé *Programme d'aide financière aux participants. Lignes directrices nationales du Programme*, 2015.

Il convient de noter que les entités qui souhaitent faire valoir leur opinion sur les effets environnementaux d'un projet peuvent participer au processus d'évaluation environnementale quand bien même elles ne remplissent pas les critères posés pour l'obtention d'une aide financière.

Selon les « Lignes directrices nationales » du « Programme d'aide financière aux participants »¹, le traitement des demandes varie de 48 à 76 jours. Le détail du cycle de traitement de ces demandes est présenté *infra* dans le tableau élaboré par l'Agence et publié sur son site internet :

« NORMES DU SERVICE À LA CLIENTÈLE » POUR L'ATTRIBUTION DES AIDES FINANCIÈRES
EN MATIÈRE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Étapes du processus	Délais standards	Notes et commentaires
Période allouée à la présentation des demandes	30 jours	En jours calendaires. Le Programme peut accorder des délais plus courts ou plus longs dans des circonstances exceptionnelles
Examen des demandes	1 à 3 jours	
Travaux du comité d'examen de l'aide financière et, s'il y a lieu, obtention de révisions des demandes d'aide financière ou de documents additionnels	1 à 5 jours	Peut varier selon le temps de réponse du client
Décision d'attribuer une aide financière	5 à 15 jours	
Signature de l'entente de l'Agence une fois reçue par le bénéficiaire	1 à 3 jours	
Traitement d'un paiement (une fois que la demande de remboursement complète est reçue)	10 à 20 jours	
TOTAL	48 à 76 jours *	

Source : Agence canadienne d'évaluation environnementale

- **Montant**

L'Agence précise que « Le montant d'aide financière est déterminé, non pas en fonction de l'évaluation, mais en fonction du groupe touché et du public », étant noté que « L'Agence a préétabli des niveaux maximaux d'aide financière pour chaque bénéficiaire de manière à ce que le même montant soit disponible pour tous les demandeurs de tous les projets et de toute région ».

¹ <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-environnementale/services/politiques-et-orientation/programme-aide-financiere-aux-participants-lignes-directrices-nationales-programme-fonctionnement-programme.html?=&wbdisable=true#wb-cont>

L'objet de l'aide est différent selon que l'évaluation environnementale est effectuée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ou par une commission *ad hoc*.

Dans le premier cas, l'aide financière aux participants, d'un montant maximal de 12 300 de dollars canadiens, soit environ 8 300 euros, « [...] *est offerte pour aider le participant à examiner* » :

- le résumé de l'étude d'impact environnemental ou cette étude, préparés par le promoteur et pour formuler des commentaires écrits à l'attention de l'Agence ;

- le rapport provisoire d'évaluation environnementale préparé par l'Agence et pour présenter des commentaires écrits à son sujet.

Dans le second cas, l'aide financière aux participants, d'un montant maximal de 21 800 de dollars canadiens, soit environ 14 700 euros, « *est offerte pour aider le participant à examiner* » :

- le mandat provisoire et fournir des commentaires écrits à l'Agence à son sujet ;

- le résumé de l'étude d'impact environnemental ou l'étude d'impact environnemental préparée par le promoteur et présenter des commentaires écrits à l'Agence ou à la commission d'examen à leur sujet ;

- et enfin se préparer aux audiences publiques de la commission d'examen et y participer.

- **Bénéficiaires**

Les bénéficiaires potentiels de l'aide sont les « *particuliers, les organismes sans but lucratif constitués en personne morale et les groupes autochtones* » qui démontrent que « *leur participation sera utile à l'évaluation environnementale* » et qui répondent à au moins l'un des quatre critères suivants :

- « *avoir un intérêt direct et local dans le projet, notamment vivre dans le secteur du projet ou y posséder des biens fonciers* » ;

- « *posséder des connaissances locales ou des connaissances traditionnelles autochtones pouvant être utiles à l'évaluation environnementale* » ;

- « *vouloir fournir des renseignements spécialisés pertinents sur les effets environnementaux prévus du projet* » ;

- « *et avoir un intérêt relativement aux effets potentiels du projet sur des terres visées par un traité ou un règlement, un territoire traditionnel et/ou les revendications et droits connexes* ».

- **Dépenses susceptibles de faire l'objet d'une aide financière**

Peuvent faire l'objet d'une aide financière :

- les frais de préparation de rapports ;
- les services professionnels ;
- les frais de déplacement (itinéraires de voyage, vols, repas, hébergement et frais accessoires...);
- les « honoraires des aînés et offrandes cérémonielles (notamment les coûts engagés pour transmettre des connaissances traditionnelles autochtones ou des connaissances communautaires pertinentes dans le cadre de l'évaluation environnementale. L'aîné ne peut recevoir de salaire ou d'autre revenu direct concernant l'activité pour laquelle il demande des honoraires. Les offrandes cérémonielles comprennent les coûts engagés pour offrir des cadeaux aux aînés, comme du tabac, en reconnaissance des connaissances traditionnelles autochtones ou des connaissances communautaires pertinentes dans le cadre de l'évaluation environnementale) ».

L'Agence précise que ne sont pas éligibles à l'aide publique « les activités qui font double emploi avec des services, des études ou des documents écrits qui sont financés par d'autres sources publiques ou privées [ce qui] comprend l'information préparée par l'Agence, par le promoteur ou, dans le cas d'un examen par une commission, par la commission d'examen ».

Les demandeurs sont tenus de préciser les autres sources de financement reçues d'autres « paliers de gouvernement » pour un projet donné.

L'aide financière ne peut concerner l'examen ou la formulation de commentaires des lignes directrices provisoires relatives à l'étude d'impact environnemental.

Les demandes d'aide sont examinées par un « comité d'examen » consultatif qui propose, le cas échéant, l'attribution d'un montant au président de l'Agence, lequel statue sur la demande. Elles sont rendues publiques sur le site de l'Agence.

Le versement de l'aide suppose la signature d'une « entente de contribution » contrat conclu entre l'Agence et le bénéficiaire des fonds. Ce document détermine les règles applicables à l'aide financière et les obligations des signataires (frais éligibles, activités éligibles définies dans un « plan de travail » approuvé par l'agence, modalités de paiement, durée, obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics perçus...).

2. Principales étapes de la participation du public dans le cadre d'une procédure coordonnée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale

Les vingt étapes de la procédure coordonnée réalisée par l'Agence sont décrites ci-après¹ (la procédure mise en œuvre par une commission *ad hoc* sera évoquée dans l'exemple qui constitue la troisième partie de cette monographie).

Comme on le verra, la participation du public est prévue en quatre occasions :

- sur la description du projet fournie par le promoteur pendant la « phase d'examen préalable » ;
- sur la version provisoire des « lignes directrices relatives à l'étude d'impact environnemental », sorte de « cahier des charges » que le promoteur du projet est tenu de respecter (point n° 6 *infra*) ;
- à l'occasion de la consultation sur l'étude d'impact environnemental, les participants pouvant alors formuler des remarques sur les effets environnementaux potentiels du projet (point n° 12 *infra*) ;
- et enfin sur la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale avant la transmission de ce document au ministre décisionnaire (point n° 15, *infra*).

Ces vingt étapes se présentent comme suit :

LA PHASE D'EXAMEN PRÉALABLE

1. Dépôt de la « description du projet » : Lorsqu'une opération ou « *projet désigné* » est soumise à une évaluation environnementale dont l'Agence est responsable, son promoteur doit fournir à celle-ci une « *description du projet* » conforme aux règles établies par le « *Règlement sur les renseignements à inclure dans la description d'un projet désigné* ». Sur ce sujet, l'Agence a élaboré, à l'attention des promoteurs, un *Guide de préparation d'une description de projet désigné en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, publié en mars 2015, lequel évoque, en matière de consultation du public, l'utilité qui s'attache à fournir dès cette phase, s'ils sont disponibles :

- « *un aperçu des principaux commentaires et des principales préoccupations exprimées jusqu'à présent par les parties intéressées et des réponses qui leur ont été fournies* ;

¹ Source : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-environnementale/services/evaluations-environnementales/elements-base-evaluation-environnementale.html#agence01>

- un aperçu des activités de consultation actuellement en place ou proposées auprès des parties intéressées ;

- une description des consultations menées auprès des autres instances qui ont à prendre des décisions en matière d'évaluation environnementale ou réglementaire concernant le projet. »¹.

2. Acceptation de la description de projet - L'Agence accepte la « description de projet » lorsqu'elle estime que celle-ci est complète.

3. Période de consultation sur le « projet désigné », ses effets environnementaux potentiels et la nécessité de réaliser une évaluation - Une fois la « description de projet » acceptée, l'Agence publie un avis sur le site internet du « Registre canadien d'évaluation environnementale » (ci-après, le Registre) indiquant qu'elle étudie le dossier pour déterminer si une évaluation environnementale est requise. Il est accompagné :

- d'un résumé de la description de projet ;

- d'un avis annonçant que **le public dispose de 20 jours pour présenter des commentaires sur « le projet désigné »** et la possibilité qu'il entraîne des effets environnementaux négatifs.

LA PHASE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

4. Détermination de la nécessité de réaliser une évaluation environnementale - L'Agence décide si une évaluation environnementale est requise dans les 45 jours suivant la publication de l'avis indiquant que le projet est à l'étude. Elle prend sa décision compte tenu de :

- la description du « projet désigné » fournie par le promoteur ;

- la possibilité que la réalisation du projet désigné entraîne des effets environnementaux négatifs ;

- **tous les commentaires du public reçus durant la période de 20 jours** suivant la publication du résumé de la description de projet sur le site internet ;

- et des résultats de toutes les études régionales pertinentes.

L'Agence publie, par un avis, sa décision relative à la nécessité de réaliser une telle évaluation.

5. Une évaluation environnementale est requise - Si une évaluation environnementale est requise, l'Agence publie sur le site internet du Registre un « avis de lancement ».

¹ Guide de préparation d'une description de projet désigné en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012), mars 2015, p. 13.

6. Période de consultation sur la version provisoire des « lignes directrices » relatives à l'étude d'impact environnemental – L'Agence rédige une « *version provisoire des lignes directrices relatives à l'étude d'impact environnemental* » qu'elle publie sur le site internet du Registre pour **permettre au public de formuler des commentaires** sur les études, les méthodes et les renseignements qui devraient faire partie de l'étude d'impact que doit préparer le promoteur pour cerner et évaluer les effets environnementaux du projet et les mesures à prendre pour les atténuer.

7. Publication des « lignes directrices » relatives à l'étude d'impact environnemental – L'Agence **tient compte des commentaires du public**, notamment ceux des groupes autochtones, ainsi que de l'avis des ministères fédéraux avant de **remettre au promoteur la version définitive des lignes directrices relatives à l'étude d'impact environnemental**.

8. Période d'acceptation des demandes d'aide financière aux participants et décisions à l'égard de ces demandes – Les particuliers, les « *organismes sans but lucratif constitués en personne morale* » et les « *groupes autochtones* » peuvent déposer une demande d'aide financière sur laquelle statue le président de l'Agence.

9. Réalisation des études environnementales par le promoteur et présentation à l'Agence de l'étude d'impact environnemental – Le promoteur prépare son étude d'impact environnemental conformément aux lignes directrices fournies par l'Agence et la lui soumet pour examen.

10. Réalisation par l'Agence d'un examen de la recevabilité de l'étude d'impact environnemental – L'Agence examine l'étude d'impact réalisée par le promoteur et vérifie qu'elle contient bien les renseignements exigés par les « *lignes directrices relatives à l'étude d'impact environnemental* ». Elle demande, le cas échéant, au promoteur de fournir des renseignements supplémentaires avant de s'assurer du caractère suffisant du document.

11. Réalisation par l'Agence d'un examen du « caractère suffisant » de l'étude d'impact environnemental – L'Agence examine l'étude d'impact environnemental du promoteur pour s'assurer qu'elle revêt un caractère suffisant et qu'elle est exacte. S'il y a lieu, elle demande des éclaircissements ou de plus amples renseignements au promoteur afin de mieux envisager les effets environnementaux potentiels du projet et les mesures d'atténuation proposées.

12. Période de consultation sur l'étude d'impact environnemental – L'étude d'impact environnemental et un résumé sont publiés sur le site internet du Registre. **L'Agence invite le public** et les groupes autochtones ainsi que les ministères fédéraux à **formuler des commentaires sur les effets environnementaux potentiels du projet et les mesures proposées pour les prévenir ou les atténuer**. L'Agence a la faculté de demander au promoteur des éclaircissements ou des renseignements supplémentaires à la suite de l'examen des commentaires reçus.

13. Présentation par le promoteur des renseignements supplémentaires demandés par l'Agence – L'Agence examine les renseignements supplémentaires fournis par le promoteur, leur caractère suffisant et leur exactitude. Le promoteur est tenu de fournir des renseignements complémentaires à l'Agence si besoin est.

14. Préparation par l'Agence de la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale – L'Agence rédige la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale, qui comprend ses conclusions sur les effets environnementaux potentiels du projet, les mesures d'atténuation dont elle a tenu compte, l'importance des effets environnementaux négatifs résiduels ainsi que les exigences du programme de suivi.

15. Période de consultation sur la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale – L'Agence invite le public, les groupes autochtones et des ministères fédéraux à formuler des commentaires sur la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale.

16. Rédaction par l'Agence de la version définitive du rapport d'évaluation environnementale et présentation du document au ministre de l'Environnement – L'Agence examine les commentaires sur la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale et en rédige la version définitive. Elle rend son rapport au ministre de l'Environnement.

17. Détermination de l'importance des effets environnementaux et du caractère justifiable des effets environnementaux négatifs – Le ministre de l'Environnement détermine l'importance des effets environnementaux négatifs. S'il estime que le projet peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants, le dossier est transmis au gouverneur en conseil (Cabinet), qui décide si ces effets environnementaux sont justifiables eu égard aux circonstances.

18. Publication par le ministre de la déclaration de décision concernant l'évaluation environnementale, assortie de conditions exécutoires – La « *déclaration de décision concernant l'évaluation environnementale* » indique si, compte tenu des mesures d'atténuation, le projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux importants. « *Si le ministre décide que le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants, ou si le projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants que le Cabinet estime justifiables dans les circonstances, les conditions relatives aux mesures d'atténuation et le programme de suivi que le promoteur devra respecter pour la réalisation du projet seront énoncés dans la déclaration du ministre* ».

19. Prise de décisions réglementaires – Les ministères et organismes fédéraux ne peuvent prendre de décisions concernant le projet (délivrance de permis ou de licences, attribution d'aide financière...) qu'après la publication d'une « *déclaration de décision* » concernant l'évaluation environnementale qui indique :

- que le projet, compte tenu des conditions énoncées dans la déclaration, n'est pas susceptible d'entraîner d'effets environnementaux négatifs importants ;

- ou que ces effets environnementaux négatifs importants sont justifiables compte tenu des circonstances.

20. Mise en œuvre des mesures d'atténuation et du programme de suivi – Les « *mesures d'atténuation* » définies dans la déclaration concernant l'évaluation environnementale sont intégrées aux « *plans de conception* » et mises en œuvre en même temps que le projet. Un programme de suivi est également déterminé afin de s'assurer de l'exactitude de l'évaluation environnementale et de l'efficacité des mesures d'atténuation envisagées.

3. L'exemple du pôle logistique de Milton

La Compagnie des chemins de fer du Canada a lancé, en 2015, une opération tendant à la construction d'un pôle logistique pour le transfert de conteneurs des camions aux wagons.

Ce projet, qui nécessite la réalisation de 20 kilomètres de voies ferrées est situé dans un important corridor ferroviaire, sur 160 hectares, dans la ville de Milton à 50 kilomètres de Toronto (Ontario)¹. Le budget prévisionnel (2015) de cette opération s'élevait à 250 millions de dollars canadiens (environ 166 millions d'euros).

Dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale du projet, l'Agence canadienne chargée de cette mission a suivi le calendrier suivant.

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a, en qualité de promoteur du projet logistique de Milton, adressé à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale une description de ce projet le 23 mars 2015².

Le 7 avril 2015, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, chargée de décider si une évaluation environnementale fédérale était nécessaire a invité le public à lui communiquer, avant le 27 avril (20 jours plus tard) suivant, des commentaires sur le projet. Elle précisait, dans son avis, que, dans l'affirmative, « *le public aura[it] trois autres occasions de formuler ses commentaires sur ce projet* ».

L'Agence a entamé l'évaluation environnementale le 22 mai 2015, invitant le public à formuler des commentaires jusqu'au 21 juin suivant. Elle

¹ Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Résumé de description de projet, Pôle logistique de Milton*, 1^{er} avril 2015.

² *Ébauche de lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental réalisée en vertu de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, p. 2.

a rendu public, à cette occasion, un document rédigé à l'attention de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada intitulé *Ébauche de lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental réalisée en vertu de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, concernant le projet de pôle logistique de Milton, lequel visait à définir « les exigences en matière de renseignement pour la préparation d'une étude d'impact environnemental »¹.

Cette étude d'impact, notamment destinée à comprendre une « description complète des changements environnementaux causés par le projet » doit contribuer à permettre au public « de participer de manière significative à l'évaluation environnementale » et de « faire part de ses commentaires sur le rapport provisoire d'évaluation environnementale ». Pour l'Agence, sur ce point, « L'objectif général d'une participation significative du public est atteint lorsque les parties comprennent clairement le projet et ce, le plus tôt possible au cours du processus d'examen ». L'Agence précise en outre que « L'étude d'impact devra décrire les consultations en cours et proposées et les séances d'information passées ou à venir relatives au projet, le cas échéant. Elle fournira également une description des efforts déployés pour diffuser les renseignements sur le projet ainsi qu'une description de ces données et du matériel distribué au cours du processus de consultation. L'étude d'impact devra indiquer les méthodes utilisées et l'endroit où les consultations ont eu lieu, les personnes et organismes consultés, les questions soulevées et la mesure dans laquelle cette information a été incorporée dans la conception du projet ainsi que dans l'étude d'impact. L'étude d'impact décrira de façon sommaire les principaux enjeux soulevés en lien avec l'évaluation environnementale du projet ainsi que tous les enjeux demeurés en suspens et les façons d'y répondre. »²

Le 20 juillet 2015, l'Agence a décidé le renvoi de l'évaluation environnementale à une commission d'examen.

Le 7 août 2015, l'Agence a rendu publique l'information relative à la possibilité de recevoir une aide financière au titre de la participation à l'évaluation environnementale du projet de Milton.

Le 3 novembre 2015, elle a annoncé l'attribution d'une aide financière fédérale de 21 800 dollars (14 500 euros) à « Conservation Halton » et de 7 200 dollars (4 800 euros) à « Milton says no »³.

¹ *Ébauche de lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental réalisée en vertu de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, p. 1, comme les citations infra.

² *Ébauche de lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental réalisée en vertu de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, p. 17

³ L'Agence a également attribué, au titre de la législation sur la participation des groupes autochtones, 95 600 dollars à « Mississaugas of the New Credit First Nation » et 78 522 dollars à « Nation Huronne-Wendat », soit au total pour l'ensemble des entités, autochtones ou non, 203 122 dollars d'aides. Un montant de 87 150 dollars était attribué, de surcroît, le

Datée du 22 janvier 2016, la demande¹ de la Compagnie nationale des chemins de fer canadiens tendant à l'autorisation de construire le *hub* logistique de Milton précise les conditions dans lesquelles le public a, jusqu'à cette date, été associé aux préparatifs du projet. En premier lieu, elle évoque la consultation publique qu'elle a organisée conformément à la loi canadienne sur l'évaluation environnementale. À ce titre, outre la prise en compte des intérêts des collectivités (*localities*) susceptibles d'être concernées par le projet, elle indique avoir eu recours à une commission d'examen (*review panel*) ainsi qu'à plusieurs autres outils permettant la participation du public :

- une liste de personnes et d'entités tenues au courant de l'avancement du projet de façon préliminaire, dès 2014, laquelle comprenait, début 2016, 36 000 adresses de personnes, d'entreprises ou d'entités situées à Milton ;

- un centre d'information public ouvert à compter du 28 mars 2015 lors du lancement du processus officiel de consultation préliminaire, de 12h00 à 20h00 du mardi au jeudi, de 12h00 à 17h00 le jeudi et de 9h00 à 14h00 le samedi ;

- une rencontre intitulée « maison ouverte » (*open house*) organisée afin d'inviter des personnes figurant dans la liste évoquée *supra* et des parties prenantes, le 6 juillet 2015 de 13 h 00 à 16 h 00 et de 18 h 00 à 20 h 00, lesquelles ont permis à 350 personnes de participer, dont 148 ont laissé leurs coordonnées pour être tenues informées par la suite tandis que 259 participants ont fait part de leurs vues par écrit après avoir participé à cette rencontre, toutes recevant une réponse de la compagnie des chemins de fer ;

- des rencontres de terrain avec les parties prenantes ;
- une ligne téléphonique dédiée ;
- un courriel dédié ;
- et un site internet dédié.

Au total, à la date du 6 novembre 2015, la compagnie avait reçu 619 remarques émanant de ces divers publics.

La compagnie indiquait qu'elle avait, dans la mesure du possible, intégré les observations des parties prenantes et, à défaut, justifié ses décisions (*document the rationale*) de façon transparente.

15 septembre 2016 à « Six Nations of the Grand River », portant le budget total à 290 272 dollars.

¹ *Canadian Transportation Agency, In the matter of an application by Canadian National Railway Company (CN), pursuant to Subsection 98(2) of the Canada Transportation Act for an order authorizing the construction of certain railway lines associated with CN Milton logistics Hub.*

Le 8 juin 2016, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et l'Office des transports du Canada invitaient le public à commenter, avant le 11 juillet suivant, l'« entente provisoire » relative à la constitution d'une commission d'examen dans le cadre du projet de pôle logistique de Milton.

Cette consultation publique concernant la constitution de la commission d'enquête porte de quatre (lorsque l'Agence intervient seule) à cinq le nombre des consultations du public organisées lorsque la procédure de constitution d'une commission est retenue.

En l'espèce, cette entente avait pour objet de définir les compétences de la commission d'examen, les procédures et l'échéancier de l'examen. L'Agence rappelait qu'un document de référence publié sur Internet par ses soins était destiné à aider les participants à présenter leurs commentaires et indiquait que ceux-ci seraient rendus publics. Ce document de référence faisait référence aux « questions visant à orienter l'examen » et contenait notamment un « gabarit » de réponse. L'encadré ci-après reproduit le contenu de l'annonce publiée par l'Agence en la matière.

Le 7 août 2016, l'Agence a publié un avis tendant à ce qu'avant le 8 septembre suivant les participants à l'évaluation environnementale puissent déposer une demande d'aide financière.

**DOCUMENT DE RÉFÉRENCE POUR LES COMMENTAIRES SUR L'ENTENTE PROVISOIRE
RELATIVE À LA CONSTITUTION D'UNE COMMISSION D'EXAMEN
ET LE CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LE PROJET DE PÔLE LOGISTIQUE DE MILTON¹**

« L'Agence canadienne d'évaluation environnementale et l'Office des transports du Canada invitent les membres du public à émettre des commentaires sur l'entente provisoire visant à établir une commission d'examen ainsi que le cadre de référence (l'entente provisoire) pour le projet de pôle logistique de Milton. Une fois que les versions définitives de l'entente et du cadre de référence seront établies, le mandat et les pouvoirs de la commission d'examen seront définis, ainsi que les procédures et les échéances relatives à la réalisation de l'examen. Les membres du public, les groupes autochtones, les gouvernements et les autres parties intéressées sont invités à soumettre des commentaires écrits sur l'entente provisoire dans l'une ou l'autre des langues officielles d'ici le 11 juillet 2016.

Objet du présent document de référence

Le présent document de référence fournit un gabarit (voir le lien ci-dessous) pour aider ceux qui participent à l'évaluation environnementale à mener leur propre examen de l'entente provisoire et à formuler les commentaires qu'ils souhaitent soumettre à l'Agence afin que celle-ci en tienne compte lors de la rédaction définitive des documents. L'utilisation du gabarit n'est pas obligatoire.

Questions visant à orienter l'examen

Les commentaires sur l'entente provisoire devraient aborder les conditions de l'entente, le mandat de la commission, les facteurs à prendre en considération, les processus et les échéances. Les participants sont invités à fournir leurs commentaires et les arguments pour appuyer les modifications qu'ils recommandent. Tous les commentaires reçus seront rendus publics et seront affichés dans le registre public en ligne.

Les questions suivantes peuvent servir de guide lors de l'examen de l'entente provisoire :

Le processus décrit dans l'entente provisoire (plus particulièrement, l'ébauche du cadre de référence) présente-t-il des lacunes qui empêcheraient la prise en considération de façon équitable des commentaires des tous les participants dans le cadre de l'examen?

Est-il nécessaire d'apporter des précisions pour comprendre le processus d'établissement de la commission d'examen, de son mandat, des éléments à prendre en compte dans le cadre de l'examen ou les processus et les échéances applicables?

À cette étape-ci, l'Agence ne cherche PAS à obtenir un examen des aspects techniques des renseignements du promoteur, que ceux-ci soient corrects ou non, ni à savoir si les participants sont d'accord avec les conclusions du promoteur. Ces questions seront abordées une fois que la commission d'examen aura été nommée.

Exemples de commentaires qui seraient plus appropriés plus loin dans le processus:

Des commentaires au sujet des conclusions du promoteur quant à l'importance des effets du projet sur une espèce, d'après les renseignements fournis ;

Des recommandations adressées au promoteur préconisant l'utilisation d'un modèle différent pour prévoir les effets potentiels du projet.

Comment utiliser le gabarit:

Utilisez les en-têtes fournies dans le tableau et, au meilleur de vos connaissances, identifiez :

. la section de l'entente provisoire ou du cadre de référence dans laquelle les renseignements devraient se trouver;

. les modifications que vous jugez nécessaires dans les documents ;

. et la raison pour laquelle ces renseignements devraient être fournis.

Envoyez vos commentaires ou le formulaire rempli par courriel ou par courrier à l'adresse suivante:

xxxxx yyyyyy, gestionnaire de commission

Projet de pôle logistique de Milton

Agence canadienne d'évaluation environnementale

160, rue Elgin, [...]

Place Bell Canada

Ottawa, (Ontario) K1A 0H3

Courriel CEAA. zzzzz@ceaa-acee.gc.ca »

¹ <http://www.ceaa-acee.gc.ca/050/document-fra.cfm?document=114630>

Le 14 octobre 2016, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et l'Office des transports du Canada invitaient le public à assister à des séances d'information organisées les 26 et 27 octobre suivant, de 19h00 à 21h00 au Centre sportif de Milton.

Le 20 décembre 2016, la commission d'examen de l'évaluation environnementale du projet de pôle logistique de Milton a, d'une part, invité le public à présenter ses commentaires avant le 6 mars 2017 aussi bien sur l'étude d'impact que sur les renseignements supplémentaires fournis par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, promoteur du projet. Cette démarche avait pour but de « *savoir si les renseignements fournis par le promoteur [étaient] suffisants pour tenir l'audience [audition] publique* ». Elle précisait qu'elle tiendrait compte de ces éléments pour demander, le cas échéant, des renseignements additionnels au promoteur, et publierait en ligne tous les commentaires reçus.

L'avis relatif à cette invitation comprenait :

- 10 documents relatifs à la participation du public ;
- les 9 communiqués publiés sur le projet ;
- 350 commentaires reçus à son sujet et les réponses qui y avaient été apportées ;
- 22 dossiers documentaires établis par la commission d'examen, à l'exception de ceux présentés lors d'une audition publique ;
- et enfin 71 dossiers supplémentaires tant relatifs au projet qu'à l'évaluation environnementale.

PAYS-BAS

Cette notice, consacrée aux Pays-Bas, fera à plusieurs reprises référence au concept de « soutien social » (*draagvlak*) dont la recherche, au sein de la société néerlandaise, constitue une préoccupation majeure. La singularité de cette conception, qui rejaillit sur l'attitude des pouvoirs publics, reflète ce qu'un sociologue de la vie des entreprises désigne sous le nom de « consensus néerlandais ». Elle s'exprime parce que « *deux caractéristiques de la manière néerlandaise de vivre en société font que [l]e devoir d'expliquer, de s'expliquer, d'écouter et de chercher un accord influence suffisamment les individus pour conduire à une coopération efficace : d'une part la grande importance attribuée à ce que pensent les autres, et d'autre part la place attribuée aux données de fait* »¹.

Cette attitude résulterait, selon le même observateur, d'une conception spécifique de l'idée de respect puisque « *écouter, parler, consulter, expliquer, s'abstenir de violence verbale et d'arguments d'autorité, éviter d'imposer une mesure sans laisser le temps aux intéressés de comprendre et de l'accepter, constitue [...] une dimension essentielle de la manière hollandaise de respecter autrui* »². Elle expliquerait aussi la volonté de communiquer aux parties prenantes des informations appropriées. Sur ce point, on le verra, les observations concernant la vie en entreprise, semblent à l'unisson de celles qui résultent des politiques de consultation du public puisque dans les deux cas « *la forme d'accord qu'affectionnent les Pays-Bas demande que des données objectives appropriées soient recueillies et mises à la disposition des intéressés, suivant des procédures adéquates* »³.

Il s'ensuit au total que « *[...] la recherche de consensus [...] ne désigne pas, aux Pays-Bas, une contrainte rigide exercée par le groupe sur des individus soumis, mais un processus par lequel les convictions des uns et des autres tendent à s'ajuster et à converger* »⁴. Les développements qui suivent, consacrés aux modalités de consultation du public au sujet des grandes opérations d'infrastructures méritent d'être lus en conservant à l'esprit ces éléments de contexte.

¹ Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, Editions du Seuil, 1989, p. 216.

² *Idem*, p. 243.

³ *Idem*, p. 249.

⁴ *Idem*, p. 211.

A. UN PROCESSUS ENTAMÉ DEPUIS LE DÉBUT DU XXI^e SIÈCLE

1. Une réflexion approfondie menée au début des années 2000

Au début du XXI^e siècle, les Pays-Bas ont mené une réflexion de fond sur les lenteurs de la prise de décision publique et tenté, dans le cadre d'une réflexion plus large sur la réforme de l'administration néerlandaise¹, d'en réduire les effets. Sans prétendre présenter de façon exhaustive l'ensemble des initiatives prises en la matière par les pouvoirs publics, on en évoquera ici trois exemples qui ont notamment tendu au renforcement de la participation des citoyens et des organisations sociales à la prise de décision sur de grands projets publics :

- la commission sur les lenteurs dans la réalisation des grandes infrastructures et l'accélération de la prise de décision (2007-2008) ;
- la publication du « Code de la participation publique » auquel a succédé le « Code de la participation sociale » ;
- et l'avis du Conseil d'État des Pays-Bas sur le projet de réforme du droit de l'environnement.

- **La commission sur les lenteurs dans la réalisation des grandes infrastructures et l'accélération de la prise de décision**

En novembre 2007, le ministre des Transports et des voies d'eau des Pays-Bas a confié à une commission *ad hoc* (la commission Elverding, du nom de son président) le soin de réaliser une étude sur les causes des lenteurs rencontrées dans la réalisation des grandes infrastructures et les conditions d'une accélération de la prise de décision en la matière. Partant du constat que l'utilisation de l'espace posait des problèmes particulièrement aigus dans un pays densément peuplé tel que les Pays-Bas, où règne de surcroît une « culture du consensus »², la commission a tout d'abord relevé que la durée moyenne de réalisation des cent vingt projets d'infrastructures mis en œuvre de 1998 à 2007 dépassait onze ans...

Les causes de cette situation résultaient de facteurs ayant trait, d'une part, aux modalités purement administratives de la prise de décision, d'autre part à des questions juridiques et, enfin, aux conditions de préparation des projets, notamment à l'occasion de la phase initiale de consultation du public.

¹ Sur ce point v. l'étude de législation comparée n°216, publiée en mai 2011, *Les réformes récentes de l'Administration*.

² Advies commissies Versnelling Besluitvorming Infrastructurale Projecten, *Sneller en beter*, avril 2008, p. 4.

Pour la commission, « le problème de la phase exploratoire n' [était] pas sa durée, mais le fait qu'elle faisait défaut ou était d'une qualité limitée » alors même qu' « une phase exploratoire bien délimitée, systématique (intégrale) et large, se terminant par une décision soutenue politiquement [était] très rare. En conséquence, les discussions fondamentales sur l'utilité et la nécessité d'un projet revenaient plus tard dans le processus de décision »¹.

La commission Elverding recommandait, en ce qui concerne la participation (*participatie*), à laquelle elle ne souhaitait pas donner de définition légale, laissant à chaque autorité chargée d'un projet le soin d'en définir les contours :

- de préciser dans une décision initiale définissant le périmètre dans lequel l'opération serait envisagée, les conditions dans lesquelles les citoyens, les organisations représentant des intérêts divers et les autres autorités publique seraient impliqués (*betrokken*) ;

- à l'issue d'une phase exploratoire concernant un large territoire, de prendre une décision indiquant la préférence (*voorkeur*) des pouvoirs publics nationaux, décision que le Parlement approuverait de façon implicite ou explicite².

L'ambition de la commission était « d'impliquer activement des personnes concernées (*betrokkenen*) lors de la phase exploratoire au moyen d'un travail en commun (*gezamenlijk te werken*) sur l'analyse du problème, la formulation des ambitions et les alternatives ouvertes », considérant que « ce processus participatif ne condui[rai]t pas, par lui-même, à un soutien unanime, mais à une "décision de préférence" qui bénéficie[rai]t d'un soutien politique laquelle lie[rai]t toutes les administrations concernées »³.

- **La démarche « plus vite et mieux » et la publication du « code sur la participation publique » (2008-2009)**

La démarche « plus vite et mieux » (« *sneller en beter* »-aanpak) impulsée par le Gouvernement en 2008-2009 tendait à une « implication active »⁴ (*actieve betrokkenheid*) de préférence à un stade précoce dans les projets, sur le modèle de celle prévue, initialement, seulement par la « loi sur le tracé ».

Elle donna lieu à la publication par le Gouvernement, en août 2009, du « Code sur la participation publique » (*Code Publiekparticipatie*). Ce bref

¹ Advies commissies Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, *Sneller en beter*, avril 2008, p. 9.

² *Idem* p. 11-12.

³ *Idem* p. 14.

⁴ *Memorie van Toelichting, Tweede kamer der Staten general, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 15.*

(trois pages) texte informel, puisqu'il ne revêtait pas la forme d'un arrêté ou d'un décret, conserve cependant une importance certaine puisque divers documents officiels y font encore référence aujourd'hui, à commencer par l'exposé des motifs de la nouvelle loi sur l'environnement qui, adoptée en 2016, entrera en vigueur en 2019.

Aux termes de ce code, la mise en œuvre de la participation entendue comme celle des citoyens, des entreprises et des organisations sociales à la préparation (*voorbereiding*) de la décision reposait sur une démarche axée sur cinq principes qui avaient vocation à inspirer la démarche de l'administration, sans pour autant être intégrés dans une loi :

- la procédure devait être au service de la prise de décision ;
- ses modalités étaient déterminées « sur mesure » (*op maat*) ;
- elle passait par une bonne coopération (*samenspel*) des administrations et de la société civile ;
- elle reposait sur une attitude (*houding*), des compétences et une connaissance, appropriés (*juist*) ;
- et enfin elle passait par une communication claire et digne de confiance.

- **Le « Code de la participation sociale » (2014)**

Le Gouvernement a décidé, en 2009, d'étendre l'application de ces principes aux grands projets du programme national pluriannuel « Infrastructures, Espace et Transports » ou programme « MIRT »¹ (*Meerjaren programma Infrastructuur, Ruimte en Transport*), dans lequel figure la liste des principales infrastructures dont la réalisation est envisagée aux Pays-Bas.

Selon la rédaction actuelle du « Code de la participation sociale, Plus tôt, plus large et mieux » cette démarche tend à :

- impliquer les organisations sociales en déterminant un plan de la participation qui concerne spécialement la phase exploratoire ;
- traiter les initiatives de la société avec autant de soin que celles de l'administration, ce qui a pour effet que l'administration doit justifier ses choix par rapport aux avis des parties prenantes ;
- et enfin à faire en sorte que la participation soit transparente, notamment pour impliquer la société de façon précoce.

¹ Tweede Kamer des Staten-Generaal, Vergaderjaar 2008-2009, 29 385, Nr. 46, Aanleg an de aanpassing van hofinfrastructuur, Brief van de ministers van verkeer en waterstaat en van volkshuiving, ruimtelijke ordening en milieu-beheer, p. 3.

- **L'avis du Conseil d'État des Pays-Bas sur le projet de réforme du droit de l'environnement**

Dans un avis sur le projet de réforme du droit de l'environnement, le Conseil d'État des Pays-Bas a déclaré, en 2012, partager les vues de la commission Elverding s'agissant de la nécessité de « *mettre en œuvre une pratique " vécue " qui fait passer dans le domaine public : la prise de décision, une participation étendue et précoce de toutes les parties intéressées, une bonne préparation et un cadre budgétaire clair applicable aux projets* »¹.

2. Des initiatives législatives

Deux lois principales évoquent, s'agissant des infrastructures, la participation du public et des parties prenantes :

- la loi sur le tracé de 1993 modifiée ;
- et la loi sur l'environnement qui entrera en vigueur en 2016.

Le législateur a aussi adopté la loi sur la crise et le redressement du 10 mars 2010 qui, sans évoquer la question de la participation *ex ante* ou pendant la prise de décisions, a considérablement modifié le régime des recours juridictionnels contre les actes relatifs aux grandes opérations d'équipement.

a) *La « loi sur le tracé » de 1993 et son application aux grandes infrastructures*

- **Principaux traits du texte**

La loi du 16 septembre 1993 modifiée portant règles relatives à la prise de décision (*besluitvorming*) pour la construction ou la modification de routes principales, terrestres ou navigables et de chemins de fer d'intérêt national ou « loi sur le tracé » (*Tracéwet*) distingue deux phases principales dans la conduite d'un projet de construction ou de modification d'une grande infrastructure :

- la phase « exploratoire » (*verkenningsfase*) qui débute par une décision de lancement d'un projet ;
- et la décision relative au tracé (*tracébesluit*).

¹ Raad van State, *Advies* W14.11.0341/IV, 26 janvier 2012.

La rédaction en vigueur repose sur l'idée qu'il est nécessaire d'« investir dans la qualité au début du processus » afin d'obtenir une décision « largement supportée »¹ au plan social (*breed gedragen besluit*).

Le ministre compétent est chargé d'ouvrir, par un arrêté *ad hoc*, la phase exploratoire concernant la construction ou la modification des routes principales, terrestres ou navigables, et des chemins de fer d'intérêt national. Outre une description de la zone concernée, de la nature du problème posé et du délai imparti, cet arrêté détermine « la manière selon laquelle les citoyens, les organisations sociales, les organismes administratifs concernés ainsi que, s'il y a lieu, les exploitants de la ligne de chemin de fer, sont impliqués (*betrokken*) à l'occasion de la phase exploratoire » (article 2, 3, c).

La décision du ministre peut aussi prévoir l'élaboration d'une ou de plusieurs « visions structurelles » (*structuurvisie*), document(s) de programmation relatif(s) à l'organisation spatiale de tout ou partie du territoire des Pays-Bas². L'élaboration de ces documents est obligatoire si l'infrastructure concerne plus de deux voies (*rijstroken*) ou plus de deux voies de chemin de fer continues (*doorgaande sporen*) (article 2, 4).

Tout projet de « vision structurelle » est soumis à enquête publique (voir *infra*). Il précise :

- le résultat de la phase exploratoire ;
- la justification (*verantwoording*) de la façon dont les citoyens, les organisations sociales, les organismes administratifs concernés ainsi que, s'il y a lieu, les exploitants de la ligne de chemin de fer, ont été impliqués ;
- et la préférence (*voorkeur*) retenue par le ministre, laquelle est motivée.

L'exposé des motifs de ces dispositions indique explicitement le souhait que, dans l'ensemble de ces documents, « les résultats de la participation [des citoyens, des organisations sociales et des organismes administratifs concernés] soient précisés, de même que l'on en a fait dans la décision »³.

Tout projet de « vision structurelle » est enfin transmis à la Seconde Chambre des États généraux, homologue l'Assemblée nationale française qui

¹ *Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten, Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 2009-10, 32 377, nr. 3, p. 3.*

² Conformément à l'article 2.3 de la loi néerlandaise sur l'aménagement de l'espace.

³ *Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten, Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 2009-10, 32 377, nr. 3, p. 4.*

est, de ce fait, réputée avoir accepté, au moins de façon tacite, le choix retenu.

La « décision relative au tracé » ne peut enfin être prise par le ministre que dans les deux ans suivant cette transmission (article 9, 1).

Le ministre en soumet le projet à enquête publique.

Cette décision :

- précise, dans le cas où aucune « vision structurelle » (*structuurvisie*, voir *supra*) n'a été élaborée, la façon dont les citoyens, les organisations sociales, les organismes administratifs concernés ainsi que, en tant que de besoin, les exploitants de la ligne de chemin de fer, ont été impliqués à l'occasion de la phase exploratoire ainsi que les résultats de celle-ci (article 10, 4) ;

- a les mêmes effets qu'une « décision de préparation » (*voorbereidingsbesluit*) visée à l'article 3.7 de la loi sur l'aménagement spatial (article 13).

- **Une participation du public réalisée dans le cadre de deux enquêtes publiques**

Dans le cas des projets de construction *ex nihilo*¹ des projets soumis à la « loi sur le tracé », le public est invité à donner son avis dans le cadre d'une « mise à l'enquête » en deux occasions sur deux documents différents :

- le projet de « vision structurelle » (*structuurvisie*) ;
- et le projet de « décision de tracé » (*ontwerptracébesluit*).

Dans les deux cas, conformément au régime de droit commun des enquêtes publiques² :

- l'autorité étatique responsable de la procédure de « mise à l'enquête » (*terinzagelegging*) publie sa décision dans l'équivalent du *Journal officiel* (*Staatscourant*), en précisant les lieux et heures où les documents sont consultables ainsi que les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent faire connaître leurs vues à leur sujet ;

- ces personnes peuvent formuler des observations orales ou écrites ;
- le délai de cette enquête est de six semaines à compter du jour où elle débute ;

¹ La procédure applicable aux extensions/modifications des infrastructures existantes est allégée.

² Fixé par la section 3.4 de la loi générale sur le droit administratif.

- les documents et leurs nombreuses annexes sont consultables sur la plate-forme dédiée *www.participatie.nl* du ministère des Infrastructures et de l'environnement ainsi que dans les mairies et les bibliothèques.

À l'issue de cette procédure, la « décision de tracé », (*tracébesluit*) est publiée. En vertu de l'article 6 : 13 de la loi générale sur le droit administratif, seules les personnes intéressées qui ont communiqué leur point de vue (par exemple pendant l'enquête publique) en ce qui concerne la décision peuvent exercer un recours devant le Conseil d'État des Pays-Bas. La seule exception à cette règle s'applique aux personnes qui ne pouvaient raisonnablement pas faire valoir leur point de vue, par exemple parce que la décision qu'ils contestent devant le juge résulte d'une modification de la décision survenue *après* la phase d'enquête.

Le Conseil d'État néerlandais interprète strictement les termes de la loi qui prévoit que l'enquête publique concernant la « décision de tracé » est réalisée dans les conditions du droit commun (mise à disposition pendant six semaines) : il a rejeté deux recours fondés sur le fait que cette procédure serait insuffisante pour assurer « la concertation et la participation », considérant qu'il convenait, en la matière, de s'en tenir aux termes de la loi sur le tracé¹.

- **L'application de la « loi sur le tracé » est-elle modulable ?**

Au vue de ces éléments, il est loisible de s'interroger : la loi sur le tracé - qui s'applique aux grandes infrastructures - telle qu'elle est interprétée par le juge est-elle véritablement appliquée « sur mesure » par les pouvoirs publics néerlandais comme l'ont successivement recommandé la commission Elverding, le code sur la participation publique et le code sur la participation sociale ? Ou bien ceux-ci font-ils usage d'autres modalités de participation que celles prévues par la loi générale sur le droit administratif en matière d'enquête publique ?

Pour vérifier ce point, deux dossiers concernant de grands projets d'infrastructure ont été consultés, sur lesquels on se propose ici de donner quelques indications.

La réalisation de la rocade d'Utrecht A24/A12

Le premier, en cours de réalisation, concerne la réalisation de la **rocade d'Utrecht A24/A12**. Cette opération consiste en un élargissement de l'autoroute A 27 du côté est de la ville de deux à sept voies et en un

¹ *ABRvS 5 augustus 2015*, ECLI:NL:RVS:2015:2485 (*Tracébesluit A59 Drongelens Kanaal*) et *ABRvS 24 februari 2016 2015*, ECLI:NL:RVS:2016:503 (*Tracébesluit N35 Zwolle-Wijthmen*), citées par Henk Gierveld, *Tracéwet. Text & Commentar*, Utrecht, 2016.

agrandissement des échangeurs (*knooppunt*) de Lunetten et de Rijnsweerd, d'une part, de l'élargissement de l'autoroute A 12 d'une voie supplémentaire dans les deux sens, d'autre part, et enfin, de la création d'une liaison verte entre la ville et Amelisweerd. La décision sur le tracé est prévue en 2017 pour une mise en service en 2024-2026. Le budget de la première phase de cette opération, qui figure parmi les cinquante projets routiers les plus importants du pays, s'élève à 1,138 milliard d'euros.

La procédure, initialement mise en œuvre sous la direction conjointe de quatre autorités, a été finalement confiée au ministre des Infrastructures et de l'environnement.

S'agissant de l'extension d'infrastructures existantes, la procédure « courte » prévue par la « loi sur le tracé » (pas d'établissement d'une *structuurvisie*) a été retenue.

Elle a débuté par la mise à l'enquête publique, de décembre 2008 à janvier 2009, de la « note initiale » (*startnotitie*)¹. À cette occasion des soirées d'information sont organisées, (*voorlichtingsavonden*), tandis que les entreprises étaient aussi consultées.

Les observations formulées par le public ont été transmises à un groupe d'experts indépendants en matière d'environnement, la commission de l'étude d'impact écologique, qui avait neuf semaines à compter de la publication de la « note initiale » (*startnotitie*) pour rendre son avis.

Puis, dans les treize semaines suivant cette publication, les autorités chargées de la procédure ont fixé les orientations générales sur cette base.

Au vu des résultats de l'enquête, les autorités devaient choisir une orientation préférentielle (*voorkeursrichting*) parmi celles existantes : agrandir la rocade est ou construire et agrandir une partie de la rocade ouest, le coût prévisionnel – y compris les ouvrages annexes – de la première opération étant évalué, en 2010, à 3,6 milliards d'euros et ceux de la seconde à 3,9 milliards².

Après la première enquête publique et la remise pour avis de l'étude d'impact écologique (*milieueffectrapportage*, MER), une option dénommée « alternative préférentielle » a été retenue, la compétence pour mener le projet à bien étant à cette époque transférée au ministère des Infrastructures et de l'environnement fin 2010.

L'étude d'impact écologique a, au terme d'une première phase, été soumise à une consultation informelle du public. Des rencontres avec les habitants ont été organisées ayant permis de recueillir 211 réactions écrites ;

¹ Rijkswaterstaat, *Starnotitie, Ring Utrecht, december 2008*, p. 10-11 et 55 et suivantes.

² *Mobiliteit in Midden-Nederland, Verder, Samenvatting, MER 1^e fase Ring Utrecht, 17 augustus 2010*, p. 7 et 11.

lesquelles ont été prises en compte pour l'élaboration de l'« alternative préférentielle »¹.

À la demande de la Seconde Chambre des États généraux, une commission d'experts (*delphiteam*²) a analysé, entre décembre 2012 et mars 2013, les conditions dans lesquelles la décision concernant l'« alternative préférentielle » avait été prise. Cette commission a conclu que ces modalités étaient satisfaisantes, qu'une participation large et attentive avait eu lieu et que la décision était fondée. Le 13 mai 2014, le ministre des Infrastructures et de l'environnement a approuvé cette variante qui est devenue le « projet de décision de tracé ».

Ce projet de décision de tracé a, à son tour, fait l'objet d'une enquête publique du 10 mai au 20 juin 2016, donnant lieu à 1 376 réactions sur la plate-forme *Participatie* tandis que six réunions de terrain réunissant environ cinq cent participants ont été organisées, la commission de l'étude d'impact écologique rendant quant à elle un nouvel avis dans les onze semaines suivant l'ouverture de l'enquête publique. Des réponses ont été données aux observations formulées lors de la consultation dans un document intitulé « Note en réponse » (*Nota van Antwoord*). Les modifications apportées au projet à l'issue de l'enquête publique ont été décrites dans une « Note modificative » (*Nota van Wijziging*), et détaillées dans le projet de décision de tracé.

Dans un document publié en décembre 2016, le ministère des Infrastructures et de l'environnement rend compte de l'ensemble des initiatives qui ont été prises par les citoyens et les parties prenantes en décrivant le contenu et les conséquences éventuelles sur la décision finale. Les rédacteurs de ce document notent cependant que malgré les efforts réalisés pour impliquer les habitants, toutes les parties prenantes ne se sont pas investies dans le projet³.

La décision relative au tracé, qui devait être prise dans les cinq mois suivant la mise à l'enquête du projet de décision de tracé a été publiée à l'équivalent du *Journal officiel* le 19 janvier 2017. Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État des Pays-Bas durant les six semaines suivant sa publication⁴.

¹ *Rijkswaterstaat, Ring Utrecht, Proces van probleemverkenning naar ontwerp-tracébesluit (2005-2016), maart 2016, p. 36.*

² La méthode Delphi permet par un questionnement répété d'experts d'atteindre un consensus au sujet des données d'un problème. La commission travaillant sur la rocade d'Utrecht a rendu trois rapports en février 2012, octobre 2013 et janvier 2014.

³ *Rijkswaterstaat, Ring Utrecht, Proces van probleemverkenning naar ontwerp-tracébesluit (2005-2016), maart 2016, p. 93.*

⁴ *Mededeling Tracébesluit A27/A12 rocade Utrecht.*

La réalisation du projet de contournement routier ouest de Rotterdam et la construction du tunnel de Blankenberg

Afin de lutter contre la multiplication des embouteillages, les pouvoirs publics néerlandais ont mené, à compter de 2009, une réflexion globale sur l'accessibilité de l'ensemble de la conurbation de Rotterdam qui a débouché sur la publication d'une « décision de tracé » en 2016.

Cette démarche a, tout d'abord, été menée de concert par le ministère des Transports et des voies d'eau, la province de Zuid-Holland, la commune et l'agglomération (*stadsregio*) de Rotterdam dans le cadre de la réalisation d'un schéma directeur (*masterplan*) intitulé « Rotterdam : en avant ! » (*Rotterdam vooruit*). Ce schéma, concernant une opération classée parmi les grands projets du programme national pluriannuel néerlandais « Infrastructures, Espace et Transports » (*MIRT*, voir *supra*) suggérait trois hypothèses pour relier le sud au nord de l'agglomération en franchissant le canal qui relie la rivière Scheur à la mer du Nord. Le budget prévisionnel total variait entre 1 300 et 2 900 millions d'euros selon l'hypothèse envisagée¹.

Le projet de schéma, traduit dans une « Notice sur la portée et sur le niveau détaillé » (*Notitie Reikwijdte en Detailniveau*), a été publié en juin 2009. Cette phase a donné lieu à une consultation informelle des citoyens, des entreprises et des organisations sociales dans le cadre de sessions de travail destinées à déterminer les points-clés du projet et les orientations susceptibles de constituer une solution.

Une étude d'impact environnementale (*milieueffectrapportage* ou MER) a été réalisée en deux étapes. Un premier projet (Plan-MER 1) a été soumis à une commission d'évaluation *ad hoc* en vue de son actualisation compte tenu des observations de cette entité². L'étude d'impact environnemental définitive concernant cette phase n'a été réalisée qu'après enquête publique (voir *infra*). La même commission a été saisie pour avis d'un avant-projet de « vision structurelle nationale » (*rijksstructuurvisie*).

Sur la base des différentes options retenues, les autorités ont, après avoir informé la Seconde Chambre des Etats-Généraux, fait publiquement part, dans les journaux locaux, dans l'équivalent du *Journal Officiel* et sur le site internet www.rotterdamvooruit.nl de leur intention (*voornemen*) d'élaborer compte tenu de l'ampleur du projet, une « vision structurelle nationale » contenant un projet de « décision de préférence », lesquelles ont fait l'objet de réunions publiques de terrain et ont été soumises à l'enquête publique du 12 janvier au 22 février 2011.

¹ *Masterplan Rotterdam vooruit*, 15 décembre 2009.

² *Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Nieuwe Westelijke Oeververbinding*, sans date.

Dans l'avis annonçant l'ouverture de cette procédure, les autorités soulignaient la possibilité pour chacun de donner son point de vue, oralement ou par écrit sur :

- l'intention d'établir une « vision structurelle nationale » ;
- et le projet de « Notice prenant en compte le niveau national et le niveau détaillé ».

Elles précisait que « *les points de vue communiqués seraient pris en compte (betrokken) pour l'établissement de la "vision structurelle nationale" »*¹.

Sur la base des avis collectés dans le cadre de l'enquête publique, les pouvoirs public ont établi :

- l'étude d'impact environnemental définitive (Plan-MER 1 et 2) afférente à cette étape ;
- un projet de « vision structurelle nationale » ;
- et une « Note en réponse » (*nota van antwoord*) faisant le point sur les choix retenus, compte tenu des observations et avis formulés par le public.

Le ministre des Transports a alors exprimé sa préférence pour le tracé « Blankenburg, option Krabbeplass-West » lequel, prévoyant la réalisation d'un tunnel routier, a été intégré à la version 2 du projet de « vision structurelle nationale ».

Le même ministre a informé la Seconde chambre des Etats généraux, le 2 février 2013, du projet de « vision structurelle nationale ». Les membres de cette assemblée ont posé diverses questions écrites le 25 avril suivant, auxquelles le ministre a répondu par écrit le 6 juin de la même année², indiquant à cette occasion que le budget de l'opération était fixé à 1 154,4 millions d'euros indice 2013.

Une seconde enquête publique a été organisée, du 3 avril au 14 mai 2013, sur le projet de « vision structurelle nationale » et sur l'étude d'impact environnemental définitive (Plan-MER 1 et 2). Elle consistait notamment en :

- la mise à disposition des documents dans diverses communes et sections de communes et au ministère des Transports ;
- quatre rencontres avec l'équipe de projet organisées de 19 h 00 à 21 h 30 comprenant une présentation d'une heure suivie de questions/réponses ;

¹ Kennisgeving, voornemen voor het opstellen van een rijksstructuurvisie « Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding [avant le 12 janvier 2011].

² Lettre du ministre des Infrastructures et de l'environnement au président de la Seconde Chambre des Etats généraux du 5 novembre 2013, IENM/BSK-2013/247772.

-
- le droit de réagir verbalement, lors de ces rencontres, et de voir ses propos retranscrits par un sténographe ;
 - la faculté de réagir via le site *www.centrumpp.nl* ;
 - et la possibilité d'appeler directement l'équipe de projet par téléphone pour se renseigner sur la procédure.

L'avis annonçant l'ouverture de cette enquête publique soulignait que les parties prenantes pouvaient « *par exemple réagir sur les points suivants :*

- *y a-t-il, selon vous, des inexactitudes dans le projet de " vision structurelle nationale " ?*
- *existe-t-il des matières ou des intérêts qui n'ont pas été pris en compte ?*
- *vos intérêts sont-ils atteints, pouvez-vous dire comment ? ».*

En octobre 2013, le Gouvernement a répondu aux observations formulées par la commission *ad hoc* compétente en matière d'étude d'impact environnemental.

Les avis - 2 281 collectés¹ - ont été traités par le *Centrum participatie* et publiés, début juillet 2013, en vue de la rédaction d'une nouvelle « note en réponse » avant la publication, le 6 novembre 2013, de la « *Vision structurelle nationale Accessibilité de la région de Rotterdam et de la nouvelle liaison par berges ouest* » qui justifiait les choix retenus et l'option prise par le ministre s'agissant du tracé Blankenburg-Krabbeplats Ouest. La date de mise en service de l'infrastructure était alors repoussée de 2021 à 2022. Tous ces documents pouvaient être consultés au ministère du 6 novembre au 17 décembre 2013 et téléchargés sur le même site internet, l'équipe de projet répondant aux questions relatives à leur contenu qui pouvaient lui être posées.

Le ministre des Infrastructures et de l'environnement a également lancé une consultation auprès du public du 14 février au 13 mars 2014 après avoir fait part de son intention de faire élaborer une étude d'impact environnementale relative au projet « Blankengurg », option « Krabbenplats ouest », selon des modalités voisines de celles évoquées *supra*, mais sans que cette consultation ne revête la forme d'une enquête publique.

Le projet de « décision de tracé » a fait à son tour l'objet d'une consultation, également dépourvue du caractère d'enquête publique, du 2 octobre au 12 novembre 2015². Tout au long de la procédure des « groupes de suivi » spécifiques ont réuni les pouvoirs publics et des parties prenantes afin de travailler sur des projets de solutions. Les habitants et les utilisateurs

¹ *Staatscourant*, Nr 30127, 6 november 2013, *Kenninsgeving Rijksstructuurvisie Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, p. 1.

² *Rijksoverheid*, *Medeling Tracébesluit Blankenburgverbinding*

ont, quant à eux, été associés par le biais de groupes « test » (*klankbordgroepen*) et de rencontres directes avec les intéressés (*keukentafel* ou « tables de cuisine »)¹.

La « décision de tracé » prise par le ministre des Infrastructures et de l'environnement le 28 mars 2016 a été soumise à enquête publique, dans les conditions analogues à celles évoquées *supra*, du 6 avril au 8 mai. L'avis qui y est relatif précisait que les personnes concernées ayant fait part de leurs vues sur le projet pouvaient former un recours contre cette décision, de même que celles qui « ne pouvaient se voir raisonnablement objecter qu'elles n'avaient pas communiqué leurs vues sur le projet ».

b) La loi sur la protection et l'utilisation de l'environnement de 2016

La loi du 23 mars 2016 sur la protection et l'utilisation de l'environnement physique de vie (*fysieke leefomgeving*), entrera en vigueur en 2019. Elle unifie un ensemble de procédures disparates précédemment dispersées entre vingt-six textes².

Elle se situe dans le droit fil de la démarche « Plus vite et mieux » et prend en compte les conclusions de celle-ci en termes de large exploration, de recherche du « soutien social », de place faite à la confiance, de qualité et d'accélération de la décision en matière d'environnement. Elle prévoit une procédure « en entonnoir »³ qui repose, en particulier, sur une participation précoce des parties prenantes⁴. Elle ne mentionne toutefois explicitement la participation que pour des projets complexe d'intérêt général, prévoyant l'adoption par le ministre intéressé des « décisions de projet » (*projectbesluit*) concernant de très importantes opérations telles que :

- la construction d'une route ou d'une route à grande vitesse, d'une voie de chemin de fer ou d'une voie navigable ;
- la transformation d'une route en route à grande vitesse ;
- l'élargissement d'une route dotée d'une ou plusieurs voies reliant deux nœuds routiers ;
- la modification d'une voie de chemin de fer consistant : en un élargissement d'un segment reliant deux raccordements (*aansluitingen*), des constructions liées au chemin de fer (*spoorwegbouwkundige bouwwerken*), la

¹ *Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Tracébesluit / MER Blankenburgverbinding, Hoofdrapport MER, september 2015, p. 32-33.*

² *Memorie van Toelichting, Tweede kamer der Staten general, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 15.*

³ *Idem p. 47 et 176-177.*

⁴ *Idem p. 54.*

construction d'un arc de liaison (*verbindingsboog*), ou encore un ensemble des mesures liées à cette voie ;

- la remise en service d'une voie de chemin de fer de cinq kilomètres ou plus ;

- la modification d'une voie d'eau correspondant à un agrandissement ou à un approfondissement de la surface d'au moins vingt pour cent ou à un approfondissement de plus de vingt millions de mètres-cube ;

- ainsi que la construction, le déplacement ou le renforcement d'un barrage primaire relevant de l'État (article 5.46).

La procédure de droit commun pour l'adoption de ces « décisions de projet » se décompose, quant à elle, en plusieurs étapes :

- tout d'abord un acte par lequel l'autorité compétente rend publique son intention (*voornemen*) d'envisager une opération susceptible d'avoir un impact sur l'environnement, décision dans laquelle elle indique la façon dont les citoyens, les entreprises, les organisations sociales et les organismes administratifs devront être impliqués (*betrokken*) ;

- puis une phase exploratoire (*verkenning*) qui est destinée à « conduire à une prise de décision politico-administrative à un niveau stratégique sur la nécessité -ou l'inutilité- d'un projet »¹ ;

- une décision de préférence (*voorkeurbestelling*) qui propose -ou non- de mener à bien le projet (un décret précise les cas dans lesquels il est possible de s'abstenir de cette phase) ;

- et enfin une décision de projet (*projectbesluit*) qui indique, outre la façon dont les citoyens, les entreprises, les organisations sociales et les organismes administratifs ont été impliqués, les résultats de la phase exploratoire en évoquant à ce titre les solutions possibles proposées par des tiers et les avis rendus par des experts à leur sujet (*wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning*).

L'exposé des motifs du texte précise sur ce point que si, pour quelques projets, il est nécessaire que des dispositions législatives prescrivent des procédures, en revanche, il est important pour d'autres d'organiser des « activités complémentaires et des moments où les parties prenantes de la société peuvent apporter leur contribution »². Ceci explique que les concepteurs du texte aient souhaité que les pouvoirs publics organisent

¹ *Memorie van Toelichting, Tweede kamer der Staten general, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 176.*

² *Memorie van Toelichting, Tweede kamer der Staten general, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 217.*

des démarches participatives « sur mesure »¹ (*maatwerk*) et n'aient donc pas jugé souhaitable que la loi prescrive de façon générale les conditions de cette participation. L'exposé des motifs du texte renvoie, sur ce point, d'une part, au « Code sur la participation sociale » (*Code Maatschappelijke Participatie*, voir *supra*) et, d'autre part, au fait qu'en vertu des lois qui régissent leur statut, les provinces et les communes néerlandaises ont la faculté d'édicter des arrêtés relatifs aux conditions dans lesquelles les habitants (*ingezetene*) et les parties prenantes (*belanghebbenden*) sont impliqués dans la préparation des politiques locales, comme en dispose, par exemple, l'article 150 de la loi communale (*de voorbereiding van gemeentelijk beleid*).

Aussi la loi ne prévoit-elle explicitement de dispositions relatives à la participation que pour des projets complexes d'intérêt général (voir *supra*).

Les autorités qui gèrent un projet peuvent constituer des groupes d'experts chargés d'apprécier la « réalisabilité » des propositions émanant de la société civile », à charge pour l'autorité compétente de suivre cet avis ou de ne pas en tenir compte, de façon motivée².

B. LA VARIÉTÉ DES MODALITÉS DE LA PARTICIPATION

La participation des citoyens au processus de décision publique revêt des formes diverses tant au niveau national qu'au niveau local, où les pouvoirs publics encouragent les collectivités à utiliser une grande variété d'instruments.

- **La direction de la Participation du ministère des Infrastructures et de l'environnement**

La direction de la Participation du ministère des Infrastructures et de l'environnement (*ministerie van Infrastructuur en Milieu*) est chargée de conseiller les autres directions de ce ministère sur les conditions dans lesquelles les citoyens et les parties prenantes peuvent être impliqués dans les décisions publiques. Elle gère la plate-forme <http://www.platformparticipatie.nl/> sur laquelle tous les projets nationaux sont présentés.

Cette direction tient également le secrétariat de l'organe de concertation dans le domaine des infrastructures et de l'environnement.

¹ *Memorie van Toelichting, Tweede kamer der Staten general, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 218.*

² *Memorie van Toelichting, Tweede kamer der Staten general, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 218.*

- **L'organe de concertation dans le domaine des infrastructures et de l'environnement**

La loi du 11 décembre 1996 sur la concertation relative aux infrastructures et à l'environnement a créé cet « organe de concertation ».

Le secrétariat de cette entité, dotée d'un site internet, tenu par la direction de la Participation du ministère des Infrastructures, organise chaque année une conférence annuelle qui réunit les contributeurs à sa plateforme, lesquels sont des entités qui interviennent dans le domaine des infrastructures et de l'environnement.

Les travaux de cet organisme sont placés sous la direction de quatre présidents (*voorzitters*) indépendants qui assurent qu'ils se déroulent dans un cadre neutre et informel où les parties prenantes peuvent apporter leur contribution. Ils ont par exemple concerné l'économie circulaire, le dialogue énergétique, la politique de l'air et celle de l'eau.

Notons enfin qu'au niveau national, le site internet du gouvernement néerlandais (*rijksoverheid*) consacre une page à la participation citoyenne (*burgerparticipatie*), entendu comme le fait que « *de nombreux citoyens se sentent concernés par leur quartier ou par leur environnement et s'engagent librement pour eux. Ils accomplissent un travail volontaire ou organisent des actions de nettoyage dans la rue afin d'améliorer le quotidien. Ils achètent des panneaux solaires en commun. Ils constituent une coopérative locale de soins commune ou discutent sur le budget de la commune.* »

S'y ajoute la « participation à l'action des autorités » (*overheidsparticipatie*) qui consiste en ce que « *les personnes prennent davantage d'initiatives par elles-mêmes, ce qui demande une transformation du rôle des autorités qui est souvent en relation avec les initiatives dans la société* ». Dans ce cas, les autorités apportent leur soutien, une commune pouvant par exemple mettre à disposition des locaux ou bien verser un « budget de quartier » afin que les habitants puissent y mettre en œuvre leurs propres initiatives.

- **La promotion des initiatives locales**

Le gouvernement des Pays-Bas soutient les initiatives des communes dans le domaine de la participation au moyen de plusieurs initiatives, notamment la plateforme de *ProDemos* la « maison de la démocratie et de l'état de droit ». Sur son site internet *ProDemos* présente, par exemple, les diverses méthodes susceptibles d'être utilisées afin de favoriser la participation des citoyens¹. Ce site donne notamment des informations sur les enquêtes, les sondages délibératifs, les jurys citoyens, les conférences de

¹ Informations tirées du site www.participatiewijzer.nl

consensus ou encore sur les méthodes destinées à prendre en compte le point de vue des experts, méthode « delphi », « groupes de focus » ou « Olympiade » pour ne citer que ces exemples.

ANNEXE :**LISTE DES DOCUMENTS UTILISÉS****CANADA****• Textes législatifs et réglementaires**

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)

Règlement désignant les activités concrètes du 31 décembre 2014, modifié

• Autres documents

Emplois, croissance et prospérité à long terme. Le plan d'action économique de 2012, déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances, l'honorable James M. Flaherty, c.p., député, le 29 mars 2012, Ottawa, 2012

Agence canadienne d'évaluation environnementale, Guide de préparation d'une description de projet désigné en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012), mars 2015

Agence canadienne d'évaluation environnementale, Résumé de description de projet, Pôle logistique de Milton, 1^{er} avril 2015

Agence canadienne d'évaluation environnementale, Ébauche de lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental réalisée en vertu de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012), Projet de pôle logistique de Milton, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, mai 2015

Programme d'aide financière aux participants. Lignes directrices nationales du Programme, 2015

Canadian Transportation Agency, In the matter of an application by Canadian National Railway Company (CN), pursuant to Subsection 98(2) of the Canada Transportation Act for an order authorizing the construction of certain railway lines associated with CN Milton logistics Hub [22 janvier 2016]
agence canadienne des transports, Demande d'autorisation de la compagnie nationale des chemins de fer aux termes de l'article 98(2) de la loi canadienne sur les transports, afin d'obtenir l'autorisation de construire diverses voies de chemins de fer liée au hub logistique de Milton

Site internet de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale

PAYS-BAS

- **Textes législatif et réglementaires**

Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht)

loi du 4 juin 1992 portant règles générales sur le droit administratif (loi générale sur le droit administratif)

Wet van 16 september 1993, houdende regels voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen

loi du 16 septembre 1993 portant règles relatives à la prise de décision pour la construction ou la modification de routes principales, terrestres ou navigables et de chemins de fer d'intérêt national

Wet overleg infrastructuur en milieu

loi sur la concertation relative aux infrastructures et à l'environnement

Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten

loi du 1er décembre 2011 relative à l'accélération et à l'amélioration de la prise de décision en matière d'infrastructures

Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving

loi du 23 mars 2016 sur la protection et l'utilisation de l'environnement physique où l'on vit

- **Autres documents**

Advies commissies Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, Sneller en beter, april 2008

commission pour l'accélération de la prise de décision en matière de projets d'infrastructure, Plus vite et mieux, avril 2008

Tweede Kamer des Staten-Generaal, Vergaderjaar 2008-2009, 29 385, Nr. 46, Aanleg en de aanpassing van hofdinfrastructuur, Brief van de ministers van verkeer en waterstaat en van volkshuiving, ruimtelijke ordening en milieu-beheer

seconde chambre des Etats-Généraux, Session 2008-2009, [...] Mise en place et adaptation de grandes infrastructures, lettre des ministres des transports et voies d'eau et de l'habitat de l'aménagement de l'espace et de la protection de l'environnement

Code Publiekparticipatie, Sneller en Beter [août 2009]

code de la participation publique, Plus vite et mieux

LISTE DES DOCUMENTS UTILISÉS

Raad van State, Advies W14.11.0341/IV, [26 janvier 2012]

Conseil d'Etat, avis [...]

Code Maatschappelijke participatie, Eerder, breder en beter. Maatschappelijke participatie bij MIRT projecten [21 mai 2014]

code de la participation sociale, Plus tôt, plus large et mieux. Participation sociale dans les projets du programme pluriannuel « Infrastructures, Espace et Transports »

Sites internet :

- de l'organe de concertation dans le domaine des infrastructures et de l'environnement : <http://www.platformparticipatie.nl/>
- site internet de Rijkswaterstaat

Sur l'élargissement de la rocade d'Utrecht :

Rijkswaterstaat, Starnotitie, Ring Utrecht, december 2008

[...] rocade d'Utrecht, Note initiale, décembre 2008

Rijkswaterstaat, Ring Utrecht, Proces van probleemverkenning naar ontwerp-tracébesluit (2005-2016), maart 2016

[...] rocade d'Utrecht, Procédure exploratoire consécutive au projet de décision de tracé (2005-2016), mars 2016

Rijkswaterstaat, Nota van wijziging, Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht, december 2016

[...] note modificative, décision de tracé A27/A12, rocade d'Utrecht, décembre 2016

Mededeling Tracébesluit A27/A12 rocade Utrecht [2017]

communication relative à la décision de tracé de la rocade d'Utrecht A27/A12

Sur le contournement de Rotterdam :

Masterplan Rotterdam vooruit, 15 décembre 2009

schéma directeur : Rotterdam : en avant !

Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Nieuwe Westelijke Oeververbinding, sans date
notice prenant en compte le niveau national et le niveau détaillé

*Kenningsgeving, voornemen voor het opstellen van een rijksstructuurvisie
Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding, januari 2011*

avis annonçant l'intention d'élaborer de la « vision structurelle nationale » : accessibilité de la région de Rotterdam et de la nouvelle liaison par berges ouest, janvier 2011

Staatscourant, Nr 30127, 6 november 2013, Kenningsgeving Rijksstructuurvisie Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

journal officiel du 6 novembre 2013, Annonce, Vision structurelle nationale « Accessibilité de la région de Rotterdam et de la nouvelle liaison par berges ouest »

Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Tracébesluit / MER Blankenburgverbinding, Hoofdrapport MER, september 2015, p. 32-33.

[...] décision de tracé « liaison Blankenburg » rapport sur l'étude d'impact environnementale, rapport principal, septembre 2015 [...]

Rijksoverheid, Medeling Tracébesluit Blankenburgverbinding [2016]

pouvoirs publics, Communication relative à la décision de tracé sur la Blankenburg