



*Conférence Permanente  
du Développement  
Territorial*

## **RECHERCHE 3 : DES OUTILS AU SERVICE DE L'ACCEPTABILITE SOCIALE DES PROJETS**

### **ANNEXE 2 : « ACCEPTABILITE SOCIALE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES LINEAIRES ELECTRIQUES »**



**RAPPORT FINAL – DECEMBRE 2021**



Université de  
Liège - Lepur



Université Libre de  
Bruxelles - IGEAT



Université Catholique de  
Louvain - CREAT

### **Responsables scientifiques**

Pour le CREAT-UCLouvain : Yves HANIN

Pour l'IGEAT-ULB : Marie-Françoise GODART

### **Chercheurs**

Pour le CREAT-UCLouvain : Raphaëlle HAROU, Fiorella QUADU, Coraline BERGER, Arthur NIHOUL

Pour l'IGEAT-ULB : Coline JOFFROY, Etienne CASTIAU, Isabelle BAUTHIER, Camille TAUVEL

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>9</b>
<b>1. PROBLEMATIQUE ET OBJECTIFS DE LA MISSION</b> .....	<b>9</b>
<b>2. ETAT D'AVANCEMENT</b> .....	<b>11</b>
<b>2.1 ETAT DE L'ART</b> .....	<b>13</b>
<b>2.2 RENCONTRE DES ACTEURS</b> .....	<b>13</b>
<b>2.3 ANALYSE DES PRATIQUES/DISPOSITIFS DE REPONSE</b> .....	<b>13</b>
<b>LA PROBLEMATIQUE DES INFRASTRUCTURES LIEES A LA TRANSITION ENERGETIQUE</b> .....	<b>14</b>
<b>1. LE CADRE GENERAL EUROPEEN</b> .....	<b>14</b>
<b>2. PARTICIPATION CITOYENNE ET TEMPORALITES</b> .....	<b>16</b>
<b>3. FACTEURS D'ACCEPTATION OU DE REFUS DES INFRASTRUCTURES ENERGETIQUES</b> <b>18</b>	
<b>4. LE PROFIL DES OPPOSANTS ET LEURS ACTIONS</b> .....	<b>20</b>
<b>4.1 LE PROFIL DES OPPOSANTS</b> .....	<b>20</b>
4.1.1 Rôle du capital social, économique et culturel.....	20
4.1.2 Profil local ou organisations généralistes : influence du type de projet .....	20
<b>4.2 LES TACTIQUES CITOYENNES</b> .....	<b>22</b>
4.2.1 Participer au projet dès son origine .....	22
4.2.2 Remettre en cause l'utilité du projet.....	23
4.2.3 Faire pression en augmentant la mobilisation .....	24
4.2.4 Faire appel à des contre-expertises.....	24
4.2.5 Interpeller les élus locaux .....	24
<b>5. APPROCHE TYPOLOGIQUE DES CONFLITS D'AMENAGEMENT</b> .....	<b>25</b>
<b>6. SOLUTIONS ENVISAGEABLES</b> .....	<b>28</b>
<b>6.1 LES PRATIQUES PREALABLES POUR DEFINIR UN CADRE DE REFERENCE</b> .....	<b>28</b>
6.1.1 La participation citoyenne à l'étape de programmation des infrastructures : un défi .....	28
6.1.2 La sensibilisation aux enjeux de la transition énergétique.....	28
<b>6.2 LES PRATIQUES AU DEPART DE LA CONCEPTION DES PROJETS</b> .....	<b>29</b>
6.2.1 Les discussions informelles en amont des procédures officielles.....	29
6.2.2 La participation d'ONG environnementales à l'étape de l'EES.....	31
6.2.3 L'évitement de la participation institutionnelle.....	31
<b>6.3 PRATIQUES EN AVAL</b> .....	<b>32</b>
6.3.1 Les changements techniques .....	32
<b>SYNTHESE DE L'ETAT DE L'ART : QUELLES PISTES POUR LA WALLONIE ?</b> .....	<b>39</b>

<b>BENCHMARKING .....</b>	<b>41</b>
1. INTRODUCTION .....	41
2. METHODOLOGIE .....	41
3. CONTEXTE REGLEMENTAIRE .....	42
3.1 EUROPEEN.....	42
3.2 BELGIQUE ET REGION WALLONNE .....	43
3.3 ALLEMAGNE .....	45
3.4 SUISSE .....	46
3.5 FRANCE.....	46
3.6 QUEBEC .....	47
4. PLAN GENERAL DE DEVELOPPEMENT DU RESEAU .....	48
4.1 BELGIQUE ET REGION WALLONNE .....	49
4.1.1 Cadre de référence en matière de développement de lignes HT .....	49
4.1.2 Les acteurs participant à l'élaboration du plan.....	50
4.1.3 Le contenu du plan .....	52
4.1.4 Le processus d'établissement du plan.....	53
4.1.5 Les procédures de consultation .....	54
4.1.6 Procédures d'évaluation environnementale .....	56
4.1.7 L'information générale du public .....	58
4.1.8 La communication du plan en aval de la consultation publique.....	59
4.1.9 Lien du plan fédéral avec les plans régionaux.....	60
4.2 ALLEMAGNE .....	61
4.2.1 Etape 1. Le scénario-cadre.....	62
4.2.2 Etape 2. Le plan de développement du réseau .....	62
4.2.3 Etape 3. Le Plan fédéral des besoins .....	63
4.2.4 Évaluation environnementale stratégique du Plan fédéral de développement du réseau.....	63
4.3 SUISSE .....	65
4.3.1 Le scénario-cadre .....	65
4.3.2 Les plans pluriannuels .....	66
4.3.3 Evaluation environnementale stratégique en Suisse .....	66
4.4 FRANCE.....	67
4.4.1 Les différents documents en lien avec la programmation du développement du réseau électrique .....	67
4.4.2 Le Schéma décennal de développement du réseau.....	68
4.4.3 Le Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables .....	72

<b>4.5 QUEBEC</b> .....	<b>77</b>
4.5.1 Planification du réseau.....	77
4.5.2 Evaluation environnementale stratégique au Québec .....	78
<b>EN SYNTHESE</b> .....	<b>80</b>
<b>5. PROCEDURE DE MISE EN PLACE D'UNE NOUVELLE LIGNE</b> .....	<b>82</b>
<b>5.1 BELGIQUE ET REGION WALLONNE</b> .....	<b>84</b>
<b>5.2 ALLEMAGNE</b> .....	<b>85</b>
<b>5.3 SUISSE</b> .....	<b>86</b>
<b>5.4 FRANCE</b> .....	<b>87</b>
<b>5.5 QUEBEC</b> .....	<b>88</b>
<b>EN SYNTHESE</b> .....	<b>89</b>
<b>6. FOCUS SUR L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b> .....	<b>91</b>
<b>6.1 LA NECESSITE D'UNE EVALUATION ENVIRONNEMENTALE : SEUILS ET CRITERES DECLENCHANT L'APPLICATION D'UNE EVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b> .....	<b>91</b>
<b>6.2 LA PROCEDURE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b> .....	<b>93</b>
6.2.1 Région wallonne .....	93
6.2.2 Allemagne .....	95
6.2.3 Suisse .....	99
6.2.4 France.....	103
6.2.5 Québec .....	105
<b>6.3 LE CONTENU DE L'ETUDE</b> .....	<b>110</b>
6.3.1 Région wallonne .....	110
6.3.2 Allemagne .....	112
6.3.3 Suisse .....	113
6.3.4 France.....	113
6.3.5 Québec .....	113
<b>SYNTHESE SUR LES PROCEDURES D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b> .....	<b>114</b>
<b>7. FOCUS SUR LES MOMENTS PARTICIPATIFS AVANT EP</b> .....	<b>119</b>
<b>7.1 REGION WALLONNE</b> .....	<b>119</b>
7.1.1 Diffusion de l'information et invitation à participer.....	120
<b>7.2 ALLEMAGNE</b> .....	<b>123</b>
<b>7.3 SUISSE</b> .....	<b>123</b>
<b>7.4 FRANCE</b> .....	<b>123</b>
7.4.1 Enjeux et formes de la participation « amont » .....	124
<b>7.5 QUEBEC</b> .....	<b>131</b>

<b>8. FOCUS SUR LES DEMARCHES PARTICIPATIVES POSTERIEURES A L'ETUDE D'INCIDENCES OU AU RIE.....</b>	<b>132</b>
<b>8.1 REGION WALLONNE .....</b>	<b>132</b>
8.1.1 Champ d'application .....	132
8.1.2 Mesures de publicité .....	132
8.1.3 Forme.....	133
<b>8.2 ALLEMAGNE .....</b>	<b>134</b>
<b>8.3 SUISSE .....</b>	<b>134</b>
8.3.1 Mise à l'enquête publique .....	135
<b>8.4 FRANCE.....</b>	<b>135</b>
8.4.1 L'enquête publique dans le cadre de l'évaluation environnementale .....	135
8.4.2 L'enquête publique en pratique.....	136
8.4.3 Articulation entre étude d'impact des projets et rapport sur les incidences environnementales des plans ou programmes .....	136
<b>8.5 QUEBEC .....</b>	<b>137</b>
<b>SYNTHESE SUR LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS .....</b>	<b>142</b>
<b>9. SYNTHESE DU WEBINAIRE.....</b>	<b>149</b>
<b>10. CONCLUSIONS .....</b>	<b>164</b>
<b>10.1 LA PROBLEMATIQUE DES OPPOSITIONS AUX PROJETS D'AMENAGEMENT.....</b>	<b>164</b>
<b>10.2 LE LEVIER DE LA PARTICIPATION CITOYENNE.....</b>	<b>166</b>
<b>10.3 ANTICIPER LES CONFLITS EN CRÉANT UN CADRE DE RÉFÉRENCE PARTAGÉ EN AMONT DES PROJETS ? .....</b>	<b>167</b>
<b>10.4 COMMENT GÉRER UN PROCESSUS PROGRESSIF, MULTI-ACTEURS ET MULTI-NIVEAUX, SI POSSIBLE DANS UN CLIMAT « APAISÉ » ? .....</b>	<b>168</b>
<b>10.5 COMMENT GÉRER LES APPORTS D'EXPERTISE DANS LE PROCESSUS ET LES ARTICULER AVEC LA PARTICIPATION ? .....</b>	<b>169</b>
<b>10.6 DES RESSOURCES EN APPUI À LA GESTION DES PROCESSUS .....</b>	<b>173</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>175</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>184</b>
<b>ANNEXE I – LISTE DES PARTICIPANTS AU WEBINAIRE DU 01.06.2021.....</b>	<b>184</b>
<b>ANNEXE II – EXEMPLE FRANÇAIS DE CHARTE DE PARTICIPATION DU PUBLIC.....</b>	<b>187</b>
<b>ANNEXE III – COMPARAISON DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES DE MISE EN ŒUVRE D'UN LIGNE ÉLECTRIQUE .....</b>	<b>190</b>

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Approfondissements du thème 1 – Densification.....	11
Figure 2 : Thème 2 – Infrastructures liées à la transition énergétique .....	12
Figure 3 : Centres européens de production d'énergie renouvelable (Source : Germanwatch, cité BESTGRID) .....	15
Figure 4 : Les différents niveaux de participation du public dans la planification de réseaux (Source : BESTGRID) .....	16
Figure 5 : Engagement du public et possibilité d'influer le résultat (Source : BESTGRID) ....	17
Figure 6 : Typologie des conflits selon Dziedzicki.....	26
Figure 7 : Taux du souterrain dans le réseau de tension supérieure ou égale à 110 kV en 2016 (en km de lignes).....	33
Figure 8 : Tableau comparatif de technologies aériennes et souterraines .....	34
Figure 9 : Facteur multiplicatif d'investissement de l'enfouissement annoncé par des gestionnaires de transport ainsi que par l'ACER* .....	35
Figure 10 : Utilisation de petits arbres dans les couloirs de lignes électriques (Source : BESTGRID).....	36
Figure 11 : Procédure de planification des lignes de transmission (Source : <a href="https://germanwatch.org/sites/default/files/publication/11809.pdf">https://germanwatch.org/sites/default/files/publication/11809.pdf</a> ).....	49
Figure 12 : Procédure wallonne pour la réalisation du cadre de référence amont.....	53
Figure 13 : Procédure allemande pour la réalisation du cadre de référence amont .....	61
Figure 14 : Procédure suisse pour la réalisation du cadre de référence amont.....	65
Figure 15 : Le système d'évaluation environnementale en Suisse .....	66
Figure 16 : Les différents documents en lien avec la planification du réseau électrique .....	68
Figure 17 : Procédure française pour la réalisation du cadre de référence amont .....	70
Figure 18 : Procédure d'EES du SDDR .....	71
Figure 19 : Schéma simplifié de l'articulation du SDDR avec d'autres documents de planification .....	73
Figure 20 : Articulation entre processus d'élaboration du S3EnR et son évaluation environnementale.....	76
Figure 21 : Planification du réseau d'électricité au Québec .....	78
Figure 22 : Etapes d'une procédure fédérale d'EIE.....	102
Figure 23 : Procédure d'évaluation environnementale au Québec (Source : <a href="https://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/procedure.html">https://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/procedure.html</a> ) .....	110

Figure 24 : La participation du public dans le processus d'évaluation environnementale....	123
Figure 25 : Modalités du débat public en France .....	127
Figure 26 : Modalités de la concertation préalable (code de l'environnement).....	128
Figure 27 : Schéma de la procédure de concertation préalable .....	128
Figure 28 : Plan de l'aménagement de la salle lors de la première partie des séances d'audience publique .....	139

## TABLE DES SYNTHESES

Synthèse de l'état de l'art : Quelles pistes pour la Wallonie ?.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b> 6
Procédures de plan général de développement du réseau en synthèse .....	76
Procédure de mise en place d'une nouvelle ligne en synthèse ..	<b>Erreur ! Signet non défini.</b> 5
Synthèse sur les procédures d'évaluation environnementale.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b> 9
Synthèse sur les dispositifs participatifs.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b> 36
Synthèse du webinar .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>



## INTRODUCTION

### 1. PROBLEMATIQUE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

La réduction de l'artificialisation des sols et la concrétisation de la transition énergétique nécessitent des interventions sur le tissu bâti dans des contextes complexes (intensification et requalification/densification des centralités) et des investissements en infrastructures (production, transport et stockage d'énergie) qui doivent trouver place sur le territoire.

Or, en Wallonie, nombreux sont les projets d'urbanisation ou d'aménagement du territoire qui ne parviennent pas ou tardent à se concrétiser en raison de diverses oppositions citoyennes. Celles-ci peuvent prendre des formes multiples (pressions, recours...) qui mènent parfois au refus du permis ou à l'abandon du projet par son porteur. Ceci malgré les processus participatifs mis en place au cours du projet ou les mesures plus générales de sensibilisation à un aménagement du territoire durable existant par ailleurs.

Le phénomène NIMBY, régulièrement avancé pour expliquer la motivation des opposants à un projet, semble inapproprié dans une série de cas, ou tout au moins simplificateur. D'autres facteurs jouent un rôle crucial dans l'acceptabilité des projets. Par exemple dans le cadre du développement des projets éoliens, Bauwens T. (2015) revient, sur l'importance des facteurs tels que la justice distributive[1], la justice procédurale[2] et la confiance dans le développeur du projet.

En ce sens, même si sa définition reste en débat, la notion d'acceptabilité sociale est régulièrement avancée par différents acteurs du développement territorial pour son intérêt à éclairer des dimensions parfois mésestimées dans la mise en œuvre de projets (acceptabilité des technologies, acceptabilité des politiques, acceptabilité des installations...).

Le CEREMA relève de son côté qu'« un des enjeux majeurs est de permettre et faciliter le dialogue entre le maître d'ouvrage ou porteur de projet, les experts, les élus et acteurs du territoire et surtout les citoyens. Ce dialogue doit être mis en place dans un esprit de co-construction afin d'améliorer le projet, son sens, son intégration dans l'environnement avec le souci permanent de le rendre davantage accessible, compréhensible pour le public et acceptable pour la société ».

Si le Code du Développement Territorial et le Code de l'Environnement définissent un cadre législatif en termes d'information, de consultation (enquête publique) et de prise en compte des avis, dans sa Déclaration de Politique Régionale, le Gouvernement wallon affirme vouloir défendre un esprit de co-construction impliquant les citoyens dans les projets d'envergure régionale, en favorisant la participation citoyenne en amont. Il entend également favoriser les mêmes démarches pour les projets d'envergure au niveau local et supra-communal (DPR 2019-2024). Le niveau de participation poursuivi semble donc plus ambitieux que dans les procédures traditionnelles.

La recherche propose ainsi :

- de développer cette **notion d'acceptabilité sociale** des projets, ses diverses déclinaisons et les facteurs à l'origine de celle-ci en recourant à une revue des travaux scientifiques existants ;

- d'étudier les **facteurs d'opposition et de blocage**, propres aux projets d'envergure en matière de densification des centralités et d'infrastructures liées à la transition énergétique ;
- de préciser les **différents outils de sensibilisation et de participation** citoyenne qui visent à améliorer l'acceptabilité de ces projets ;
- d'amener des pistes de réflexion en vue de favoriser l'acceptabilité sociale de ces projets.

## 2. ETAT D'AVANCEMENT

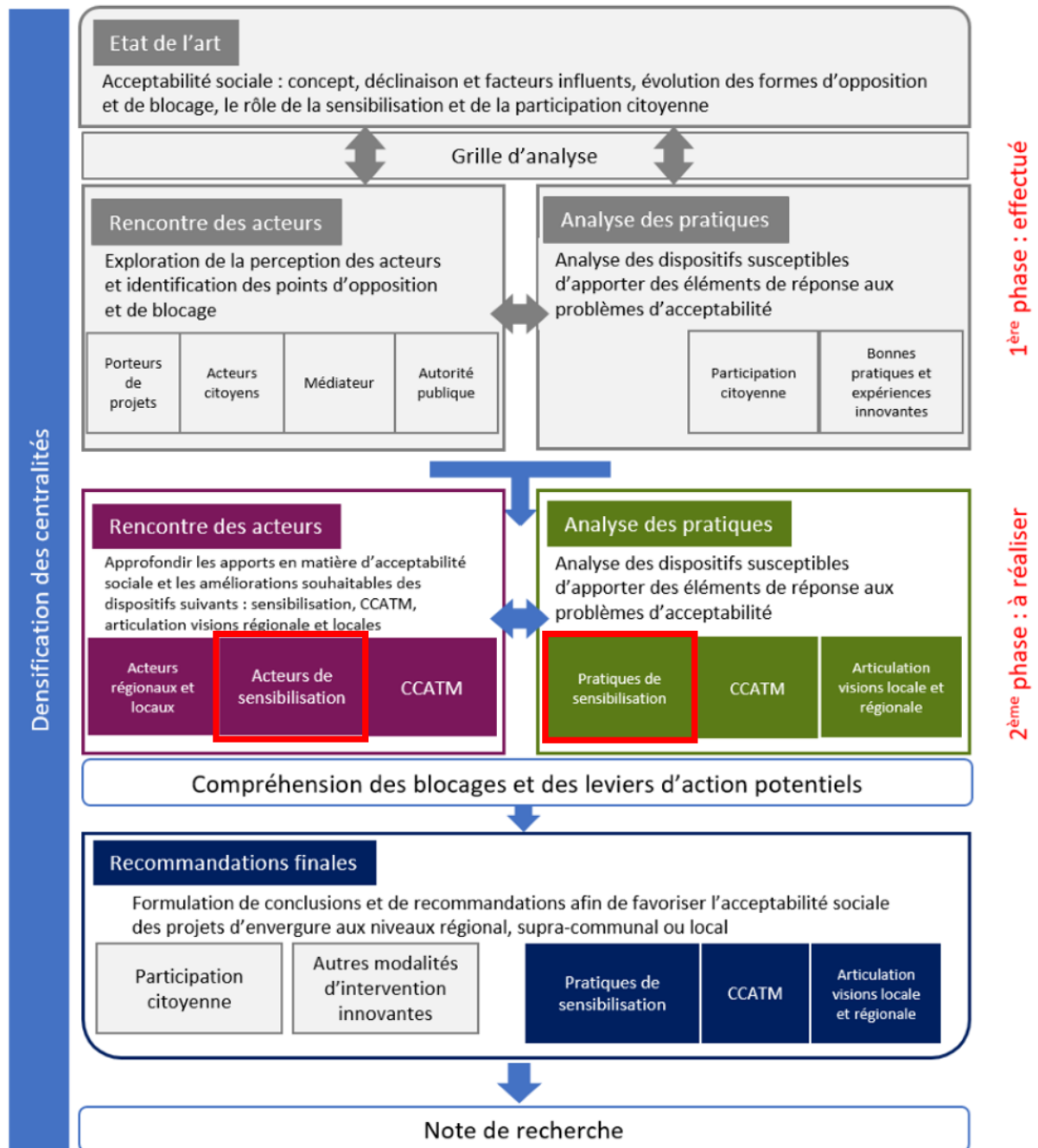


Figure 1 : Approfondissements du thème 1 – Densification

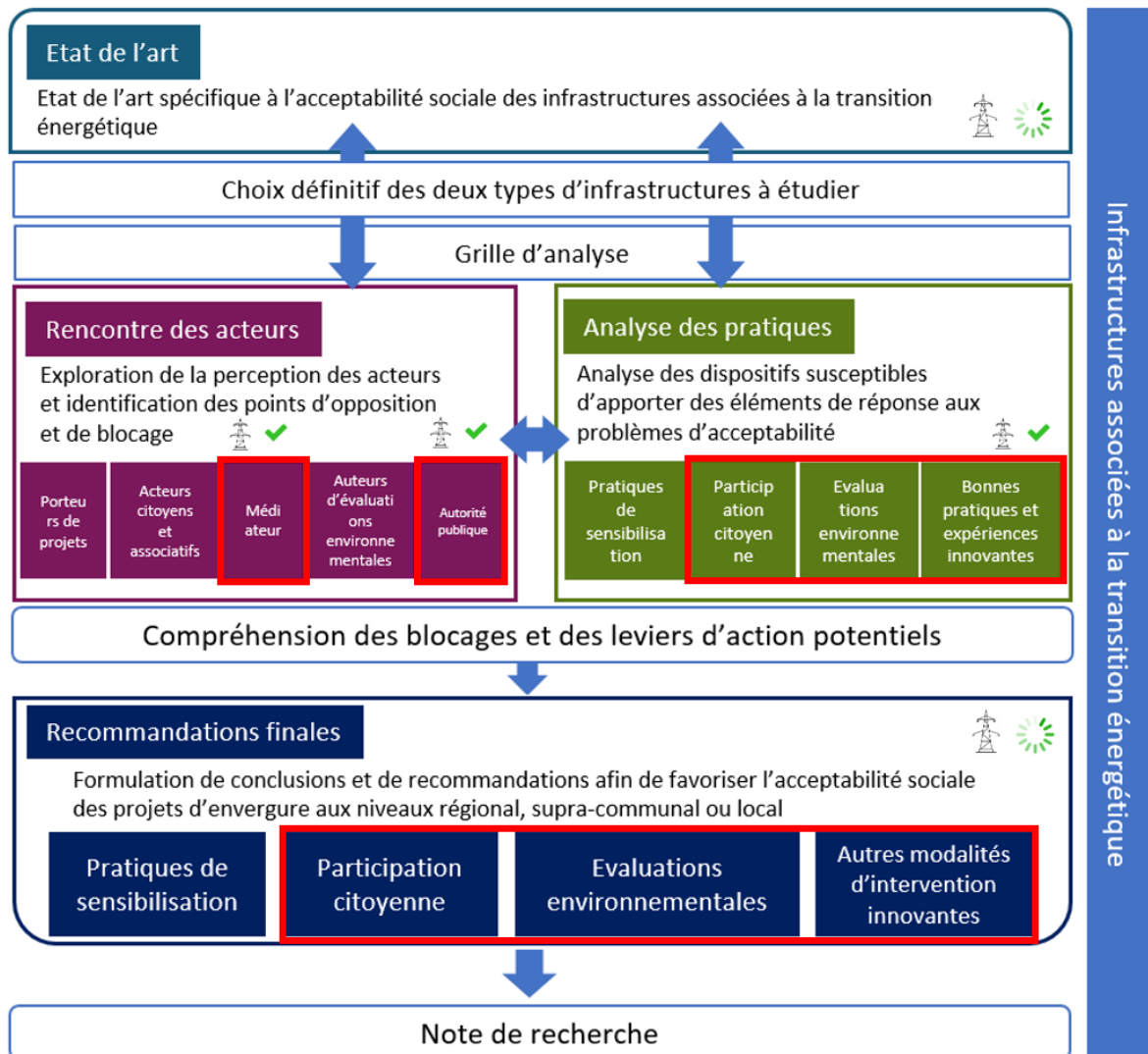


Figure 2 : Thème 2 – Infrastructures liées à la transition énergétique

Les deux schémas ci-dessus représentent les grandes étapes du travail de cette seconde année qui consiste à la fois à approfondir le thème 1 – Densification, traité en majeure partie lors de la subvention 2020 et, à se pencher sur le thème 2 – Infrastructures liées à la transition énergétique qui, tenant compte des moyens et du temps alloués à la recherche, se focalise sur deux types d'infrastructures, à savoir, les infrastructures linéaires électriques et, les gros projets éoliens.

La première partie de l'année 2021 a été majoritairement consacrée au thème 2.

Elle comprend un état de l'art consacré principalement aux infrastructures linéaires électriques.

En complément de l'approche documentaire, le volet rencontre des acteurs a été majoritairement réalisé par le biais d'un webinar qui a rassemblé plusieurs acteurs autour de cette problématique.

Le volet d'analyse des pratiques est largement entamé, il s'est focalisé dans un premier temps sur les infrastructures linéaires électriques, mais celles-ci nous ont donné l'occasion d'aborder nombre de mécanismes généraux en vigueur dans le cadre des procédures : des focus importants ont été réalisés dans le cadre du benchmark sur les dispositifs participatifs et les dispositifs d'évaluation environnementale présents dans les procédures, en lien avec la problématique de l'acceptabilité sociale.

Une partie des approfondissements du thème 1 - Densification a également été entamée au cours de ce premier semestre, via l'analyse des pratiques de sensibilisation, qui se poursuivra lors du second semestre.

## 2.1 ETAT DE L'ART

L'état de l'art comprend à la fois **la revue de littérature centrée sur la problématique des infrastructures liées à la transition énergétique et le benchmark** (dispositifs et procédures existant à l'étranger en matière de mise en place d'infrastructures linéaires électriques).

## 2.2 RENCONTRE DES ACTEURS

En vue de mieux articuler la rencontre des acteurs avec l'analyse des pratiques et des dispositifs de réponse, celle-ci a été envisagée au travers d'un webinaire rassemblant plusieurs acteurs étrangers (québécois, français) et wallons autour d'une question générique : « Comment optimiser le parcours de mise en place de grandes infrastructures liées à la transition énergétique (lignes électriques, éoliennes...), afin de favoriser un processus d'acceptabilité sociale ? »

Les catégories d'acteurs invités étaient des experts, spécialistes, professeurs, chercheurs et praticiens (la liste des participants figure en annexe). Outre la création d'une réflexion commune sur le sujet, l'objectif de cet échange entre acteurs internationaux était d'approfondir la compréhension des procédures étudiées dans le cadre de la recherche, de mettre en évidence les dispositifs efficaces en matière de participation et d'expertise à l'étranger et, plus particulièrement, d'inspirer les recommandations pour la Wallonie.

## 2.3 ANALYSE DES PRATIQUES/DISPOSITIFS DE REPONSE

Les enseignements du benchmark et les retours d'expérience et pistes de solutions partagés par les différents intervenants lors du webinaire ont permis de mettre en évidence des pratiques et dispositifs de réponses intéressants et inspirants pour la Wallonie afin d'asseoir les recommandations.

## LA PROBLEMATIQUE DES INFRASTRUCTURES LIEES A LA TRANSITION ENERGETIQUE

### 1. LE CADRE GENERAL EUROPEEN

L'Europe a pour ambition de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 80% pour 2050 (l'objectif était de 20% pour 2020), tout en augmentant l'utilisation d'énergies renouvelables et en assurant la stabilité de l'approvisionnement électrique pour le futur (European Commission 2011).

Ceci suppose donc une utilisation de plus en plus importante de technologies de production électrique à partir de sources renouvelables (éolien et solaire entre autres). Ces technologies ont pour caractéristiques d'être intermittentes. Ce qui a pour conséquence que lorsque celles-ci arrêtent de produire (et les arrêts peuvent être soudains, du fait de l'arrêt du vent ou du passage de nuages), une autre source de production électrique équivalente doit instantanément être trouvée.

« Pour les pays gros producteurs d'énergie intermittente, une alternative à la construction de coûteuses capacités de secours ou de stockage pour pallier les défaillances de ces éoliennes est d'importer du courant en utilisant les interconnexions avec les réseaux électriques des pays voisins. Très concrètement, toute baisse de la production intermittente se traduit instantanément par une hausse des importations, et réciproquement.

Comparé à la construction de capacités de secours, ce mode de fonctionnement présente l'immense avantage d'être quasiment gratuit, à court terme. Dès lors, un fort développement des réseaux de transmission est présenté comme le corollaire du développement des énergies renouvelables intermittentes, en particulier de l'énergie éolienne. » (Glita et al 2013)

La construction de nouvelles lignes à haute tension, interconnectées entre elles dans toute l'Europe constitue donc bien un enjeu européen. Cependant, comme le font remarquer certains auteurs « *construire des nouvelles lignes n'a rien d'un défi industriel, c'est avant tout un véritable défi politico-juridique ! Toute construction d'une nouvelle ligne électrique se heurte à la ferme opposition des populations des régions traversées, et la capacité d'obstruction de ces populations n'a jamais été aussi importante qu'aujourd'hui. Et même une fois les recours légaux épuisés, il reste toujours l'option pour les opposants de procéder à des actions coup de poing dont le retentissement médiatique peut être important.* » (Glita et al 2013)

L'utilisation de plus en plus importante d'énergies renouvelables et les choix politiques de certains Etats conduisent donc au fait que :

- La production d'électricité par des énergies renouvelables doit être augmentée - et donc les infrastructures le permettant ;
- Les lignes de transport de l'électricité ainsi que les interconnexions entre Etats doivent être construites pour acheminer l'électricité de son lieu de production aux consommateurs (aires urbaines et industrielles). Ces lieux de production étant eux situés pour la plupart soit en mer (éolien), soit dans certains milieux ruraux (voir Figure 3), cela nécessite de mettre en place de longues chaînes d'acheminement ;
- Il peut y avoir questionnement sur une certaine justice sociale qui fait peser le poids du choix de certains Etats sur d'autres (ex. : l'Allemagne important son électricité de

France pour pallier aux baisses de sa production, 'impose' des lignes à haute tension pour l'acheminer (Glita et al 2013).

La carte qui suit schématise la production de l'électricité renouvelable en Europe et les interconnexions nécessaires pour l'acheminement de cette électricité.



Figure 3 : Centres européens de production d'énergie renouvelable (Source : Germanwatch, cité BESTGRID)

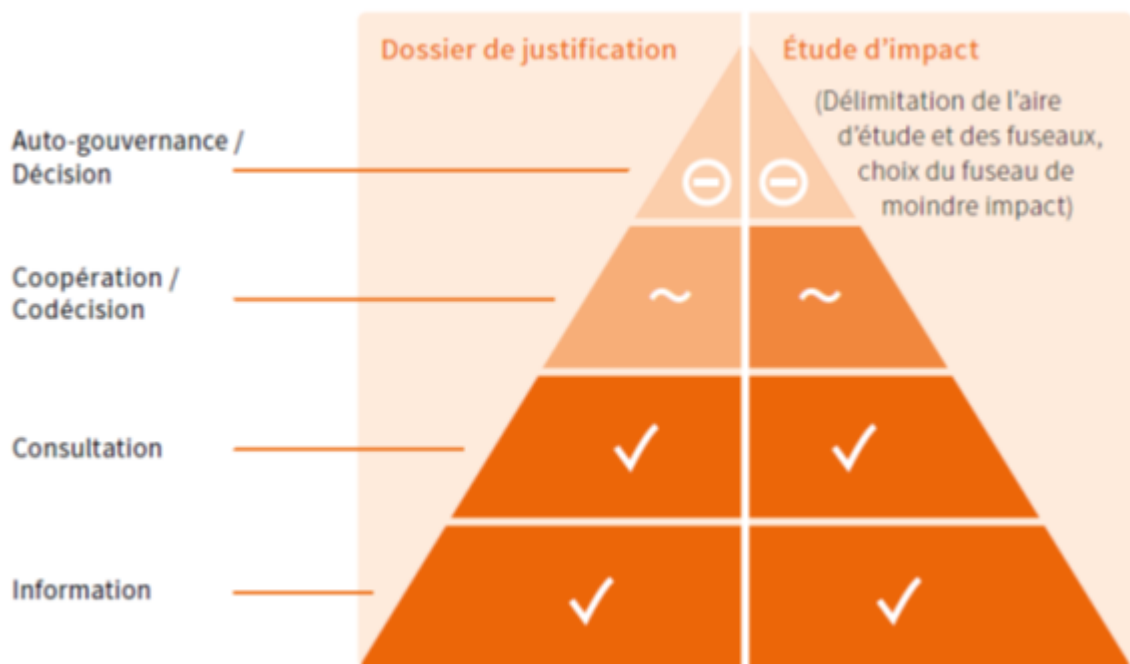
Dans ce contexte, plusieurs études ont été réalisées au niveau européen dans le but de diminuer le temps de construction des lignes à haute tension et d'augmenter l'acceptabilité de ces infrastructures.

- **Proposition de lignes à HT** selon différents scénarios et réactions des personnes (enquête projet fictif) (Cohen et al 2016) Cette étude avait pour but d'étudier comment amener les citoyens à la table des discussions pour éviter un blocage pur et simple des projets, sous-entendu que si les personnes sont prêtes à discuter, il est alors possible de trouver un terrain d'entente. Les auteurs ont donc étudié la population européenne et ses réactions face à trois types de justifications d'un projet de ligne à haute tension : une justification économique, une justification environnementale et une justification communautaire.
- **REALISEGRID**. Cette étude, terminée en 2010, avait pour objectifs de diminuer les temps de réalisation des infrastructures électriques. Cela en essayant de comparer les procédures dans plusieurs pays européens et d'en faire ressortir les bonnes pratiques.

- **BESTGRID.** Cette étude visait quant à elle à proposer et à tester de nouvelles pratiques « visant à améliorer la transparence, la participation et la protection de l'environnement lors du développement du réseau. »

## 2. PARTICIPATION CITOYENNE ET TEMPORALITES

L'étude européenne BESTGRID aborde en particulier la participation et les bonnes pratiques lors du développement du réseau électrique. Dans ce contexte, les auteurs ont voulu mener les discussions au regard de la participation citoyenne et surtout de son intervention dans le temps.



**Figure 4 : Les différents niveaux de participation du public dans la planification de réseaux (Source : BESTGRID)**

Ce graphique schématise les différents degrés de la participation citoyenne : l'information, la consultation, la codécision et l'auto-gouvernance. Les deux premiers degrés sont toujours mis en pratique ; pour les suivants, les auteurs estiment que les citoyens n'ont pas assez de connaissances techniques que pour pouvoir prendre des décisions, il faut laisser la prise de décision aux experts. Cependant, cela n'exclut pas le recours à des experts indépendants.

Autre remarque, les auteurs estiment qu'il est important de prendre en compte l'expertise locale, et ce jusqu'au niveau de la codécision.

Le terme 'expertise locale' est souvent utilisé dans la littérature pour désigner ce que les habitants connaissent de leur territoire et qui pourrait être utile pour la définition du trajet de la ligne ou de l'implantation de l'infrastructure (Faburel et al 2015). Les auteurs préconisent d'ailleurs la consultation des citoyens dans les processus de codécision pour déterminer les fuseaux de moindre impact.



Toujours dans ce cadre général de la participation citoyenne, les auteurs mettent l'accent sur « le paradoxe du processus participatif ». C'est-à-dire que les meilleures conditions pour faire entendre la voix des citoyens et permettre leur participation à l'élaboration du projet sont rencontrées lors de la phase de justification, au moment où le projet est en cours d'élaboration. Par contre, dans la suite de la procédure, les possibilités d'apporter des changements sont de plus en plus restreintes. Or, le plus souvent, les citoyens se mobilisent lors de la phase de planification. Ils ont alors beaucoup moins de marges de manœuvre pour changer le projet (voir Figure 5).

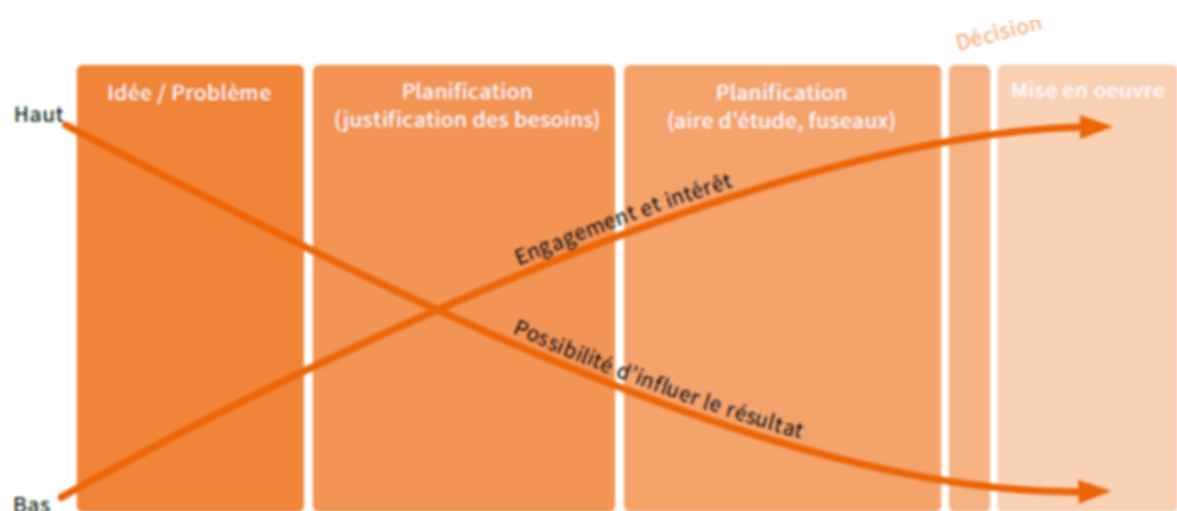


Figure 5 : Engagement du public et possibilité d'influer le résultat (Source : BESTGRID)

Toujours sur le thème de la participation citoyenne, Wokuri (2019) fait la distinction entre la **participation par invitation** et la **participation par irruption**, et cela dans le cas de l'éolien danois.

Les définitions données par les auteurs pour ces deux types de participation sont les suivantes : « *A travers la première (la participation par invitation) les institutions publiques locales ou nationales font usage de la participation pour renforcer leur légitimité politique, tandis que dans la seconde (la participation par irruption) la participation est une conséquence de la mobilisation de la société civile avec des degrés d'autonomie élevés.* » (Wokuri 2019).

Cette vision dichotomique, bien que comportant une part de vérité, est cependant à nuancer : la participation institutionnelle, bien que souvent centrée sur l'objectif de mener à bien le projet qui y est soumis en aplanissant les tensions peut poursuivre un réel objectif de démocratie participative (cf. le débat public en France) et les citoyens peuvent également faire irruption sur les scènes de la participation institutionnelle pour y défendre à leur manière leurs revendications, ou au contraire les boycotter pour garder leur autonomie.

### 3. FACTEURS D'ACCEPTATION OU DE REFUS DES INFRASTRUCTURES ENERGETIQUES

Les facteurs de refus ou d'acceptation les plus souvent exprimés par la population à l'égard des infrastructures énergétiques sont résumés dans le tableau ci-dessous. Ces facteurs ont été regroupés selon différents aspects.

**Tableau 1 : Tableau des différentes variables influençant (de manière positive ou négative) l'acceptation des projets d'infrastructures énergétiques (adapté de Friedl et al. 2016, p.187)**

Aspects	Facteurs
Liés au projet et technique	Localisation, taille, performance, qualité, type d'infrastructure.
Ecologiques	Environnement (ex : bruit, saleté), paysage, nature, faune et flore, espaces naturels sensibles.
Social, sociétal et émotionnel	Santé humaine (champs électromagnétiques, ultra-sons...), diminution de la qualité de vie, proximité immédiate, considérations personnelles, visibilité des bénéfices.  Diminution de la valeur foncière. Changements d'usages.
Procédures	Transparence, informations, participations, dialogue, équité et justice en fin de compte, confiance.
Politiques	Support politique, engagement et influence (à tous les niveaux), coopération, communication, paysage politique, intérêt de réélection.
Macroéconomique/national/spatial	Valeur ajoutée pour la région, tourisme espace de récréation, relocalisation de sociétés, étalement urbain, infrastructure, conditions régionales spécifiques.

On peut pointer tout d'abord, **des aspects liés aux projets en eux-mêmes et à la technique**. Nous pouvons retrouver **des aspects liés à la localisation du projet, à sa taille** mais également **à la technologie utilisée**. Pour les éoliennes, la taille du mat est un sujet de discorde (Zelem 2012, Friedl et al 2016). Un sujet récurrent dans les desideratas des populations concernant les lignes à haute tension est l'enterrement des lignes pour pallier aux inconvénients visuels.

**Les débats autour de la localisation touchent également les aspects écologiques et sociaux.**

**Pour l'aspect écologique**, aussi bien les éoliennes que les lignes à haute tension suscitent des critiques quant à la protection de la faune et de la flore : dangerosité pour les oiseaux migrateurs, pour les chauves-souris, détérioration des zones naturelles (Friedl et al 2016, Zelem 2012). Il est également question de détérioration de paysages.

**Au niveau social et sociétal**, plusieurs aspects entrent en ligne de compte. La peur du champ électromagnétique et de ses conséquences sur la santé est présente dans le cas des lignes à haute tension (Friedl et al 2016, Mueller 2020). La diminution de la qualité de vie liée à la détérioration des paysages familiers ou symboliques d'une région (Lyrette et al 2006) ainsi que la dévaluation foncière sont également des aspects très souvent cités par les riverains (Mueller 2020, Zelem 2012).

A cela peut également s'ajouter **la question de la répartition entre les coûts et les bénéfices** : les riverains d'une infrastructure énergétique ont le sentiment de subir seuls les aspects négatifs du projet alors que les sociétés électriques engrangent les bénéfices liés au projet (REALISEGRID, Glita et al 2013). Autre aspect de la réflexion coût-bénéfice, la remise en cause régulière de l'efficacité et de l'utilité de ces nouveaux projets (Friedl et al 2016) : les projets sont-ils véritablement utiles pour la société au regard de leurs coûts ?

Dernier aspect dans cette catégorie : **les conflits d'usages des espaces**. Un espace peut avoir plusieurs fonctions, dont celle des loisirs et du tourisme en particulier. Ces fonctions peuvent être sources de revenus pour le territoire. Cependant, ces activités sont consommatrices d'espaces et de paysages. Ces derniers risquent d'être altérés par la construction d'infrastructures énergétiques. Ainsi, on assiste depuis quelques années à la réalisation d'études qui visent à déterminer si l'existence d'infrastructures aura des répercussions sur la fréquentation touristique d'un lieu.

Pour l'instant, la littérature s'est principalement intéressée aux espaces de montagne (Brudermann et al 2019, Stefánssona et al 2017). Cependant, cette problématique liée au tourisme de nature n'est pas à exclure pour l'espace wallon : la promotion du territoire initiée par Wallonie Bruxelles Tourisme fait la part belle aux paysages naturels et aux activités de plein air.

Nous pouvons également retrouver des conflits d'usages en lien avec les loisirs de la population résidente, comme la chasse (Baggioni et al 2019) ou la promenade (Friedl et al 2016, Lyrette et al 2006)

**Les revendications liées aux procédures sont surtout axées sur le manque de clarté des procédures, leur absence de transparence.** Autre grief souvent évoqué : la participation du public arrive trop tard dans la procédure (Lyrette et al 2006).

Il y a également beaucoup de doutes, au sein de la population, quant à la nécessité de nouvelles lignes électriques. A titre d'exemple, nous pouvons citer une enquête européenne (Cohen et al 2016) selon laquelle seuls 56% des participants ont déclaré croire dans le besoin de nouveaux pylônes et de nouvelles lignes pour assurer la sécurité énergétique future.

Enfin, un dernier aspect est **l'impact macroéconomique du projet**. Il s'agit ici de justifications économiques qui peuvent apparaître pour la région, par exemple le fait que de nombreux emplois sont liés aux infrastructures énergétiques. Cet argument n'est pas nécessairement utile en matière d'acceptabilité, cela dépend des territoires. Il n'est cependant efficace que dans des régions où une part des revenus des habitants dépend déjà de la production d'énergie (BESTGRID).

## 4. LE PROFIL DES OPPOSANTS ET LEURS ACTIONS

Après avoir dressé un bilan général des raisons qui peuvent favoriser l'adoption du projet ou une opposition à son égard, nous allons nous pencher sur les opposants à celui-ci : qui sont-ils et comment marquent-ils leur opposition ?

### 4.1 LE PROFIL DES OPPOSANTS

Qui participe aux réunions proposées ou s'investit dans les groupes d'opposants ? Tous les citoyens sont-ils égaux devant le droit de pouvoir revendiquer leur point de vue ?

#### 4.1.1 Rôle du capital social, économique et culturel

L'article de Mueller (2020) pose l'hypothèse que tout le monde n'a pas les moyens de participer aux actions. Par moyens, il entend :

- Moyens matériels : pour faire des banderoles, des réunions ou des actions en justice, des moyens financiers sont nécessaires et toutes les couches de la population ne peuvent en disposer.
- Moyens liés à l'éducation : tout le monde n'a pas les capacités ou le bagage scolaire pour comprendre les procédures, ni les compétences pour organiser des réunions, des meetings...

En exemple, nous pouvons citer un cas québécois : l'implantation d'une ligne à haute tension dans la vallée du Saint Laurent. Parmi les opposants, une artiste reconnue est parvenue à rallier énormément de monde. Elle et les autres ont su traduire les problèmes en intérêt paysager pour tout le Québec et ses habitants (discours sur le paysage comme identité). Le projet a alors été modifié, passant d'une ligne aérienne à une ligne enterrée. Pour Lyrette et al (2004), la réussite des actions citoyennes est tributaire de la faculté qu'ont ou non les opposants à « traduire en enjeux collectifs des préoccupations de prime abord individuelles ». « La notion de **traduction** peut se définir comme étant la capacité à traduire en enjeux collectifs des préoccupations de prime abord individuelles pour les rendre socialement acceptables. »

- Moyens temporels : il faut du temps libre pour s'investir dans ce genre d'actions.

#### 4.1.2 Profil local ou organisations généralistes : influence du type de projet

Les projets d'infrastructures électriques n'ont pas tous les mêmes caractéristiques : une éolienne est un projet très localisé, une ligne à haute tension a un parcours parfois assez long et une centrale, nucléaire ou autre, soulève des questions plus générales sur la manière de produire l'énergie. Selon ce constat, il est donc normal de rencontrer des opposants différents selon les projets (Friedl et al 2016).

#### **4.1.2.1 Ne pas réduire les oppositions locales à du Nimby**

Dans différents écrits sur l'acceptabilité sociale, de nombreux auteurs expliquent le refus des personnes de voir s'implanter une infrastructure énergétique près de chez eux par le phénomène du NIMBY. Plusieurs auteurs s'insurgent néanmoins contre cette pratique. Pour Lyrette et al (2006), par exemple, la réalité est plus nuancée. Repartant de la définition du syndrome NIMBY, « [...] *l'implantation d'équipements collectifs qui se heurtent à l'opposition des populations locales concernées pour cause de nuisances diverses [...] inacceptables pour elles, mais parfaitement acceptables partout ailleurs où ces mêmes nuisances ne pourraient les toucher directement.* » Les auteurs insistent sur le fait que la réalité est bien plus complexe et que réduire toute opposition à du NIMBY est peu constructif pour comprendre les conflits et donc les résoudre. Selon eux, le concept est de plus en plus galvaudé, entre autres par les promoteurs qui l'utilisent pour discréditer les opposants à un projet : les opposants seraient des égoïstes, 'alors qu'eux travaillent pour l'intérêt général'.

#### **4.1.2.2 L'influence du type de projet**

Selon les projets, on ne rencontre pas nécessairement les mêmes profils de personnes parmi les opposants, ni dès lors les mêmes types d'actions (Lyrette et al. 2006). Ces auteurs ont analysé les données socio-économiques des personnes ayant participé aux enquêtes du BAPE pour différents projets québécois : un projet éolien, une centrale de cogénération (qui est en fait une centrale fonctionnant au gaz), un agrandissement de site d'enfouissement et une ligne à HT. Leurs résultats montrent que selon le type de projet, les participants sont plus ou moins liés au territoire : pour un projet éolien, la plupart des participants seront des riverains de l'infrastructure, à l'inverse d'une centrale nucléaire qui rassemblera également des opposants n'ayant aucune attache avec le territoire. Dans ce dernier cas, les auteurs font également remarquer que ce type de projet, de par sa complexité technique, favorise la participation d'experts au détriment du citoyen lambda (lien avec la capacité culturelle ou matérielle) et que les débats portent sur des considérations plus générales. Alors que pour les projets plus petits, les débats portent essentiellement sur le territoire, le paysage, la qualité de vie.

#### **4.1.2.3 L'intervention d'associations**

A contrario, on constate que de plus en plus de groupes régionaux ou nationaux d'opposants s'invitent dans les débats. Ces regroupements de diverses associations sont là pour donner plus de poids aux revendications, en replaçant les oppositions locales dans un débat plus large, ou pour donner des clés de compréhension des procédures aux citoyens, ainsi que des outils d'actions.

Nous pouvons citer à titre d'exemple, pour les infrastructures énergétiques, l'asbl 'Vent de raison'. Nous sommes bien ici en présence d'une asbl qui a pour but d'aider tout collectif de citoyens dans son combat contre l'implantation d'éoliennes et cela tant au niveau belge qu'euro-péen.

Pour ce faire, leur discours est axé sur une réflexion générale concernant les choix de société et pas contre une localisation en particulier : « *Les membres de l'asbl **Vent de Raison – Wind met Redelijkheid vzw**, dont l'objectif statutaire est la réflexion critique face au déploiement massif sur le sol belge d'une industrie de production de l'énergie électrique à partir d'énergie primaire renouvelable, œuvrent depuis plus de dix ans pour faire entendre la nécessité d'orienter fermement la transition énergétique des entités fédérées vers l'optimisation de la consommation d'énergie décarbonée et non de la production de celle-ci. La différence a des implications majeures concernant l'avenir socio-économique des entités fédérées.* »

Au niveau plus large de l'aménagement du territoire, le réseau « Occupons le terrain (OLTC) » regroupe différents collectifs de citoyens œuvrant contre des projets urbanistiques de natures diverses. Il s'est donné comme mission d'aider ces collectifs dans leurs actions en publiant un « Manuel de RÉSISTANCE aux projets inadaptés, imposés & nuisibles ! ». Celui-ci propose des pistes pour coordonner les actions, rassembler les avis de la population mais également comprendre les procédures. Les ambitions de ce réseau, spécifiées sur le site, illustrent bien que ce groupe ne peut être réduit à du nimbysme. Leurs ambitions sont :

- de dépasser la logique individualiste « *Pas dans mon jardin !* » ;
- d'aller au-delà du combat local et sectoriel et de la solidarité ponctuelle ;
- d'instaurer une solidarité active et permanente ;
- d'affirmer collectivement ce que nous ne voulons plus aujourd'hui et ce que nous souhaitons pour demain.

Enfin, à une échelle plus globale, il ne faut pas perdre de vue également que la transition énergétique est une question de société. Il est donc normal que des groupes de citoyens réfléchissant à un autre fonctionnement de la société, à d'autres manières de produire l'énergie ou les richesses, s'invitent dans ce genre de débat et remettent en cause les raisons même de l'existence du projet. Tout cela, dans un débat beaucoup plus large portant sur le fonctionnement de la société en général plutôt que sur la production énergétique en particulier (Luxembourg Creative 2021).

## 4.2 LES TACTIQUES CITOYENNES

Nous envisageons ci-dessous quelques-uns des moyens auxquels les citoyens ont recours pour influencer sur les projets.

### 4.2.1 Participer au projet dès son origine

C'est ce que préconisent les recommandations des associations : questionner les élus locaux et se renseigner dès les premières rumeurs d'un projet urbanistique. Cependant, dans le cadre d'infrastructures énergétiques, qu'est-ce que cela signifie quand on sait que tout projet découle d'une politique nationale et européenne ? Certainement en théorie de s'intéresser tout d'abord à ces politiques de programmation plus générales, aux objectifs qui les sous-tendent, et à leur concrétisation future sur les territoires. La pratique montre que ce type de démarche est difficilement accessible à une majorité de citoyens.

L'exemple de l'éolien danois peut aussi nous fournir des éléments de réponses (Wokuri 2019) : à partir du milieu des années 70, « *le processus de construction d'un marché éolien fut initié avec un type d'organisation occupant une place centrale : les coopératives* ». Il s'agissait de coopératives de 20 à plusieurs centaines de personnes. Dans ce cas de figure, une entreprise fournit une éolienne à un collectif. Celui-ci en conserve le contrôle de la gouvernance politique et économique. Il mène également des négociations pour son intégration dans le réseau (accès au réseau électrique et rémunération de la production électrique). Ce type de participation a permis à la population d'initier et de gouverner ces projets et par là même de participer aux débats sur les politiques publiques et plus précisément sur ceux relatifs aux plans énergétiques nationaux.

Au-delà de cet exemple, les citoyens se mobilisent le plus généralement lors de la RIP (ou son équivalent dans d'autres contextes), lorsque le projet devient réel avec un ancrage territorial (REALISEGRID).

#### 4.2.2 Remettre en cause l'utilité du projet

C'est ce qu'a fait REVOLHT, en lien avec la Boucle du Hainaut, dans un de ses derniers communiqués de presse (19 mai 2021). Dans celui-ci, ce groupe d'opposants a repositionné le projet des boucles du Hainaut dans la perspective européenne. Sur le plan européen, il a ainsi été rappelé que ce projet n'avait de raison d'être que si d'autres projets d'infrastructures énergétiques européens voyaient le jour. Or ces projets n'ont pas tous été approuvés à ce jour.

Le même type d'argument est apparu lors d'une récente réunion publique dans le cadre du projet d'interconnexion électrique France-Espagne via le Golfe de Gascogne (réunion publique d'information du 10 juin 2021 sur la proposition d'un nouveau fuseau de moindre impact pour le contournement terrestre du canyon de Capbreton) : les citoyens remettaient en question la nécessité de la ligne sur base de l'objectif européen d'interconnexion électrique à moyen terme pour les états membres de 10% de leur capacité de production installée, auquel l'ouvrage est censé contribuer et qui selon eux était déjà atteint. Cette communication sur le cheminement de la réflexion qui a conduit au projet et à l'ébauche de tracé proposée sera idéalement assortie de la mise à disposition des diverses études et analyses qui ont permis d'arriver aux conclusions. Dans le cadre de l'interconnexion du Golfe de Gascogne, « *A travers différentes contributions recueillies depuis octobre 2020, les participants de la concertation ont questionné la décision de RTE d'abandonner le passage par voie maritime au niveau du canyon de Capbreton. Afin d'avoir un avis indépendant sur les informations communiquées par RTE, la CNDP a mandaté une experte indépendante et neutre pour analyser les études techniques réalisées par RTE à ce sujet.* » La CNDP publie ainsi sur son site le cahier des charges pour cet avis d'expert ainsi que le rapport d'analyse réalisé.

Il ne s'agit pas ici de discuter du bien-fondé des arguments. Cependant, ces deux exemples montrent, d'une part, que les opposants sont des personnes bien informées ayant compris les enjeux d'un tel projet. D'autre part, de manière plus générale, cela démontre également le besoin d'un cadre européen fiable et à jour pour faciliter la mise en œuvre des projets, mais aussi d'une communication claire et précise, bien argumentée, sur les fondements du projet et son utilité qui seront à maintes reprises remis en question. Enfin, au vu du temps écoulé entre les différentes procédures, il est important de garder une trace facilement consultable par tous des arguments qui ont été avancés tout au long du projet.

### 4.2.3 Faire pression en augmentant la mobilisation

La mobilisation des citoyens par le biais de manifestations, de pétition, de communiqués de presse ou de publications sur les réseaux sociaux est monnaie courante. Les différents groupements que nous avons cités plus haut donnent d'ailleurs des conseils pour que ces mesures soient les plus efficaces possibles.

Cette mobilisation peut aller jusqu'à des réclamations de masse, plus faciles à mettre en œuvre aujourd'hui grâce aux réseaux sociaux. Certains mouvements proposent d'ailleurs des outils dans ce sens à leurs membres (par exemple, Extinction-Rébellions). (Luxembourg Creative 2021)

Cependant, ce genre d'actions n'est réalisable que si des citoyens ont le bagage culturel et les compétences pour les entreprendre.

### 4.2.4 Faire appel à des contre-expertises

Les contre-expertises sont généralement effectuées par des experts indépendants mandatés par des groupes d'opposants. Souvent, il est fait appel à ces experts car les citoyens n'ont pas confiance dans les expertises commanditées par les autorités politiques ou par la société énergétique. (Ciupuliga et al 2013)

Cependant, la contre-expertise peut également venir des citoyens eux-mêmes : lors d'un débat public local sur une ligne à haute tension dans le Quercy blanc, RTE a utilisé différents outils de présentation du projet comme des cartes, des simulations 3D et des photomontages (Labussière et al. 2008). De son côté, un habitant a également utilisé la technique du photo montage en changeant de perspectives (il a cette fois utilisé des photos prises du sol, pour simuler la vision des habitants) pour montrer l'empreinte paysagère du projet, contredisant ainsi la simulation 3D de RTE.

### 4.2.5 Interpeller les élus locaux

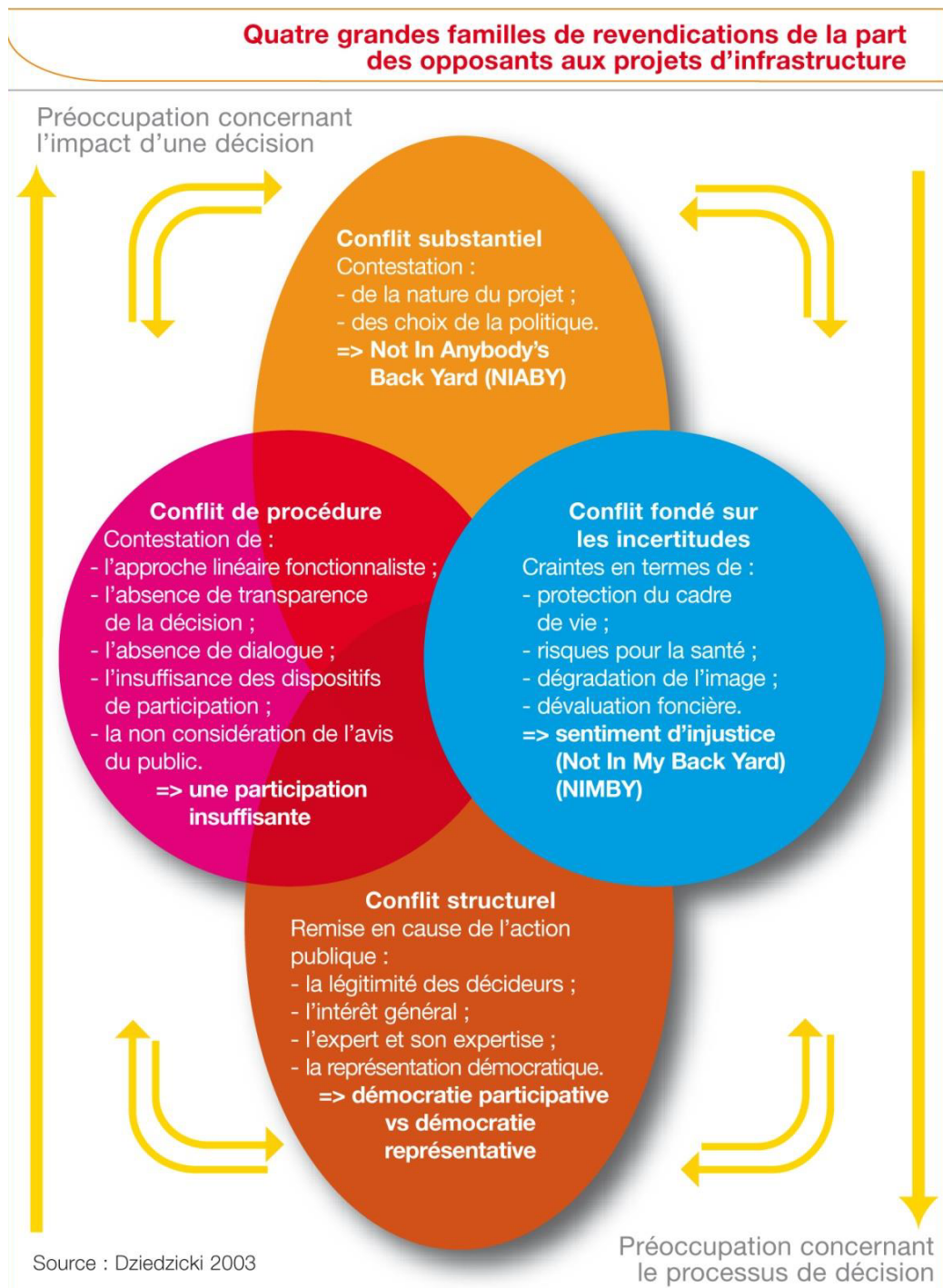
C'est une action très souvent utilisée et préconisée par les groupes cités plus haut : interpeller les élus lors des conseils communaux pour les obliger à répondre aux questions des citoyens.

Néanmoins, des auteurs (Friedl et al 2016) questionnent l'implication des édiles locaux dans les projets d'infrastructures et relèvent même des paradoxes : tantôt les communes peuvent être impliquées dans les projets ou considérer comme positives leurs retombées économiques pour la commune et donc avoir, à priori, un avis favorable à leur égard ; tantôt, elles peuvent être influencées par une opinion publique défavorable et se liguier contre les projets. De par leur implication dans la vie locale et leur vision centrée sur les prochaines élections, les auteurs les considèrent en définitive comme des freins potentiels dans l'acceptabilité sociale.

Une solution suggérée par ces derniers est de '*déplacer les compétences de décision vers le niveau politique au-dessus*'. Cela signifie que pour un projet impactant une seule commune, on utilise le niveau du district ou de l'Etat, pour éviter l'impact de la pression sur les élus locaux. Cette solution semble cependant peu envisageable dans notre contexte politique et institutionnel.



## 5. APPROCHE TYPOLOGIQUE DES CONFLITS D'AMENAGEMENT



**Figure 6 : Typologie des conflits selon Dziedzicki**

Pour synthétiser ce qui vient d'être dit sur les motifs d'opposition, les opposants et leurs actions, nous pouvons mobiliser le travail de J.-M. Dziedzicki, présenté lors de notre webinaire du 1<sup>er</sup> juin.

- Il est intéressant de se pencher sur la/les raison(s) pour la/lesquelle(s) les personnes revendiquent, ou du moins en vertu de quoi elles justifient leurs revendications. Ainsi, J.-M. Dziejicki distingue **quatre familles de revendications dans les conflits d'aménagement** : le conflit substantiel, le conflit de procédure, le conflit fondé sur les incertitudes, et le conflit structurel.
  - Le conflit **fondé sur les incertitudes** traduit la perception de risques potentiels liés au projet : dommages pour la nature, le cadre de vie (peur de nuisances sonores, visuelles, olfactives...), d'impacts défavorables sur les valeurs immobilières, etc.
  - Le conflit **substantiel** porte sur la nature et le bien-fondé du projet : l'équipement ne doit pas être construit, soit parce que sa technologie présente des dangers pour la santé publique, soit parce qu'il relève d'une politique publique dont les orientations sont remises en question.
  - Le conflit **structurel** exprime une remise en cause plus profonde de ce qui fonde les décisions, de la légitimité de la décision politique et de l'action publique territoriale : monopole des décideurs sur l'intérêt général, remise en cause de la légitimité des experts vus comme instrumentalisés par le politique, revendication d'une participation directe remettant en cause la démocratie représentative, etc.
  - Le conflit **de procédure** remet en cause la manière dont le processus de décision est conduit : manque de transparence, de dialogue, exclusion des véritables enjeux, relégation des procédures participatives en fin de processus alors que la marge de manœuvre pour influencer sur la décision est très réduite, etc.
- Ces attentes spécifiques pouvant transparaître dans les conflits supposent des types de réponses adaptées, régies par des principes différents.
  - Les réponses au conflit **fondé sur les incertitudes** sont destinées à répondre aux impacts potentiels ou réels du projet sur son environnement et aux inquiétudes qui en découlent, à travers le renforcement de la protection du cadre de vie et la recherche du moindre impact. Des visites de sites similaires peuvent également contribuer à limiter les inquiétudes. L'indemnisation des dommages causés fait partie des solutions à ce type de problème.
  - Les réponses au conflit **substantiel** consistent à favoriser la discussion sur la politique qui sous-tend le projet, interroger et expliciter ses orientations. Cependant, ce type de conflit peut reposer sur des divergences de valeurs inconciliables. Le débat sur l'opportunité du projet fait partie de l'organisation des débats publics par la CNDP.
  - Les réponses au conflit **de procédure** vont dans le sens du renforcement du droit à l'information et à la participation. La CNDP joue à ce titre un rôle majeur. Les critiques des opposants peuvent également porter sur la sincérité des dispositifs. La mise en place de tiers garants, de règles du jeu à travers des chartes, élaborées parfois de manière collective, peut apporter des réponses, de même que le devoir de réponse du maître d'ouvrage suite aux apports du processus participatif.

- Les réponses au conflit **structurel** par le biais d'un processus de participation citoyenne sont peu nombreuses. Toutefois, les réponses apportées aux trois autres types de conflits peuvent répondre indirectement et partiellement aux attentes des tenants de ce conflit structurel.
- Il va de soi que les revendications exprimées peuvent s'apparenter à plusieurs de ces types, et donc appellent des réponses nuancées.

## 6. SOLUTIONS ENVISAGEABLES

Les solutions présentées ci-dessous sont extraites de divers articles scientifiques et des programmes de recherche européens présentés en début de chapitre.

Tous les exemples d'action cités ci-dessous renvoient à des actions hors du cadre obligatoire (formel) établi par la loi. Cependant, il existe bien évidemment différentes procédures mises en place pour informer les citoyens et récolter leurs avis. Ces différentes procédures font l'objet du prochain chapitre, dans lequel, les procédures wallonnes sont analysées et comparées aux procédures d'autres Etats (Allemagne, France, Suisse et Québec).

### 6.1 LES PRATIQUES PREALABLES POUR DEFINIR UN CADRE DE REFERENCE

#### 6.1.1 La participation citoyenne à l'étape de programmation des infrastructures : un défi

Cette étape 'très en amont' coïncide avec le moment de la planification générale des infrastructures, le cas échéant au sein d'un plan ou programme d'ensemble. Nous nous trouvons au niveau de l'idée et de la discussion générale du projet au niveau politique. Comme le montre la Figure 5, c'est à ce moment-là que la possibilité d'influer sur la mise en place de futures infrastructures est la plus forte. C'est également le moment où le public s'y intéresse le moins.

#### 6.1.2 La sensibilisation aux enjeux de la transition énergétique

Une autre pratique située très en amont est d'apporter à la population une information générale sur la transition énergétique et la production d'électricité. En Allemagne, cela se fait à travers des actions d'information et de sensibilisation (dans les écoles notamment) et d'une plateforme internet organisées depuis 2015 par le Ministère fédéral de l'économie et de l'énergie (*Bürgerdialog*). Plusieurs brochures ont été publiées et sont disponibles sur le site du Ministère. Ces brochures mettent en avant le rôle de médiateur des autorités fédérales lors des projets d'extension des réseaux électriques : elles ont un bureau par région et leur but est de répondre aux questions des citoyens, de leur expliquer comment participer aux différentes procédures et de jouer un rôle de médiateur entre toutes les parties. Tout cela sur base du dialogue, de la transparence et relativement à la transition énergétique. Cette plateforme s'adresse également aux écoles primaires, aux collèges, universités ou autres centres d'éducation pour adulte : le discours est toujours axé sur le climat et sa préservation, la transition énergétique et le réseau électrique : le Ministère propose des animations dans les écoles ou sous forme numérique. Il organise même des excursions pour la visite d'infrastructures de production électrique.

## 6.2 LES PRATIQUES AU DEPART DE LA CONCEPTION DES PROJETS

### 6.2.1 Les discussions informelles en amont des procédures officielles

Autre pratique, très souvent évoquée : les discussions informelles en amont des procédures officielles.

**Ces discussions informelles** sont clairement prônées par l'étude BESTGRID, qui a testé plusieurs formes de ces types d'intervention. De manière générale, les auteurs émettaient le postulat qu'il était préférable d'informer la population dans le cadre de discussions informelles (c'est-à-dire avant les procédures légales). Cela permettait d'avoir un climat plus serein pour les premières discussions qui avaient pour but d'informer la population. Les outils proposés et testés sont différentes variantes de ces discussions informelles : des bus infos, des tables rondes, des réunions d'information.

Toutes ces réunions ont pour but d'informer les personnes sur le projet, sur les procédures mais également d'écouter leurs commentaires et suggestions. En ce sens, les auteurs de l'étude insistent sur **l'expertise locale**, c'est-à-dire le fait que les habitants connaissent le territoire et peuvent également contribuer à la planification du projet. En ce sens, les auteurs préconisent d'écouter et de prendre en compte les remarques des citoyens quant au tracé des lignes à haute tension. Cette **valeur de l'expertise locale** est de plus en plus reconnue par les auteurs et considérée comme une condition essentielle à l'acceptabilité sociale (Canel-Depitre 2017).

De plus, les auteurs insistent sur le fait que "l'avis de ces acteurs (citoyens, élus locaux, associations de défense du territoire et environnementales, service d'urbanisme et d'architecture...) n'est suscité que très en aval du projet, au moment de la réflexion sur sa mise en œuvre, ce qui entrave la construction d'une relation de confiance et annihile la co-construction de la décision, renforçant ainsi le processus d'inacceptabilité sociale. Or, ces acteurs aux compétences diverses sont porteurs de visions du territoire en termes de stratégies écologique, économique et humaine (Canel-Depitre 2017). Cependant, les auteurs insistent : on ne peut pas répondre favorablement à toutes les remarques mais si on ne prend pas en compte certaines remarques des citoyens, il faut clairement expliquer pourquoi (pour ne pas que les personnes aient l'impression que leur avis ne compte pas).

**Le bus infos** fait référence à un cas de ligne à HT dans une partie reculée de l'Allemagne. Dans ce cas, le promoteur du projet a mis en place un bureau mobile dans un bus qui est allé à la rencontre des personnes en région rurale. Lors de ces rencontres, les personnes pouvaient venir chercher de l'information sur les procédures, les champs électromagnétiques, le projet en général et également sur le fonctionnement du réseau électrique.

Les infosmarts étaient des réunions d'information organisées par le promoteur en collaboration avec des ONG environnementales. Elles avaient pour but de présenter le projet à la population et aux autorités locales. Il s'agissait de présenter différentes options de tracés et de laisser les personnes s'exprimer sur le mode de la discussion. Les remarques et commentaires étaient ensuite pris en compte pour déterminer le meilleur tracé. Il s'agissait ici de récolter l'expertise locale et le fait que cela soit une ONG permettait de mettre les personnes en confiance et d'instaurer un climat plus serein. Le fait que les réunions d'informations portent sur un projet non encore fixé concourrait également à la sérénité des rencontres. Des visites de sites ont également été organisées dans deux objectifs : discuter directement sur le terrain du projet et des risques environnementaux (par exemples des tracés forestiers). C'était l'occasion pour les habitants de partager leur connaissance du terrain et de pouvoir proposer des solutions alternatives. La seconde activité de ces visites de terrain avait pour but de calculer les champs électromagnétiques des lignes à haute tension avec les riverains.

Ces **calculs de champs électromagnétiques** ont été très souvent organisés dans les projets tests allemands. Ce sont des représentants d'une université qui s'en sont chargés pour garantir la neutralité des mesures. On procédait d'abord à des mesures de champs magnétiques sur des appareils ménagers, avant d'emmener le public sous une ligne à haute tension pour y renouveler les mesures.

Enfin, **des ONG environnementales ont été impliquées** dans ces procédures pour discuter de la protection de l'environnement, mais également pour animer des tables rondes. Tout cela dans le but de renforcer le sentiment de confiance des citoyens et des élus locaux.

Les sujets souvent mis en avant lors de ces discussions par la population sont :

- La clarté des procédures et leur explication.
- La justification du projet : est-il vraiment utile ?
- Pour les lignes à haute tension : les impacts du champ électromagnétique.

Autre cas d'étude proposant également des réunions informelles : dans le cas de panneaux photovoltaïques en France, il ne s'agissait plus alors d'informer toute la population, mais bien une catégorie particulière de celle-ci, les chasseurs. Ce groupe a été pris à part dans des discussions informelles pour diminuer leur revendication lors des débats (Baggioni V et al, 2019).

Il semble que les réunions informelles soient de plus en plus considérées comme un moyen à utiliser pour minimiser les remarques lors d'autres réunions formelles prévues par la loi.

Tout ce qui vient d'être détaillé peut également être classé dans la communication autour du projet, communication que les auteurs recommandent de faire débiter le plus tôt possible pour favoriser le sentiment de transparence (Canel-Depitre, 2017).

Un autre aspect très important de la communication est relatif à la justification du projet. Nous faisons référence ici à une des études européennes citée ci-dessus (Cohen et al 2016). Lors de celle-ci, les auteurs ont présenté un projet de ligne à haute tension à un panel d'habitants européens. Ce projet était soit proposé comme tel, soit assorti d'une justification économique, environnementale ou communautaire :

- Justification économique : les infrastructures apporteront des bénéfices significatifs à l'économie de la région, entre autres de nouveaux emplois et une plus grande indépendance énergétique vis à vis de l'étranger.

- Justification environnementale : les infrastructures apporteront un bénéfice significatif en termes d'environnement et de lutte contre le changement climatique.
- Justification communautaire : le gouvernement et la compagnie d'électricité vont adopter des mesures compensatoires pour améliorer la qualité de vie de votre voisinage, avec la possibilité de construire des aires récréatives, des parcs ou des équipements pour les écoles locales.

Les conclusions, au niveau des habitants européens montrent qu'un projet assorti de justifications économiques ou environnementales a moins de chance d'être refusé d'emblée par les habitants que ceux présentés sans justification ou avec une justification communautaire. Les résultats pour la Belgique rejoignent les résultats européens.

### 6.2.2 La participation d'ONG environnementales à l'étape de l'EES

Nous sommes ici dans une étude de cas expérimentée lors du projet BESTGRID. Elle concerne une ligne aérienne entre Zeebrugge et Bruges. Les auteurs sont partis du constat que peu de personnes s'intéressent aux EES, puisqu'aucun tracé n'est encore véritablement établi, ni ceux des couloirs de remplacement.

Dans cet exemple, les couloirs fauniques ont fait l'objet de beaucoup d'attention. Le grand public et des ONG environnementales ont été consultés sur le tracé et les couloirs de remplacement. De nombreuses propositions de remplacement et de modification ont été proposées en lien avec la zone Natura 2000 traversée par le projet en vertu de la présence de certains oiseaux.

Les conclusions de l'EES ont permis au gouvernement flamand de décider du tracé final. De la sorte, lors de l'EIE, le tracé avait déjà pris en compte les recommandations environnementales. Et les auteurs de conclure : "Cela souligne l'importance, pour les acteurs de la protection de la nature, d'intervenir « en amont » du processus de planification lorsque d'autres tracés sont encore possibles."

### 6.2.3 L'évitement de la participation institutionnelle

Les dispositifs de participation institutionnalisés dans le cadre des procédures sont des scènes fréquemment investies par la contestation. Ainsi, la CNDP a progressivement dégagé de l'expérience du débat l'idée que son utilité tenait à son **rôle d'expression de la critique sociale** (Fourniau, 2011). La gestion de ces processus est consommatrice de temps et de ressources.

En lien avec ce constat, une pratique évoquée pour diminuer les contestations citoyennes est en fait de ne pas leur donner l'occasion de s'exprimer. C'est ce qui arrive quand des projets sont fragmentés pour éviter le BAPE (Lyrette et al 2006). Dans cet exemple québécois de centrale nucléaire, le projet a été subdivisé en plusieurs sous-projets dont certains n'avaient dès lors plus besoin de permis ou de procédures précises. Autre exemple ailleurs et dans un autre domaine : les initiateurs du projet du Grand-Paris ont préféré s'abstenir de la procédure de débat public en donnant priorité à une réalisation rapide du projet par rapport à un objectif de démocratie participative.

La pratique n'est cependant pas sans risque, ce genre de comportement pouvant prêter à la critique et dès lors faire perdre de la légitimité au projet. Il risque par ailleurs, si le contexte est potentiellement conflictuel, de seulement reporter à plus tard l'expression des conflits.

### 6.2.4 La participation institutionnelle

Les pratiques prévues par la loi pour récolter les avis des citoyens seront présentées au chapitre suivant consacré à un benchmark des procédures<sup>7</sup>.

## 6.3 PRATIQUES EN AVAL

Il s'agit ici non plus d'influencer la conception du projet, mais plutôt d'en atténuer les conséquences. C'est donc ici que nous retrouvons les demandes pour les changements techniques. Ces changements techniques peuvent également être proposés plus en amont de la procédure.

### 6.3.1 Les changements techniques

Les pylônes des lignes à haute tension sont considérés comme très disgracieux par la population et détériorant profondément le paysage. De plus, comme le font remarquer Cohen et al. (2014), ces pylônes ne sont pas vus par la population comme faisant partie des infrastructures énergétiques 'vertes'. Trois changements techniques peuvent être apportés pour diminuer les effets sur le territoire : l'enfouissement des lignes, le placement de nouvelles lignes à HT sur le lieu d'anciennes lignes ou parallèle aux tracés d'autres infrastructures linéaires comme une ligne de chemin de fer ou une autoroute et enfin, un travail sur le design des pylônes.

#### 6.3.1.1 L'enfouissement

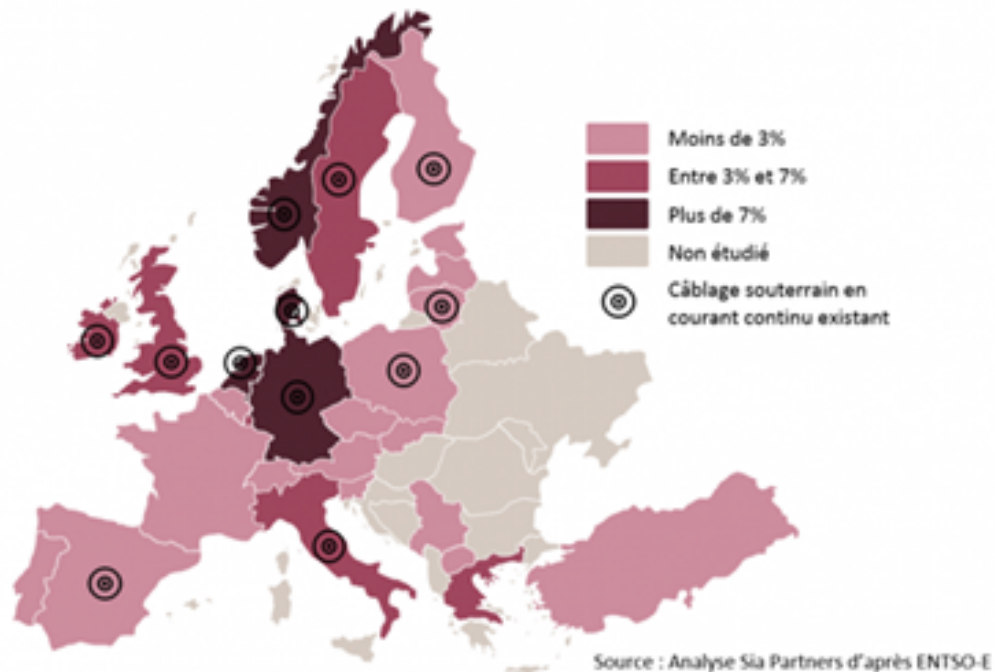
L'enfouissement des lignes est souvent demandé par les habitants pour réduire l'impact visuel (Friedl et al 2016, REALISEGRID). Cependant, cette solution, comme les lignes aériennes, comporte des avantages et des inconvénients.

« Au niveau européen, le Danemark est le champion européen en la matière, avec un taux d'enfouissement de 23%. Les Pays-Bas suivent, loin derrière, avec 10%. La situation au Danemark s'explique par une prise de conscience politique face à l'opposition populaire concernant les lignes aériennes. Depuis 2008, le pays a mis en place un plan massif d'enfouissement du réseau à haute tension, qui consiste à enfouir toute nouvelle ligne de de tension comprise entre 132 et 150 kV, la mise en souterrain du réseau aérien existant à ces tensions à horizon de 20 ans, et une meilleure intégration dans le paysage du réseau à 400 kV si l'enfouissement n'est pas possible. Ce plan a été estimé à six milliards d'euros, dont un à deux milliards pour l'enfouissement du réseau existant de 132 et 150 kV.

De manière générale, la raison principale expliquant des taux d'enfouissement plus élevés dans certains pays est politique. Comme le Danemark, l'Allemagne a par exemple également opté pour l'option souterraine en 2015 sous la pression populaire. Les pouvoirs publics, sous pression des habitants concernés, justifient alors la décision plus coûteuse qu'initialement prévu par une vision à moyen ou long terme.

Un autre facteur pouvant expliquer un taux d'enfouissement important est le câblage sous-marin qui permet de relier des parcs éoliens offshore au réseau terrestre, d'où un taux globalement plus élevé pour les pays disposant de ceux-ci. » (Sia Partners)












**Figure 7 : Taux du souterrain dans le réseau de tension supérieure ou égale à 110 kV en 2016 (en km de lignes)**

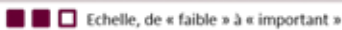
En France, l'enfouissement des lignes de 400 kv reste exceptionnel pour des raisons techniques. Raisons qui sont également évoquées pour les Boucles du Hainaut : "C'est une technologie délicate à mettre en œuvre et la gestion est moins évidente". Si on transporte l'électricité haute tension en sous-sol, il est préférable de le faire en courant continu<sup>1</sup>, mais ça exige des stations de conversion à l'endroit où on va repasser en courant alternatif". Ces stations requièrent de grandes superficies (plusieurs hectares) sur lesquelles sont installées des structures de plusieurs étages." (entretien professeur Jacques Lobry, professeur à la Faculté Polytechnique de Mons (UMons), RTBF)

SIA partners a établi une comparaison des avantages et inconvénients pour les deux alternatives.

---

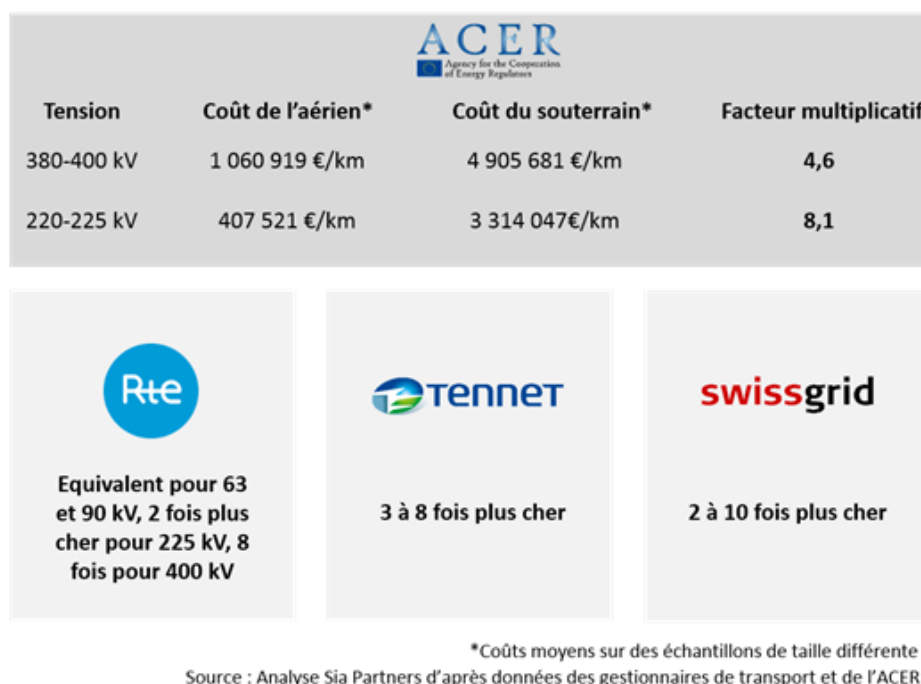
<sup>1</sup> Pour l'enfouissement, les problèmes techniques sont moindres pour le courant continu à haute tension que pour le courant alternatif (BESTGRID)

	 Ligne aérienne	 Câblage souterrain
 CAPEX	Technologie mature et de référence ■ □ □	Technologie jeune et onéreuse à très haute tension ■ ■ ■
 OPEX	Coûts importants de maintenance ■ ■ □	Peu de coûts de maintenance ■ □ □
 Risque d'avarie	Risque assez élevé (aléas météorologiques) ■ ■ □	Peu de risques (glissements de terrain) ■ □ □
 Difficulté de détection d'avarie et réparation	Détection facile, réparation aisée ■ □ □	Détection de l'avarie et réparation difficile ■ ■ ■
 Impact visuel et sonore	Impact visuel important, bruit par effet couronne ■ ■ ■	Aucun impact □ □ □

 Echelle, de « faible » à « important »  
 Source : Analyse Sia Partners

**Figure 8 : Tableau comparatif de technologies aériennes et souterraines**

Du point de vue de l'installation, les coûts sont plus élevés pour des lignes enterrées que souterraines. La différence varie également selon le voltage. Ainsi, au niveau financier, une ligne enterrée coûtera plus cher à court terme et cette différence de prix risque d'être répercutée sur le prix de l'électricité et donc sur le consommateur.



**Figure 9 : Facteur multiplicatif d'investissement de l'enfouissement annoncé par des gestionnaires de transport ainsi que par l'ACER\***

Par contre, le coût moyen est moins important au niveau de la maintenance : les lignes enterrées sont moins exposées aux aléas climatiques comme les tempêtes et les chutes de neige, qui peuvent provoquer des dégâts importants. De plus, la durée de vie de ces lignes est supérieure à celle des lignes aériennes.

Néanmoins, si une ligne souterraine doit être réparée, cela demandera plus d'argent et de temps. C'est une opération plus complexe, qui peut rendre la ligne indisponible jusqu'à 20 fois plus longtemps qu'une ligne aérienne.

Au niveau du cadre de vie, les avantages d'une ligne souterraine sont souvent évoqués : absence d'impact visuel et sonore, préservation de l'avifaune. En milieu urbain, les lignes souterraines permettent également de gagner de l'espace en surface pour d'autres projets urbanistiques.

**Au niveau environnemental**, les deux types de lignes peuvent cependant présenter des inconvénients.

**Pour les lignes souterraines**, les risques sont surtout présents lors de la construction : " Selon le gestionnaire du réseau de transport électrique britannique National Grid, pas moins de 12 câbles répartis dans quatre tranchées peuvent être nécessaires pour atteindre les performances d'une ligne aérienne à double circuit de 400 kV en courant alternatif, créant ainsi une zone de travail d'une largeur de 65 m. En outre, de grandes « baies communes » munies d'un revêtement en béton doivent être construites tous les 500 à 1000 m et elles sont plus larges que les tranchées. Ces grands travaux de terrassement pourraient notamment endommager les habitats d'espèces rares de plantes, d'amphibiens et de reptiles." (BESTGRID) Ces travaux vont également occasionner un défrichage et un tassement de terrain (Mueller 2020).

Au niveau de l'entretien, certains travaux peuvent engendrer des perturbations supplémentaires sur la faune et la flore. De plus, ce type de câble demande une gestion de la végétation afin de garantir que les racines ne les endommagent pas. Autre sujet d'attention : la chaleur du sol qui ne doit pas augmenter au risque de mettre en péril le biotope. Ce type de problème peut être résolu par des choix technologiques.

**Pour les lignes aériennes**, au-delà des risques de collisions avec les oiseaux, les principaux impacts environnementaux concernent le défrichage et la gestion de la végétation dans les couloirs forestiers. En effet, pour assurer la maintenance du système, une zone est systématiquement défrichée en-dessous de la ligne. Cela a pour conséquence d'empêcher toute repousse de grands arbres en milieu forestier. Cependant, des solutions existent pour favoriser les différents types d'habitats dans les couloirs de lignes électriques.

Encore une fois, c'est lors du projet BESTGRID qu'une alternative a été testée avec l'aide Elia. Il s'agissait de mettre en place différentes mesures test :

- Cultiver des arbres courts en lisière de forêt comme des arbrisseaux ou des arbres fruitiers locaux. Tout cela en laissant une bande de 10 m dégagée pour l'entretien.
- Créer des étangs pour renforcer la biodiversité.
- Restaurer les habitats Natura 2000, principalement des terres de tourbe et de bruyère, qui inhibent la croissance des arbres.
- Utilisation d'animaux pour brouter la végétation.



**Figure 10 : Utilisation de petits arbres dans les couloirs de lignes électriques (Source : BESTGRID)**

Le choix entre ces deux technologies est loin d'être aisé : il doit être fait en concertation avec la population, mais également avec des organisations environnementales selon les zones naturelles concernées. Cependant, ce type de débat ne devrait pas arriver si tard dans la discussion, comme une mesure pour faire accepter le projet, mais devrait être intégré idéalement dès le début.

### **6.3.1.2 Le recours aux couloirs d'infrastructures existants**

L'utilisation des infrastructures existantes ou l'installation de nouveaux pylônes près d'autres infrastructures linéaires comme des autoroutes (Ciupuglia et al 2013) ou des lignes ferroviaires.

Cette solution permet d'atténuer l'impact visuel en utilisant des pylônes déjà existants ou en plaçant les nouveaux éléments proches d'autres éléments altérant déjà le paysage. (Cohen et al 2016) et est déjà mise en pratique chez nous via le SDT.

### 6.3.1.3 Le design des pylônes

Cette solution est choisie dans le but d'atténuer l'impact visuel des lignes à haute tension dans le paysage (Coen et al 2014). Dans une étude, Devine-Wright (2013) a montré que les pylônes classiques sont les moins appréciés, à l'inverse des pylônes en T (77% des sondés étaient favorables à ce type de pylônes) (Devine- Wright 2013).



Par changements techniques s'il s'agit généralement de l'enterrement d'une partie des lignes à haute tension (REALISEGRID, Friedl et al 2016, Ciupuliga et al, 2013)) ou dans certains cas, du changement de types de pylônes électriques (BESTGRID, Devine-Wright 2013). Cela pour des raisons visuelles principalement. En ce qui concerne les lignes enterrées, tout n'est pas parfait : les lignes aériennes sont considérées comme détériorant le paysage, mais selon certains auteurs, les lignes enterrées peuvent également changer le paysage (Mueller 2020).

En ce qui concerne les compensations financières, elles peuvent être de différents types et être proposées quand les impacts n'ont pas pu être minimisés. La plupart du temps, ces compensations sont fixées par la loi. Elles peuvent être de 3 ordres (BESTGRID) :

- Les compensations au particulier pour compenser une perte de revenus (dévaluation immobilière ou non utilisation du terrain agricole par exemple),
- Les compensations environnementales : il peut s'agir de plantations forestières ou autres.
- Les compensations aux communes, que ce soient en termes monétaires ou en termes d'équipements pour minimiser les nuisances des infrastructures énergétiques. Pour ce dernier type de compensations, des auteurs (Devine-Wright et al (2019)) font également état de compensations communautaires dans le cadre de la pose de lignes à haute tension en Irlande. Les compensations sont versées à la communauté pour des projets communautaires. La question est alors ici de déterminer les 'frontières' de la communauté : quels projets peuvent bénéficier des aides.

Toutes ces adaptations techniques peuvent également être proposées plus en amont. Il serait peut-être bénéfique que les promoteurs de projet y pensent dès la conception ou du moins envisagent des solutions alternatives.



## SYNTHESE DE L'ETAT DE L'ART : QUELLES PISTES POUR LA WALLONIE ?

Cette partie, basée sur la lecture d'articles scientifiques et de recherches européennes, a mis en évidence certains points importants pour la suite de la réflexion.

Tout d'abord, la situation en Wallonie ne peut se comprendre que dans le contexte européen. L'Europe ayant décidé d'augmenter dans sa consommation la part d'électricité produite par des énergies renouvelables, il est nécessaire de construire les infrastructures produisant cette énergie mais également les infrastructures pour la transporter.

Ensuite, de nombreux facteurs entrent en ligne de compte pour expliquer le rejet de ce type d'infrastructures. Ces facteurs sont d'ordre écologique (détérioration de zones écologiques, dangers pour la faune), social et sociétal (perte de valeurs immobilière, peur pour la santé, détérioration de paysages familiers). Ils mettent également en avant les conflits d'usage sur le territoire et le manque de transparence des procédures. Enfin, ces conflits touchent également la question de la répartition des coûts et des bénéfices engendrés par ces infrastructures.

Les citoyens qui revendiquent font partie de différents groupes issus de la population. Nous retrouvons les riverains des projets, mais également des associations sans lien direct avec les territoires. Ces différents groupes d'opposants produisent des discours différents : les riverains sont axés sur les changements apportés dans leur cadre de vie et l'opacité des procédures, alors que les associations, plus militantes, remettent souvent en cause l'existence même du projet et ses justifications.

Ces différents types d'opposants et les discours produits nous amènent à considérer le NIMBY comme une des causes possibles du rejet de ces projets, mais elle est loin d'être la seule : la classification des conflits présentée par J.-M. Dziedzicki éclaire bien ces propos. Cet auteur propose 4 types de conflits qui demandent des types de résolution différents : les conflits substantiels, structurels, de procédure et fondés sur les incertitudes. Un projet pouvant d'ailleurs regrouper plusieurs types de conflits.

Enfin, la dernière partie de l'état de l'art a été consacrée à la présentation de quelques actions mises en place en vue de la prévention ou de la résolution des conflits, en dehors des procédures prévues par la loi (qui font l'objet du prochain chapitre). Il est à noter que plus les citoyens interviennent tôt dans la procédure, plus leurs possibilités de modifier le projet sont importantes :

**Des pratiques préalables pour définir un cadre de référence** : ces pratiques se situent très en amont des procédures, au moment où les politiques sont mises en place. Durant cette phase, certains auteurs préconisent de faire participer les citoyens au débat sur ce projet de société. D'autre part, certains Etats, comme l'Allemagne, mettent en place des campagnes d'informations générales portant sur la production électrique et ses enjeux sociaux et environnementaux.

**Des pratiques au départ de la conception des projets** : ces pratiques peuvent être présentes lors des premiers temps du projet. Ici, les localisations précises des infrastructures ne sont pas encore définies. Une des pratiques les plus prônées par la littérature est la discussion informelle. Il s'agit ici d'informer les citoyens, de répondre à leurs questions (procédure, risques pour la santé, contestation des corridors, risques environnementaux...), mais également d'écouter leurs remarques (tenir compte de l'expertise locale). Il s'agit également de répondre à ces remarques le plus précisément possible. Durant ces discussions, les ONG environnementales peuvent être un interlocuteur de choix pour jouer le rôle de médiateur mais également donner des informations supplémentaires (calcul de champ magnétique, protection de la faune et de la flore...).

Un autre type d'action que l'on peut retrouver dans cette catégorie est l'évitement de la participation institutionnelle. Il s'agit ici de morceler les projets de telle sorte que les procédures en soient allégées

ou rendues non obligatoires. Cependant, dans ce cas, c'est surtout un sentiment d'injustice procédurale qui risque de se manifester.

**Des pratiques en aval** : Ces pratiques arrivant assez tard dans l'exécution du projet, elles n'ont pas pour but de le modifier mais plutôt d'en atténuer les conséquences. C'est ici que nous retrouvons les adaptations techniques. Parmi celles-ci, nous pouvons citer le recours aux couloirs d'infrastructures existants ou le design des pylônes pour une meilleure intégration paysagère. Cependant, la requête très souvent émise par les citoyens est celle de l'enfouissement des câbles électriques pour pallier, entre autre, aux désagréments visuels et aux effets du champ électromagnétique. Néanmoins, l'enfouissement des lignes comporte également des impacts d'ordre financier, technique et environnemental.



## BENCHMARKING

### 1. INTRODUCTION

Un des résultats attendus de la recherche est l'amélioration des procédures de mise en place des infrastructures énergétiques par des dispositifs susceptibles d'apporter des éléments de réponse aux problèmes d'acceptabilité. Cette analyse a été envisagée au travers d'un benchmarking afin de mettre en évidence des pratiques et dispositifs de réponses intéressants et inspirants pour la Wallonie.

Il s'agit dès lors dans cette partie d'examiner tout d'abord le corps réglementaire wallon par une lecture approfondie des travaux parlementaires et des avis des experts juridiques. Mais sans oublier que les compétences en matière énergétique sont partagées à plusieurs niveaux en Belgique. De même, l'Europe impose aux Etats membres le respect de certaines dispositions, entre autres dans les matières relatives à la participation du public et à l'évaluation environnementale. Ensuite, une analyse des procédures étrangères (la France, le Québec, l'Allemagne et la Suisse) dans ces matières (énergie, participation du public et évaluation environnementale) a été réalisée afin d'étoffer la formulation des recommandations au regard des questionnements soulevés dans les procédures wallonnes. La démarche a nécessité d'aborder en préalable les contextes et obligations dans ces matières aux échelles européenne, fédérale et régionale pour permettre une approche comparative utile et l'identification d'éléments favorables à une meilleure acceptabilité des projets énergétiques.

Rappelons aussi que la première partie de la recherche s'est focalisée sur les infrastructures linéaires électriques. Nous avons dès lors envisagé ce benchmarking via le cas d'étude de la construction d'une ligne électrique haute tension. Toutefois, à côté de certaines spécificités y liées, de nombreux mécanismes étudiés sont appliqués plus largement pour d'autres projets d'infrastructures énergétiques.

L'objectif de ce travail comparatif est multiple. Il vise à dégager des enseignements utiles pour :

- Comprendre les procédures et les dispositifs utilisés pour mettre en œuvre les infrastructures linéaires électriques à l'étranger (identification des étapes-clé) ;
- Mettre en évidence les enjeux et les leviers pour favoriser l'acceptabilité sociale (possibilités de participation des instances, participation citoyenne, possibilités d'expertises, articulation avec l'évaluation environnementale, etc.) ;
- Inspirer les recommandations pour la Wallonie.

### 2. METHODOLOGIE

Ce travail d'analyse a été réalisé sur base d'une approche documentaire combinée à l'organisation d'un séminaire - tenu à distance - avec des acteurs étrangers (spécialistes, chercheurs, praticiens...) et wallons.

Pour réaliser ce benchmarking, nous avons opté pour un canevas d'analyse commun.

Après une brève présentation du **contexte réglementaire** à la fois européen et propre aux différents pays étudiés, nous nous sommes ensuite concentrés sur l'étape de **programmation du développement du réseau de transport d'électricité** en amont (cadre légal, documents de référence, procédure administrative, initiatives complémentaires spontanées, acteurs concernés...).

Ensuite, le benchmarking met l'accent sur la **procédure de mise en place d'une nouvelle ligne à haute tension**, notamment pour dégager les apports et conditions de réussite des différentes phases, toujours dans l'optique de favoriser un processus d'acceptabilité sociale.

Outre une schématisation des procédures, cette partie propose plusieurs focus, notamment sur la procédure d'évaluation environnementale dans les différents pays ; sur les démarches participatives antérieures et postérieures à l'étude d'incidences ou au RIE.

Les apports du webinaire du 1<sup>er</sup> juin ont permis d'alimenter les différentes parties de ce benchmarking. Un compte-rendu du webinaire figure également dans le présent rapport.

Différentes synthèses thématiques intermédiaires présentent les apports de l'analyse et les spécificités intéressants des pays étudiés en termes d'acceptabilité.

### 3. CONTEXTE REGLEMENTAIRE

#### 3.1 EUROPEEN

##### Le cadre stratégique et légal dans le secteur de l'électricité

Le cadre stratégique pour une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique (stratégie pour l'union de l'énergie) adopté le 25/02/15 Le cadre législatif de l'union de l'énergie régit notamment la sécurité énergétique, en particulier le règlement sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité.

Le plan décennal de développement du réseau (TYNDP) d'ENTSO-E est publié tous les deux ans. Il présente la manière de développer le réseau électrique européen dans les 10 à 20 prochaines années pour garantir une contribution efficace à la réalisation des objectifs de l'Union de l'énergie.

Résultat d'un processus de deux ans, le TYNDP a débuté par l'élaboration de scénarios ou de visions de ce que pourrait être le système électrique européen en 2030 et 2040. Plus de 200 experts de toute l'Europe ont réalisé des études d'exploration régionales, des analyses paneuropéennes et évalué des projets de renforcement du réseau soumis dans le cadre d'un appel à candidatures européen. Le règlement (CE) n°714/2009 charge ENTSO-E d'élaborer un **plan décennal non contraignant de développement du réseau à l'échelle communautaire**, qui doit fournir une vision du réseau à très haute tension d'ici 10 à 15 ans, et le règlement (UE) n°347/2013 fait du TYNDP la seule base de sélection des Projets d'Intérêt Commun.<sup>2</sup>

Les scénarios du TYNDP font l'objet d'une consultation publique.

En complément du TYNDP publié tous les 2 ans, ENTSO-E publie chaque année un rapport (Mid-term Adequacy Forecast, ou MAF) qui présente une prévision de la sécurité électrique européenne aux horizons de 2 ans et 7 ans.

→ ENTSO-E est l'association European Network of Transmission System Operators for Electricity. Elle regroupe 43 gestionnaires de réseau, dont RTE, issus de 36 pays. Elle a pour mission de garantir l'équilibre entre l'offre et la demande tout en conciliant sécurité d'approvisionnement et qualité d'électricité.

##### Le cadre légal pour l'évaluation environnementale de certains plans et programmes

<sup>2</sup> <https://tyndp.entsoe.eu/>

L'Europe impose aux Etats membres le respect de certaines dispositions dans les matières relatives à la participation du public et à l'évaluation environnementale.

La directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation environnementale de certains plans et programmes dite directive « Plans programmes » : cette directive indique que l'adoption, la modification, l'abrogation des « plans et programmes » dans le secteur de l'aménagement du territoire doivent être soumis à une évaluation environnementale lorsqu'ils définissent le cadre dans lequel sont autorisés des projets repris à l'annexe I ou II de la Directive 2011/92/UE<sup>1</sup> ou lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences sur un site Natura 2000. Le rapport d'évaluation doit *a minima* décrire et analyser les incidences du plan ou programme sur l'environnement ainsi que les mesures envisagées pour les prévenir ou les atténuer. Le plan ou programme doit être soumis par l'autorité qui l'adopte à l'avis d'instances spécialisées, à l'avis du public et le cas échéant à celui des autres Etats membres. L'autorité doit prévoir un suivi des incidences sur l'environnement de la mise en œuvre de son plan ou programme.

Précisons que « tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement constitue un plan ou programme » (Arrêt Cour de justice de l'Union européenne du 27 octobre 2006).

Selon cette même Directive, le champ environnemental doit être interprété de manière large :

"L'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants: a) la population et la santé humaine ; b) la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE et de la directive 2009/147/CE ; c) les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ; d) les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ; e) l'interaction entre les facteurs visés aux points a) à d). "

La Directive 2011/92/CE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (reprenant la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985) : selon celle-ci, les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Parmi ces projets figure la construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique d'une tension de 220 kV ou plus et d'une longueur de plus de 15 kilomètres.

=> L'annexe III de la directive 2011/92/CE : L'annexe III de la directive fixe trois séries de critères visant à déterminer si les projets figurant à l'annexe II doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement. Ces critères concernent : la caractéristique des projets, leur localisation, les types et caractéristiques de l'impact potentiel.<sup>3</sup>

La Convention d'Aarhus est un accord international sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite signé à Aarhus le 25 juin 1998. En intégrant le citoyen dans les débats environnementaux, ce texte contribue à la création d'une relation de confiance entre les citoyens, les institutions et leur fonctionnement démocratique.<sup>4</sup> La convention d'Aarhus donne aux membres du public (les personnes physiques et les associations qui les représentent) le droit d'accès à l'information et de participation au processus décisionnel en matière d'environnement, ainsi que d'exiger réparation si ces droits ne sont pas respectés.

## 3.2 BELGIQUE ET REGION WALLONNE

### Fédéral

#### Le cadre légal dans le secteur de l'électricité

La loi Electricité du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité publiée au Moniteur belge le 8 janvier 2012 et l'arrêté royal établissant un règlement technique pour la gestion du réseau de transport de l'électricité et l'accès à celui-ci

#### Le cadre légal pour l'évaluation environnementale de certains plans et programmes

<sup>3</sup> <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2019-09-25/425563>

<sup>4</sup> <https://www.health.belgium.be/fr/environnement/bienvenue-sur-le-portail-national-sur-la-convention-daarhus>

La loi fédérale du 13.02.06 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement.

### **Région wallonne**

#### **Le cadre légal du secteur de l'électricité**

Le Décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité : Ce décret comprend des dispositions relatives à la désignation des gestionnaires de réseaux, la gestion des réseaux, les droits et obligations du gestionnaire de réseau, l'accès aux réseaux, les fournisseurs et intermédiaires, les clients protégés, les obligations de service public, la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables et de cogénération de qualité, la promotion des sources d'énergies renouvelables et de la cogénération de qualité.

#### **Le cadre légal pour l'aménagement de lignes électriques**

Le Code wallon de Développement Territorial prévoit l'évaluation des incidences de plans et programmes sur l'environnement. Celle-ci s'applique notamment aux révisions de plan de secteur (art. D.VIII.31). Elle est encadrée en droit européen par la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

Le Livre VIII du CoDT relatif à la participation du public et l'évaluation des incidences des plans et programmes énonce dans sa section 2 les *principes généraux de la participation du public* dans ses articles D.VIII.2 à 4 [largement inspirée du livre 1er du Code de l'environnement (D.29-2 et 3)] (Vanderhelst M., dans CoDT commenté, mise à jour 2019, p.1101) :

- L'accès à l'information en matière d'environnement : ce principe inclut la demande d'accès et la réponse aux observations faites par le public
- La prise en considération des résultats du processus participatif : conforme à la convention d'Aarhus et la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation de certains plans et programmes sur l'environnement
- L'organisation d'une seule enquête publique : lorsque le projet est soumis à des législations différentes
- La garantie du respect du régime le plus favorable : selon ce principe, le dossier de demande comporte les documents requis par d'autres législations et ceux requis par le CoDT (art. D.VIII.15). Les modalités de participation du public s'effectuent afin de garantir une participation maximale.

Les travaux parlementaires sur le CoDT avaient argumenté ces principes de la manière suivante : « Les acteurs contribuent au développement [durable et attractif] par leur participation à l'élaboration [des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme], par le développement de projets et par les avis qu'ils émettent (trav.parl.w., 2015-0216, n°307/1). Pour bénéficier de la procédure plan-permis du CoDT pour laquelle l'évaluation des incidences environnementales comporte à la fois les éléments requis pour la révision du plan de secteur et ceux requis pour la demande de permis (Art. D.II.54 du CoDT), les lignes HT ont été définies en tant que principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie par le Gouvernement. En effet, l'article R.II.21-2. du CoDT définit les principales infrastructures de transport d'électricité comme des lignes aériennes et souterraines d'une tension supérieure à cent cinquante kilovolts assurant le transport d'électricité et faisant partie du réseau structurant. Il y a lieu d'entendre par transport d'électricité, la transmission d'électricité, à l'exclusion du raccordement d'un client final, entendu comme toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui achète de l'électricité pour son propre usage.

Les lignes HT ne requièrent pas l'intervention d'un architecte (Art. R.IV.1.2 du CoDT) et sont considérées comme des travaux d'utilité publique (Art. R.IV.22-2 du CoDT).

L'article D.VIII.31 précise que le plan de secteur qui vise à permettre la réalisation d'un projet soumis à études d'incidences sur l'environnement (au sens de l'Arrêté du GW du 4 juillet 2002) est présumé (logiquement) avoir des incidences non négligeables sur l'environnement. Dans le cas de la construction d'une ligne HT, cet article s'applique pour la révision de plan de secteur.

#### **Le cadre légal pour l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement**

Le Livre 1er du Code wallon de l'environnement : le Code de l'environnement prévoit l'évaluation des incidences de projets sur l'environnement.

Le Décret relatif au permis d'environnement : La construction d'une ligne HT n'est pas une activité visée par le décret sur le permis d'environnement. Elle n'implique donc pas l'introduction d'une demande de permis unique (permis d'environnement et permis d'urbanisme). Elle est cependant soumise à étude d'incidences sur l'environnement (Arrêté du GW du 4 juillet 2002-rubrique 40.10.02.01.01) : Distribution d'électricité - Installation pour le transport et la distribution d'électricité - Construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique sous haute tension (150 kV et plus) et d'une longueur de plus de 5 km. Et les instances d'avis obligatoires sont le Département de l'Energie et du Bâtiment durable-SPW Territoire et la Direction des Eaux souterraines du Département de l'Environnement et de l'Eau-SPW Environnement et agriculture.

### Les compétences dans le secteur de l'énergie

La loi spéciale du 8 août 1980 répartit les compétences en matière d'énergie entre l'état et les régions.

L'état fédéral est compétent pour « les matières dont l'indivisibilité technique et économique nécessite un traitement égal sur le plan national » (Art. 6, §1er, VII, alinéas 1er et 2 de la LSRI), notamment : la sécurité d'approvisionnement, les études prospectives concernant l'électricité et le gaz, les grandes infrastructures de production, de stockage et de transport de l'énergie.

Les régions sont notamment compétentes pour la distribution d'électricité, le transport d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure ou égale à 70 kV.

Les Régions et l'Autorité fédérale, chacune pour leur réseau respectif, en réglementent la construction (Art. 29 du Décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité<sup>2</sup>), l'extension, la gestion (Art. 11 à 16bis du Décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité) et l'accès (Art. 26 du Décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité). Ainsi, la pose de nouvelles lignes de distribution ou de transport d'énergie requiert l'autorisation du gouvernement compétent et/ou du régulateur du réseau. Les Régions et l'Autorité fédérale désignent et organisent les missions des gestionnaires de réseau auxquels elles imposent des obligations de service public (EliA pour le GRT).

## 3.3 ALLEMAGNE

### Fédéral

En Allemagne, trois lois fédérales régissent la mise en place du réseau électrique.

#### La Loi fédérale sur la planification des besoins (Bundesbedarfsplangesetz)

Cette loi établit la nécessité et l'urgence des projets qui y sont énumérés afin d'assurer un fonctionnement sûr et fiable du réseau. La mise en œuvre de ces projets est considérée comme nécessaire pour des raisons d'intérêt public et de *sécurité* publique.

Ces projets comprennent également les installations nécessaires à l'exploitation des lignes électriques, y compris les modifications nécessaires aux points d'interconnexion du réseau. Les projets commencent et se terminent aux points de raccordement au réseau.

L'actuelle loi sur le plan des exigences fédérales est entrée en vigueur le 17 mai 2019.

#### La Loi sur l'extension des lignes d'énergie (Energieleitungsausbaugesetz)

L'expansion des énergies renouvelables et la libéralisation du marché de l'électricité rendent nécessaire l'extension des réseaux de transport d'électricité. Dès 2009, le Bundestag et le Bundesrat ont réagi à cette nécessité et ont adopté la loi sur l'extension des lignes d'énergie (EnLAG).

L'EnLAG énumère 22 projets qui doivent être mis en œuvre en priorité (section 1 (2) EnLAG). Cela signifie qu'il est déjà établi par la loi que la ligne en question est nécessaire. Cette justification légale du plan permet d'accélérer les procédures de planification ultérieures. L'EnLAG permet aux Länder d'approuver plus rapidement les projets de construction.

#### *Projets pilotes de câbles souterrains*

Six des projets sont mis en avant par l'EnLAG. Ils peuvent être mis en œuvre sur des tronçons en tant que projets pilotes pour l'utilisation de câbles souterrains au niveau de la très haute tension (section 2 EnLAG). Cela permettra aux gestionnaires de réseaux de transport d'acquérir de l'expérience avec cette technologie nouvelle et coûteuse.

#### La Loi sur l'accélération de l'expansion des réseaux de transport (Netzausbaubeschleunigungsgesetz)

La loi sur l'accélération de l'expansion des réseaux de transport (NABEG) est destinée à accélérer l'expansion des lignes de transmission à très haute tension transnationales et transfrontalières. **La mise en œuvre des lignes électriques relevant du champ d'application de la présente loi est considérée comme nécessaire pour des raisons d'intérêt public prépondérant.**

Pour les projets inclus dans le plan fédéral des besoins (Bundesbedarfsplan) et marqués dans celui-ci comme transnationaux ou transfrontaliers, les gestionnaires de réseau soumettent une demande à l'Agence fédérale des réseaux pour une décision sur la planification sectorielle fédérale. La planification sectorielle fédérale remplace la procédure de planification régionale ou procédure d'aménagement du territoire.

Dans le cadre du processus fédéral de planification sectorielle régi par les articles 4 à 17 du NABEG, des **corridors de tracé** sont déterminés qui, selon l'exposé des motifs du NABEG, doivent avoir une largeur de 500 à 1 000 mètres. Une fois la procédure terminée, ces corridors sont inclus dans le plan de réseau fédéral, qui est publié dans le journal officiel, conformément à l'article 17 de la NABEG.

Conformément à la section 5 (7) de la NABEG, une évaluation environnementale stratégique doit être réalisée dans le cadre du processus de planification sectorielle de la Confédération, conformément à la loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (UVPG).

Les procédures d'approbation de la planification sont menées par l'Agence par l'Agence fédérale des réseaux (la *Bundesnetzagentur*) pour les lignes à très haute tension transnationales et transfrontalières, par le biais d'une ordonnance d'attribution des autorisations de planification (article 2, paragraphe 2, NABEG). par le biais d'une ordonnance d'attribution des autorisations de planification (article 2, paragraphe 2, NABEG).

Un Conseil consultatif fédéral de planification sectorielle assiste l'Agence fédérale. Il est composé de représentants de l'Agence fédérale des réseaux, de représentants des Länder et de représentants du gouvernement fédéral.

L'actuelle loi sur l'accélération de l'extension des lignes énergétiques est entrée en vigueur le 17 mai 2019.

### 3.4 SUISSE

#### Fédéral

##### La Loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (stratégie Réseaux électriques)

En décembre 2017, le Parlement a adopté une nouvelle loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques. Le projet n'a pas été contesté par voie de référendum.

La modification de la loi a eu pour but d'améliorer les conditions-cadre, et ainsi améliorer les conditions du nécessaire développement des réseaux. L'objectif était de mettre à disposition en temps utile un réseau électrique adapté aux besoins. La nouvelle loi prévoit un processus de développement du réseau, qui se veut une démarche progressive et transparente, définissant des compétences claires, instaurant les conditions-cadre du développement des réseaux et optimisant les procédures d'autorisation. Ce dispositif doit contribuer à améliorer la sécurité des investissements pour les gestionnaires de réseau et à accroître l'acceptation des projets de ligne au sein de la société. La modification ne comporte aucun transfert de compétence en matière de planification. Elle prévoit au contraire que les gestionnaires de réseau développent le réseau dans des conditions-cadre claires et selon des directives clairement définies. L'Etat veille à ce que les conditions-cadre soient appropriées, tandis que les entreprises de la branche énergétique sont chargées de planifier les infrastructures de réseau, de les exploiter et d'assumer les investissements correspondants.

Ces nouvelles bases légales ont nécessité l'adaptation de neuf ordonnances. Une procédure de consultation a été menée entre juin et octobre 2018. Les projets ont ensuite été retravaillés et ont subi quelques ajustements.

Les lois et les ordonnances relatives à la stratégie Réseaux électriques sont entrées en vigueur le 1er juin 2019, à l'exception des dispositions relatives au facteur de surcoût et aux plans pluriannuels. La Confédération a élaboré un scénario-cadre d'économie énergétique, qui servira de base aux gestionnaires de réseau (société nationale du réseau de transport, gestionnaires du niveau de réseau 3) pour l'établissement de leurs plans pluriannuels relatifs au développement des réseaux électriques. Le premier scénario-cadre devrait être disponible en 2021, raison pour laquelle les nouvelles dispositions portant sur les plans pluriannuels n'entreront en vigueur qu'en juin 2021.

### 3.5 FRANCE

#### La loi de nationalisation de l'électricité et du gaz

Adopté le 8 avril 1946, ce texte législatif consacre la nationalisation de la production, du transport, de la distribution, de l'importation, de l'exportation et de la fourniture d'électricité et de gaz naturel. Cette nationalisation se concrétise par la création des sociétés étatiques EDF et GDF.

#### La loi relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et du gaz

Le 10 février 2000, le Parlement français adopte cette loi qui a notamment pour effet de conférer une mission de service public aux gestionnaires de réseau de transport et de distribution d'électricité ainsi que de créer la Commission de la régulation de l'énergie (CRE).

#### La loi NOME

Le 7 décembre 2010, la loi NOME (Nouvelle Organisation du Marché de l'Electricité) libéralise en partie le marché de l'énergie français en facilitant l'accès des fournisseurs alternatifs à la production nucléaire. Cette législation permet d'intégrer en droit français la directive européenne de 2003 imposant une concurrence réelle et équitable entre les fournisseurs d'électricité.

Deux arrêtés du 23 avril 2008 fixent les prescriptions particulières de raccordement au réseau de distribution et de transport respectivement.

Le Code de l'énergie organise la répartition des compétences du secteur énergétique.

La **distribution de l'électricité** relève de la compétence des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE). Ces instances sont des collectivités locales qui peuvent prendre la forme de syndicats intercommunaux, de département, métropoles, etc. Cette compétence est exercée sous le régime de la gestion directe par les communes, ou sous le régime de la concession de service public. Dans ce dernier cas, la commune exerce un contrôle du bon accomplissement de la mission de service public par le concessionnaire. Notons que sur 95% du territoire métropolitain, c'est la société Enedis qui assure la concession de service public de distribution. Les gestionnaires des réseaux de distributions sont quant à eux responsables de leur conception, construction et entretien.

Le **transport de l'électricité** est un service public de compétence étatique, dont la concession est déléguée au gestionnaire du réseau public de transport d'électricité RTE. Le Conseil d'Etat, après avis de la Commission de régulation de l'énergie, fixe par décret les conditions d'exercice des missions de concessions dans un cahier des charges.

Loi sur l'énergie et le climat

Cette loi du 9 novembre 2019 vise la mise en œuvre de la politique de transition énergétique adoptée dans le cadre de l'Accord de Paris. Cette loi précise les compétences en matière de procédure d'évaluation environnementale afin de garantir une indépendance entre l'autorité chargée de l'examen au cas par cas des projets qui seront soumis à EE et l'autorité environnementale, chargée d'examiner l'EE.

Le préfet de région est compétent en matière de ligne d'une tension inférieure à 225 kV et le ministre de l'écologie est compétent pour les lignes d'une tension supérieure à 225 kV.

Le rôle d'autorité environnementale est assuré par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour les projets nationaux ainsi que pour les plans et programmes ; et par les missions régionales d'autorité environnementale pour les projets régionaux.

Le code de l'environnement, dans son livre 1er, Titre II, régit l'information et la participation des citoyens (chapitre I) et les procédures d'évaluation environnementale (chapitre II).

### 3.6 QUEBEC

Au Canada, les compétences en matière d'énergie se répartissent entre le fédéral, responsable du transport d'énergie interprovincial et international, et les provinces, responsables du transport d'énergie intraprovincial. Au Québec, cette compétence est mise en œuvre par les textes et acteurs suivants :

Politique énergétique 2030

Cette politique du Gouvernement québécois fixe les grandes orientations en matière d'énergie dans lesquelles doit s'inscrire la planification du réseau de transport.

Loi sur la régie de l'énergie

Adoptée en 1996 par l'Assemblée nationale québécoise, la loi sur la régie de l'énergie organise les modalités relatives à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité et de gaz naturel. Plus concrètement, cette loi définit les procédures applicables aux constructions et modifications d'infrastructure énergétique. Cette loi crée la Régie de l'énergie qui est l'organisme de régulation économique responsable de la fixation du transport de l'électricité. Elle est l'autorité compétente en matière de réalisation de nouveaux investissements, tels que la construction de lignes à haute tension par exemple.

La société étatique Hydro-Québec est responsable de la production, du transport et de la distribution d'électricité. Elle s'est constituée en plusieurs sous-groupes pour remplir ses différentes missions, parmi lesquels Hydro-Québec TransEnergie et équipement, responsable du transport d'énergie et de sa planification, et Hydro-Québec Distribution, responsable de l'approvisionnement en énergie.

Loi pour favoriser l'électrification rurale

En 1945, le gouvernement québécois adopte cette loi en vue d'assurer l'approvisionnement électrique des régions éloignées des grands centres.

Loi sur la qualité de l'environnement

En 1972, à la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain tenue la même année, le Québec se dote de sa première législation environnementale avec la Loi sur la qualité de l'environnement. Cette loi introduit le Conseil consultatif de l'environnement (CEE), ancêtre du BAPE. A la demande du ministre, le CEE mène des études ou consultations.

En 1974, une "consultation publique tumultueuse sur le projet controversé de ligne électrique La Vérendrye - Duvernay est l'un des éléments déclencheurs de la réflexion ayant mené à l'adoption de la Procédure d'évaluation environnementale et à la création du BAPE" (Gauthier et Simard, 2017).

Loi modifiant la loi sur la qualité de l'environnement

Adoptée en 1978, cette loi instaure la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) et officialise la création du BAPE, qui a vu le jour quelques semaines avant l'adoption de la loi.

Le BAPE, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, est un organisme gouvernemental indépendant qui se rapporte au ministre de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques. Il a un rôle d'information, de consultation de la population et d'enquête en vue d'éclairer la prise de décision gouvernementale.

Nouvelle loi sur la qualité de l'environnement

Adoptée en 2018, la nouvelle loi sur la qualité de l'environnement introduit de nouveaux éléments dans le cadre législatif de la participation du public et des évaluations environnementales. Elle consacre notamment une étape de consultation du public sur les enjeux qu'une étude d'impact doit aborder ; un registre public des évaluations environnementales. Elle formalise également la procédure de l'évaluation environnementale stratégique, jusque-là absente du cadre législatif québécois. Notons que cette dernière procédure n'entrera en vigueur qu'au moment de l'adoption du règlement y afférent.

Le Ministère de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques (MELCC) organise la procédure d'évaluation environnementale. Il émet une directive sur le contenu de l'étude d'impact, s'assure de sa recevabilité, en réalise une analyse environnementale et donne mandat au BAPE pour organiser une consultation publique.

## 4. PLAN GENERAL DE DEVELOPPEMENT DU RESEAU

Le processus de planification pour le développement du réseau de transport d'électricité est complexe. Il relève du cadre réglementaire national et nécessite la participation des parties prenantes aux différents stades du processus.

Dans plusieurs pays, européens ou non, cette planification relative au développement du réseau à moyen et long terme relève de deux étapes.

La première étape consiste à établir un cadre de référence, c'est-à-dire une vision pour le développement futur du réseau électrique national (justification des besoins) traduite dans un **plan de développement** qui mentionne notamment les projets nécessaires dans les années à venir pour accomplir la vision. Pour les états membres de l'UE, ce cadre doit être en cohérence avec le Plan de développement du réseau électrique européen (TYNDP). Dans une majorité de pays européens, ce document est élaboré par les gestionnaires de réseaux et les autorités administratives. Généralement, ces Plans de développement sont soumis à consultation publique.



La seconde étape, relative à la mise en œuvre des lignes en elles-mêmes, que nous aborderons par la suite, prévoit la définition de la zone d'accueil du futur tracé (aire d'étude/corridor), le choix du tracé/fuseau de moindre impact et, la délimitation du futur tracé/fuseau de détail de la ligne électrique envisagée (passage précis de la ligne, emplacement des pylônes...). Dans certains pays, il s'agit d'un processus de planification en deux phases, soit une procédure de planification spatiale et une procédure d'autorisation.<sup>5</sup>

Dossier de justification du projet Niveau 1		Définition de l'aire d'étude / Délimitation des fuseaux / Choix du fuseau de moindre impact Niveau 2 (dans certains pays, un processus à deux niveaux)		Construction et exploitation
				
Scénarios	Plan de développement du réseau	Définition de l'aire d'étude	Délimitation des fuseaux	Construction et exploitation
Vision du futur réseau électrique national / européen	Plan de développement du réseau UE (TYNDP) / national	Définition de l'aire d'étude (le territoire dans lequel sera recherché le meilleur fuseau pour la ligne électrique envisagée) Planification spatiale	Délimitation détaillée des fuseaux	
Quels sont les cas de figure les plus probables en terme d'évolution de la demande et de la production d'électricité?	Quels sont les projets nécessaires?	Quel corridor peut être envisagé pour la construction de la nouvelle ligne?	Quels passages (pour les lignes), quels emplacements (pour les pylônes) pour l'ouvrage envisagé?	

Source: Germanwatch, d'après BNetzA 2015<sup>1</sup>

Figure 11 : Procédure de planification des lignes de transmission (Source : <https://germanwatch.org/sites/default/files/publication/11809.pdf>)

## 4.1 BELGIQUE ET REGION WALLONNE

### 4.1.1 Cadre de référence en matière de développement de lignes HT

#### Documents de référence

Au niveau européen, le Plan de Développement Fédéral du réseau doit être compatible avec le rapport TYNDP d'ENTSO-E.

Au niveau fédéral, ce même Plan se réfère :

- Au plan national énergie-climat 2030 (PNEC) qui fixe la politique énergétique et climatique pour la période 2021-2030, et présente les mesures à mettre en œuvre pour les atteindre
- À l'étude « Scénarios pour le système énergétique belge à l'horizon 2050 »

<sup>5</sup> Source : <https://germanwatch.org/sites/default/files/publication/11809.pdf>

- À l'étude prospective électricité à l'horizon 2030 (2015) réalisée par la direction générale de l'énergie, qui porte sur les perspectives d'approvisionnement en électricité d'ici 2030
- Au rapport de suivi complémentaire établi par la direction générale de l'énergie en collaboration avec le bureau fédéral du plan, il s'agit du rapport complémentaire électricité (Rapport de monitoring de la sécurité d'approvisionnement) (2017)

#### **Cadre légal**

Plusieurs lois et arrêtés encadrent la réalisation du plan et de l'évaluation environnementale stratégique :

- La loi électricité (art. 13 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité)
- L'arrêté royal du 20 décembre 2007 relatif à la procédure d'élaboration, d'approbation et de publication du plan de développement du réseau de transport d'électricité
- La loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement.

### **4.1.2 Les acteurs participant à l'élaboration du plan**

#### **Elia**

*Des opérateurs sont désignés par les exécutifs ou par les autorités de régulation des Régions et de l'Autorité fédérale pour exercer les missions de gestion des réseaux de distribution et de transport (Art. 8 du Décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité).*

*Elia a été désignée comme l'unique gestionnaire du réseau de transport d'électricité à haute tension (G.R.T.) par arrêté ministériel du 13 janvier 2020 pris en exécution de l'article 10 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (dite « loi électricité ») pour une durée (renouvelable) de 20 ans à dater du 31 décembre 2019. Elia est une société détenue principalement par le secteur public communal via une holding. Le régulateur fédéral, la CREG, en supervise le fonctionnement.*

*En tant que gestionnaire du réseau de transport d'électricité haute tension, Elia a une mission d'utilité publique, à savoir offrir à la communauté et aux acteurs économiques belges un réseau électrique durable, abordable et fiable. Elle assure la connexion des sites de production au réseau. Elle s'occupe également de l'entretien et de l'extension du réseau de transport et de l'interconnexion avec les autres réseaux européens.*

*Notons encore qu'Elia possède une licence de gestionnaire du réseau de transport d'électricité au niveau fédéral, de gestionnaire de réseau de transport local (réseau 30-70 kV) en Région flamande, de gestionnaire du réseau de transport local en Région wallonne et de gestionnaire du réseau de transport régional en Région de Bruxelles-Capitale.*

#### **Direction générale de l'énergie du SPF économie**

*La Direction générale de l'Energie du SPF Economie est notamment responsable de la collecte, du traitement, de l'analyse, l'utilisation à des fins prospectives et la diffusion de données énergétiques pertinentes, objectives et nécessaires à la connaissance complète du marché de l'énergie, pour la préparation, la mise en œuvre et le suivi de la politique énergétique.*

*Elle assure notamment :*

- *la collecte, le traitement et l'analyse de données statistiques sur les différents vecteurs ou sources d'énergie (pétrole, gaz naturel, électricité et chaleur, combustibles solides, sources d'énergie renouvelables) ;*
- *la réalisation de bilans énergétiques ;*
- *le calcul des prix de vente maxima des produits pétroliers suivant le contrat-programme ;*
- *la transmission des données statistiques aux instances internationales (International Energy Agency, Commission européenne, Eurostat, Nations Unies...);*
- *l'information des acteurs économiques, de la société civile et des citoyens via le site internet du SPF Economie, des publications telles que les "Key Data" (Chiffres clés de l'énergie), des réponses aux questions*

- la réalisation d'analyses complémentaires sur la consommation énergétique en Belgique.<sup>6</sup>

#### **Le Bureau Fédéral du Plan**

*Le BFP est un institut public indépendant de prévision, de recherche et d'analyse des politiques publiques. Dans sa mission d'aide à la décision, il accompagne le gouvernement, le Parlement, les interlocuteurs sociaux et les institutions nationales et internationales. Il est chargé de mener des études et des prévisions sur des questions de politique économique, sociale, environnementale et de vérifier leur intégration dans une perspective de développement durable.<sup>7</sup>*

*Elia, la Direction générale de l'énergie et le Bureau Fédéral du Plan ont à eux trois constitué un comité de coordination spécifique pour s'assurer du bon déroulement de la réalisation du projet de Plan de Développement Fédéral.*

#### **La CREG**

*La Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG) est l'organisme fédéral pour la régulation des marchés de l'électricité et du gaz naturel en Belgique. La CREG est un organisme autonome doté de la personnalité juridique. Instituée par deux lois du 29 avril 1999, la CREG a été mise en place le 10 janvier 2000. Le législateur belge a par-là transposé en droit belge les directives du Parlement européen et du Conseil.<sup>8</sup>*

*La CREG regroupe 69 personnes, elle a plusieurs missions :*

- *Veiller au respect de la transparence et de la concurrence sur les marchés de l'électricité et du gaz naturel ;*
- *Veiller à ce que la situation des marchés vise l'intérêt général et cadre avec la politique énergétique globale, en tenant compte des intérêts essentiels des consommateurs ;*
- *Conseiller les autorités publiques.*

*Le Plan de Développement 2020-2030 est établi à l'issue d'un processus de consultation impliquant le régulateur fédéral (CREG). La CREG remet un avis sur le projet de plan suite à la demande de la S.A. Elia System Operator.*

#### **La CWaPE**

*La Commission wallonne pour l'Energie, le régulateur wallon des marchés de l'énergie et du gaz a été créée lors de la libéralisation du marché afin de veiller à son bon fonctionnement. Elle est indépendante et veille à la protection de tous les consommateurs.*

*Elle a deux missions :*

- *Conseiller les autorités publiques wallonnes en ce qui concerne le fonctionnement du marché régional de l'électricité et du gaz.*
- *Assurer la surveillance et le contrôle des acteurs du secteur ainsi que l'application des décisions prises par les autorités publiques. Elle encadre l'élaboration des tarifs de distribution et les approuve. Elle s'assure du bon fonctionnement technique des réseaux. Elle traite un certain nombre de plaintes de consommateurs dirigées contre les GRD ou fournisseurs.*

*La CWaPE veille donc au bon équilibre général d'un système où autorités politiques, consommateurs et acteurs de l'énergie évoluent selon des règles claires et équitables édictées par les législateurs européens, belges et wallons.<sup>9</sup>*

*Dans le Plan de Développement fédéral elle est sollicitée par la Région wallonne lorsque celle-ci est amenée à remettre un avis sur l'évaluation environnementale et le projet de plan.*

<sup>6</sup> <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/lenergie-en-chiffres#:~:text=La%20Direction%20g%C3%A9n%C3%A9rale%20de%20l,vue%20de%20la%20pr%C3%A9paration%2C%20de>

<sup>7</sup> [https://www.plan.be/aboutus/institution\\_desc.php?lang=fr](https://www.plan.be/aboutus/institution_desc.php?lang=fr)

<sup>8</sup> <https://www.creg.be/fr/a-propos-de-la-creg/qui-sommes-nous-et-que-faisons-nous>

<sup>9</sup> <https://www.cwape.be/a-propos>

#### **Le groupe de concertation CONCERE**

Formalisé le 18 décembre 1991 par l'accord de coopération relatif à la coordination des activités liées à l'énergie conclu entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale, le groupe de concertation CONCERE a été mis en place pour éviter que d'éventuelles incompatibilités perturbent les mesures politiques ou les rendent moins efficaces. CONCERE regroupe :

- Des délégués des quatre administrations et des quatre cabinets responsables de l'énergie ;
- La Représentation Permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne (UE) ;
- La Direction générale Coordination et Affaires européennes du SPF Affaires étrangères.

Le groupe CONCERE assure notamment les missions d'organiser la concertation entre l'État fédéral et les régions, de préserver la cohérence interne des mesures de politique énergétique des autorités compétentes, de recueillir les données destinées à répondre aux demandes d'informations émanant d'organisations internationales et à l'élaboration de bilans énergétiques.

L'assemblée plénière se réunit mensuellement afin de formuler des positions communes qui sont généralement préparées par les vingt groupes de travail réunissant des experts autour de thèmes tels que les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, l'hydrogène, les bilans énergétiques... Il existe également CONCERE-UE qui suit l'actualité européenne et gère les dossiers européens liés à l'énergie. La présidence du groupe CONCERE est assurée par le directeur général de la Direction générale de l'Energie du SPF Economie qui en assure le secrétariat.

Dans le cadre du Pacte énergétique interfédéral belge, un groupe de travail CONCERE spécifique a été créé afin d'accompagner la trajectoire. Ce pacte a été transformé en un Plan National intégré énergie Climat 2021-2030 qui définit les objectifs énergétiques et climatiques et des mesures concrètes pour la Belgique. Il a été approuvé par CONCERE le 18 décembre 2019.

#### **4.1.3 Le contenu du plan**

Selon la Déclaration de la Direction générale de l'énergie, le plan de développement fédéral contient et tient compte des éléments suivants :

- Une estimation détaillée des besoins en capacité de transport d'électricité, tenant compte d'une capacité de réserve adéquate. Il décrit aussi les investissements d'extension et de renouvellement nécessaires et les hypothèses sous-jacentes ;
- Les projets prioritaires désignés par les institutions de l'Union Européenne, les projets d'intérêt commun, sélectionnés en 2017 par la Commission européenne conformément au règlement 347/201310.
- Les résultats du « Rapport Complémentaire Electricité – Rapport de monitoring de la sécurité d'approvisionnement », publié par les autorités fédérales en décembre 2017, rapport complémentaire à l'étude sur les perspectives d'approvisionnement en électricité datant de 2015.
- Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 précité, les éléments nouveaux, utiles à la rédaction des parties du projet de plan de développement concernant les évolutions du réseau de transport nécessaires au raccordement au réseau de transport des installations de production d'électricité à partir des vents dans les espaces marins sur lesquels la Belgique peut exercer sa juridiction conformément au droit international de la mer. Ces éléments ont été demandés le 8 février 2018 au Ministre compétent pour le Milieu marin et obtenus le 26 mars 2018.

Soulignons cependant que dans son avis relatif au plan d'investissement fédéral 2020-2030, la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) met en évidence un manque de transparence sur la détection des besoins de renforcement du réseau et de nouveaux investissements. Ce qui est évidemment une faiblesse pour la suite du processus : lors de la procédure de mise en place des lignes, la question de leur nécessité resurgit dans les territoires concernés.

DÉFINITION D'UN PLAN FÉDÉRAL DE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU

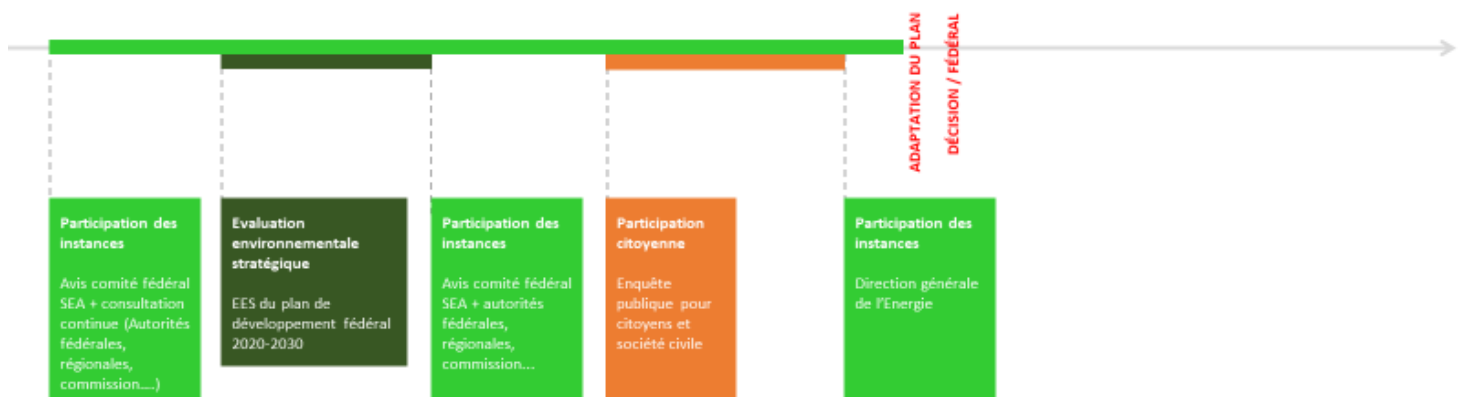


Figure 12 : Procédure wallonne pour la réalisation du cadre de référence amont

#### 4.1.4 Le processus d'établissement du plan

En Wallonie, la première étape est la **définition d'un plan décennal d'investissement du niveau fédéral pour le développement du réseau**.

Ce plan est élaboré par le gestionnaire du réseau en Belgique (Elia) pour une période de 10 ans (2020-2030) et est renouvelé tous les 4 ans.

Ce document élaboré en amont a mobilisé plusieurs instances (comités d'avis, autorités fédérales et régionales, commissions...), a nécessité une évaluation environnementale stratégique, une consultation publique auprès des citoyens et de représentants de la société civile. Il a ensuite été approuvé par le ministre fédéral de l'énergie sur base de la loi électricité. Précisons par ailleurs que les projets de liaisons localisés évoqués (mais non détaillés) au sein de ce même document, peuvent avoir fait l'objet de décisions de principe au sein de la Déclaration de Politique Régionale et que le Schéma de Développement du Territoire peut quant à lui également y faire allusion. C'est par exemple le cas pour le projet de la Boucle du Hainaut censé relier Avelgem à Courcelles.

En matière d'initiatives spontanées complémentaires, Elia souligne que dans le cadre de l'élaboration du plan d'investissement fédéral 2020-2030, une coordination a eu lieu avec les autorités fédérales et régionales, les régulateurs, les services publics concernés (Bureau fédéral du Plan, Direction générale de l'Énergie), les gestionnaires de réseaux de distribution, les associations industrielles, les organismes représentés dans le Users Group Elia, les organisations environnementales (BBL, IEW, Greenpeace...), les fédérations et associations régionales (VOKA, UNIZO, VVSG...)<sup>1</sup>.

#### 4.1.5 Les procédures de consultation

Il s'agit ici d'identifier les moments partenariaux et participatifs dans le processus, les réactions exprimées et la prise en compte de ces réactions par Elia et l'autorité compétente.

##### 4.1.5.1 Participation des instances

En synthèse, lors de l'élaboration du plan décennal d'investissement fédéral, sont prévues plusieurs périodes de participation des instances, sollicitées pour remettre un avis :

- En amont de la réalisation de l'évaluation environnementale : un avis du comité fédéral SEA (composé de 10 membres provenant de divers départements fédéraux, qui siègent pour 4 ans avec un mandat renouvelable), chargé de se prononcer sur le registre comprenant un projet de contenu de l'évaluation environnementale stratégique que lui transmet le demandeur ;
- Durant l'élaboration du plan : un processus de consultation continu est activé avec le régulateur fédéral (CREG), le Ministre compétent pour le Milieu marin, les Gouvernements des Régions et, le Conseil fédéral pour le Développement Durable ;
- Après la réalisation de l'évaluation environnementale stratégique : le comité d'avis fédéral SEA est consulté en application des dispositions de la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.
- En fin de processus : l'évaluation environnementale et le projet de plan sont soumis à l'avis du comité fédéral SEA, du Conseil fédéral du développement durable et des trois régions. Dans le cadre du Plan fédéral 2020-2030, le Conseil fédéral du développement durable et les Gouvernements des régions wallonne et bruxelloise n'ont pas remis d'avis sur l'évaluation environnementale, le Gouvernement de la Région flamande n'a remis aucun avis ni sur l'évaluation environnementale, ni sur le plan.

##### 4.1.5.2 Consultation publique

###### a) Processus :

Le dossier comprenant le plan décennal d'investissement et le rapport sur les incidences environnementales (EES) est ensuite soumis à une consultation publique (enquête publique) d'une durée de 60 jours.<sup>10</sup> Les avis sur le projet du plan de développement fédéral 2020-2030 et le rapport des incidences environnementales pouvaient être introduits de plusieurs manières : via le formulaire en ligne, par mail, par courrier.

Cette consultation vise principalement la société civile (acteurs du marché, associations environnementales, etc.) et les citoyens.

---

<sup>10</sup> Conformément à l'article 7 de la loi du 13 février 2006

Elle a fait l'objet d'un rapport au sein duquel sont résumés les principaux éléments des réactions et les avis non confidentiels. Ce rapport est également destiné à apporter une réponse aux questions et aux éléments soulevés, en faisant éventuellement référence aux passages modifiés dans le plan de développement. Les réactions confidentielles ne sont pas reprises dans ledit rapport, néanmoins elles ont fait l'objet de discussions et explications bilatérales avec les parties concernées.

### **b) Résultats :**

Notons que dans le cadre de la consultation publique, aucun avis n'a été formulé concernant l'évaluation environnementale stratégique. Les commentaires reçus concernent uniquement le projet de plan de développement fédéral 2020-2030 et les annexes associées.<sup>11</sup>

Par ailleurs, si la société civile et les citoyens sont les deux publics cible de cette consultation, elle suscite néanmoins peu d'intérêt au sein de la population. En effet, le citoyen lambda marque un intérêt pour les projets de liaison localisés qui découlent du plan fédéral mais la consultation publique à ce stade n'envisage pas de consultation personnalisée dans les régions impactées par le tracé de la ligne, et ne rencontre dès lors pas le niveau de détail idéalement souhaité par la population.

Dans les faits, c'est donc le projet de plan de développement qui a donné lieu à plusieurs réactions. En plus de l'avis émis par la CREG, six avis ont été considérés comme étant non confidentiels. Chaque avis ou réaction a fait l'objet d'une lecture critique au terme de laquelle le gestionnaire de réseau, Elia, a concerté la Direction générale de l'Energie pour enregistrer la remarque, expliquer la raison de non prise en compte de la remarque ou, le cas échéant, adapter le plan au regard de celle-ci. Les principales réponses voire adaptations apportées au terme de la consultation publique ont ainsi été intégrées dans le rapport de consultation publique. Le cas échéant, une réponse individuelle a été apportée aux organisations environnementales, sectorielles, ou aux citoyens, notamment à ceux ayant demandé la confidentialité. Par ailleurs, Elia précise que des rencontres plus approfondies avec certains répondants ont été planifiées dans une visée plus large que le plan d'investissement fédéral.

Lors de cette consultation publique, cinq avis juridiques supplémentaires concernant le plan d'investissement fédéral ont également été émis.<sup>12</sup>

Dans son avis relatif au plan d'investissement fédéral 2020-2030, la CREG regrette cependant de ne pas avoir été informée des échanges avec les autorités locales et régionales et avec la société civile suite à la consultation publique. La Commission souhaite plus de transparence pour les plans d'investissement fédéraux futurs.

---

<sup>11</sup> <https://planfederaldedeveloppementelia.be/wp-content/uploads/2018/10/ESEFR.pdf>

<sup>12</sup> Plan de Développement fédéral 2020-2030 - Rapport de consultation publique, 15/02/2019.

## 4.1.6 Procédures d'évaluation environnementale

### 4.1.6.1 Evaluation environnementale

Le plan de développement fédéral 2020-2030 a fait l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales stratégique (EES) afin d'identifier, décrire et évaluer les incidences environnementales positives et négatives probables qui pourraient découler de sa mise en œuvre.

Comme le rappelle la Déclaration générale de l'Energie (déclaration en vue de l'approbation du plan par la ministre fédérale de l'énergie), le rapport précise les mesures d'atténuation des incidences et les dispositifs de surveillance présentés par le gestionnaire du réseau de transport.

Dans sa déclaration, la Direction Générale de l'Energie précise que l'évaluation environnementale associée au plan de développement doit être vue comme le point de départ d'informations et de concertations qui se poursuivront dans les procédures ultérieures de demandes de permis et d'autorisations aux niveaux régionaux et locaux.

Ainsi, l'évaluation environnementale stratégique permet de montrer l'impact environnemental potentiel, tandis que les conséquences réelles attendues, notamment sur l'environnement, devront être évaluées au niveau de la planification concrète ultérieure (niveau régional) et une nouvelle fois lors de la demande de permis (niveau local) afin de prendre des mesures pour l'éviter ou l'atténuer. L'évaluation environnementale stratégique à ce stade très en amont sert donc de base aux plans (ex : révision de plan de secteur), programmes ou projets (ex : concrétisation de la ligne) qui seront élaborés par la suite.

### 4.1.6.2 Adaptation du projet

Le Plan de Développement Fédéral a été adapté suite aux avis émis et aux réactions motivées.

Conformément à l'article 12 de la loi du 13/02/2006, l'avis du Comité (Comité consultatif SEA) est :<sup>13</sup>

- d'une part, d'analyser la pertinence de la qualité du contenu du rapport d'incidences environnementales au regard des objectifs de la loi sur l'EES ;
- d'autre part, de déterminer si la mise en œuvre du plan peut avoir des effets transfrontaliers non négligeables sur l'environnement.

Dans la déclaration finale suite à l'évaluation stratégique environnementale,

L'avis du comité stipule que :

- Le comité d'avis est satisfait que ses recommandations aient été prises en compte et que le projet ait été adapté en ce sens.
- Compte tenu du caractère très stratégique du plan, le comité se réfère notamment aux processus planologiques et évaluations environnementales futurs et demande que lors

---

<sup>13</sup> Déclaration finale suite à l'évaluation stratégique environnementale du PDF 2020-2030 - Elia, pages 7-15



de ces phases, les rapports d'incidences environnementales concrets et plus spécifiques exploitent le présent rapport d'incidences environnementales.<sup>14</sup>

L'avis du comité SEA contient également des commentaires et recommandations pour l'EES. En ce sens, un tableau de prise en compte des remarques a été établi et comprend : les commentaires/recommandations, la partie du document concernée par la remarque, la réponse à celle-ci et la façon dont elle est prise en compte.

Cette déclaration finale à la suite de l'évaluation stratégique environnementale est considérée comme un complément du rapport sur les incidences environnementales avec lequel il constitue un ensemble. Cet ensemble a été soumis aux autorités compétentes avec le plan de développement fédéral définitif.

#### **4.1.6.3 Lacunes**

L'auteur de projet, à la fin de son rapport sur les incidences environnementales, précise que l'étude comporte un certain nombre de lacunes en matière de connaissances. Ces lacunes, qui ne sont toutefois pas de nature à impacter la valeur du contenu du rapport et/ou à entraver toute prise de décision étayée au niveau de ce projet, viennent du fait que l'emplacement des sites, câbles ou lignes de différents projets est encore insuffisamment connu à ce stade très en amont.<sup>15</sup>

Certaines lacunes sont ainsi liées à la nature du plan d'investissement fédéral, d'échelle nationale, d'une période de 10 ans, avec un panel de projets considérés, qui lui donne un caractère plutôt général. Dès lors, certaines informations (coût, emplacement...) peuvent différer entre le plan d'investissement fédéral vis-à-vis des informations plus précises qui seront fournies dans le cadre des études ultérieures réalisées au niveau des projets. Le cas échéant, ce seront les données et conclusions à ce stade avancé du projet qui auront la priorité sur les informations d'ordre plus général.<sup>16</sup>

D'autres lacunes sont relatives aux incidences. D'une part il y a des discussions scientifiques et des incertitudes (telles que l'impact des champs électromagnétiques et de la biodiversité) qui sont encore d'actualité pour certaines incidences. D'autre part, les incidences liées au climat dépendent du changement climatique et de son ampleur et pourraient se manifester de différentes manières au niveau local.<sup>17</sup>

D'autres difficultés ont été rencontrées, notamment en raison de la disparité au niveau des données, les données sources étant régionales, et n'étant pas égales d'une région à l'autre, certaines caractéristiques sont indisponibles pour certaines régions.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Plan de Développement fédéral 2020-2030 – Evaluation environnementale stratégique.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

#### 4.1.6.4 Motivation du choix du plan de développement fédéral

Le projet de Plan de Développement Fédéral a été réfléchi de manière à pouvoir répondre aux différents besoins découlant des différents scénarios du mix énergétique. Il suit le principe visant à réaliser le moins d'infrastructures possible. Etant donné la nature très stratégique du plan, les extensions et adaptations à envisager ne sont pas présentées dans les détails mais planifiées via des corridors.

Notons que par rapport à ce plan de développement fédéral, le gestionnaire de réseau belge rappelle que les projets d'interconnexions qui y sont mentionnés donnent lieu à des études postérieures qui analysent leur plus-value, ainsi qu'à une vérification des hypothèses sous-jacentes qui justifient chacun des projets. Le résultat de ces études peut dans certains cas conduire à introduire de nouveaux projets d'interconnexion pour approbation dans un plan de développement futur.

#### 4.1.7 L'information générale du public

**Dans son plan de développement fédéral, Elia consacre un chapitre à l'acceptation sociale des infrastructures**, dans lequel elle revient sur un obstacle majeur aux projets d'infrastructure, qu'elle nomme le « paradoxe de la participation ». Processus itératif selon lequel *« les personnes intéressées s'impliquent et expriment généralement un intérêt pour un projet lorsque les décisions les plus importantes ont déjà été prises et que le projet est déjà assez établi. Ce paradoxe est source de frustrations à la fois pour les personnes intéressées et pour le développeur du projet. Elia aspire par conséquent à impliquer les personnes concernées le plus tôt possible dans le projet et à tenir compte de leurs idées et remarques lors de son élaboration. »* Le gestionnaire de réseau se réfère en fait ici à l'étude européenne BESTGRID mentionnée ci-avant, qui étudie en particulier la participation et les bonnes pratiques dans le cadre du développement du réseau électrique (voir Figure 5 : Engagement du public et possibilité d'influer le résultat (Source : BESTGRID)).

En effet, il apparaît que cette étape de planification générale en amont de la mise en œuvre des différentes lignes, censée cadenciser les décisions relatives aux futurs tracés de lignes électriques et statuer les questionnements par rapport à l'opportunité est régulièrement remise en question dans les étapes ultérieures. Ce processus itératif est insécurisant pour les porteurs de projet étant donné que certaines décisions prises à une étape peuvent être remises en question à une autre.

Le Plan de Développement fédéral étant à la base de plusieurs grands projets à haute tension qui seront réalisés dans les décennies à venir, Elia estime qu'une communication importante combinée à une large participation est essentielle à la compréhension et au développement des projets futurs, de même qu'une implication des parties prenantes.

Pour ces raisons, Elia souhaite informer et communiquer davantage que le minimum légal. À ce titre, elle a mis en place une campagne d'information et de communication destinée aux autorités locales, régionales et à la société civile **en amont** de la consultation publique du Plan de Développement Fédéral 2020-2030.

Cependant, si les meilleures conditions pour s'assurer d'une participation réussie se situent pendant la phase de justification, à l'étape de la rédaction des scénarios et du document cadre, ce niveau de réflexion (stratégique) semble peu mobilisateur car les particuliers ne sont pas toujours conscients qu'ils pourraient être affectés par le tracé électrique planifié. À ce stade nous pouvons nous demander s'il ne serait pas plus judicieux d'attirer davantage l'attention du public sur les projets de ligne découlant du document afin de recueillir le plus de réactions à cette étape très en amont. Cependant, le risque avec cette manière de procéder est de susciter des blocages encore plus tôt.

#### 4.1.8 La communication du plan en aval de la consultation publique

Le Conseil Fédéral du Développement Durable, dans sa remise d'avis, demandait notamment à Elia de « veiller à assurer une information pédagogique en rendant le plan compréhensible par le plus grand nombre, notamment par une campagne de vulgarisation ». <sup>19</sup> En matière de communication (vulgarisation), Elia a mis en place :

Pour le grand public :

- Un site web dédié <https://planfederaldedeveloppementelia.be/> pour assurer une communication renforcée au sujet de ce plan fédéral
- Une vidéo explicative (déjà disponible lors de la consultation publique et mise à jour après l'approbation du plan)
- D'autres supports de communication (brochures, etc.) pour expliquer les enjeux et l'ampleur du plan

Pour les autorités régionales et locales :

- Une information régulière
- Les administrations sont informées via une présentation du plan accessible
- Des communications spécifiques sont également assurées au niveau des provinces et des communes et avec d'autres entreprises d'utilité publique.

En outre, le plan a aussi été présenté dans des publications telles que le magazine « Lokaal » de la VVSG et « Mouvement Communal » de l'UVCW qui ont permis un relais à plus large échelle. Par ailleurs, lorsque les projets se déroulent dans l'environnement des parties prenantes, Elia doit accorder une attention toute particulière à les rendre compréhensibles pour ces dernières. À la demande, des explications complémentaires peuvent être fournies aux parties intéressées par les projets d'Elia. <sup>2</sup>

---

<sup>19</sup> Plan de développement fédéral – Rapport de consultation publique, p.20

#### 4.1.9 Lien du plan fédéral avec les plans régionaux

En plus du PDF 2020-2030, Elia doit établir les documents suivants : un Plan d'Investissements pour la Région flamande, un Plan d'Investissements pour la Région de Bruxelles-Capitale et un **Plan d'Adaptation pour la Région wallonne**<sup>20</sup>.

Le plan d'adaptation est cohérent avec le plan de développement fédéral. Il couvre une période de sept ans, et est adapté et mis à jour chaque année.

Le plan d'adaptation contient au moins les données suivantes<sup>21</sup> :

- une description de l'infrastructure existante, de son état de vétusté et de son degré d'utilisation, en précisant pour les principaux équipements structurants au niveau de la moyenne tension, leur pyramide d'âge et la comparaison entre les mesures de pointe et leur capacité technique ;
- **une estimation et une description des besoins en capacité**, compte tenu de l'évolution probable de la production, de la consommation, des scénarii de développement de l'éco-mobilité, des mesures d'efficacité énergétique et de gestion de la demande, et des échanges avec les autres réseaux ;
- une description des moyens mis en œuvre et des investissements à réaliser pour rencontrer les besoins estimés, y compris, le cas échéant, le renforcement ou l'installation d'interconnexions, ainsi qu'un répertoire des investissements importants déjà décidés, une description des nouveaux investissements importants devant être réalisés durant la période considérée et un calendrier pour ces projets d'investissement ;
- la fixation des objectifs de qualité de service poursuivis, en particulier concernant la durée des pannes et la qualité de la tension ;
- la liste des interventions d'urgence intervenues durant l'année écoulée ;
- l'état des études, projets et réalisations des réseaux intelligents et systèmes intelligents de mesure, le cas échéant ;
- les mesures prises dans le cadre de l'approvisionnement et du raccordement des unités de production, l'identification et la quantification des éventuels surcoûts liés à l'intégration des productions d'électricité verte, notamment la priorité donnée aux unités de production qui utilisent des sources d'énergie renouvelables, ou aux cogénérations de qualité ;
- sur la base des objectifs de production des énergies vertes, une cartographie du réseau moyenne tension et haute tension identifiant les zones nécessitant une adaptation en vue d'intégrer les productions d'électricité vertes, conformément à l'article 26 ;
- la politique en matière de réduction des pertes techniques et administratives

---

<sup>20</sup>Plan d'Adaptation prévu aux articles 15 du décret wallon du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité (M.B. du 1er mai 2001) et 27 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2011 portant révision du règlement technique pour la gestion du réseau de transport local d'électricité en Région wallonne et l'accès à celui-ci, M.B. 22 février 2012

<sup>21</sup> Ibid.

La procédure est la suivante : la proposition de Plan d'Adaptation est transmise à la CWaPE, le régulateur wallon, annuellement pour le 15 octobre. Suite à l'avis de la CWaPE, Elia adapte, le cas échéant, son plan et dépose la version définitive à la CWaPE à la fin janvier. Le Ministre Wallon de l'énergie est informé de cette version qui est ensuite approuvée par la CWaPE. Cette approbation lie le gestionnaire de réseau de transport local à la mise en œuvre du plan.

Pour l'établissement du plan d'adaptation, le gestionnaire du réseau tient compte des priorités établies par le Gouvernement en matière de politique énergétique. Ce plan d'adaptation tient compte de l'Accord du Gouvernement wallon pour la période 2014-2019 qui insiste sur la nécessité de soutenir les efforts d'économies d'énergies et de garantir l'accès à l'énergie aux ménages et aux entreprises à un prix compétitif grâce à un marché intérieur de l'énergie efficace. Par ailleurs, le Gouvernement wallon a approuvé en décembre 2017 le Pacte énergétique interfédéral, définissant la vision énergétique pour la Belgique à l'horizon 2050.<sup>22</sup>

Il semble qu'aucune consultation publique ne soit prévue dans le cadre de ce plan.

## 4.2 ALLEMAGNE

### DÉFINITION D'UN PLAN FÉDÉRAL DE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU EN ALLEMAGNE

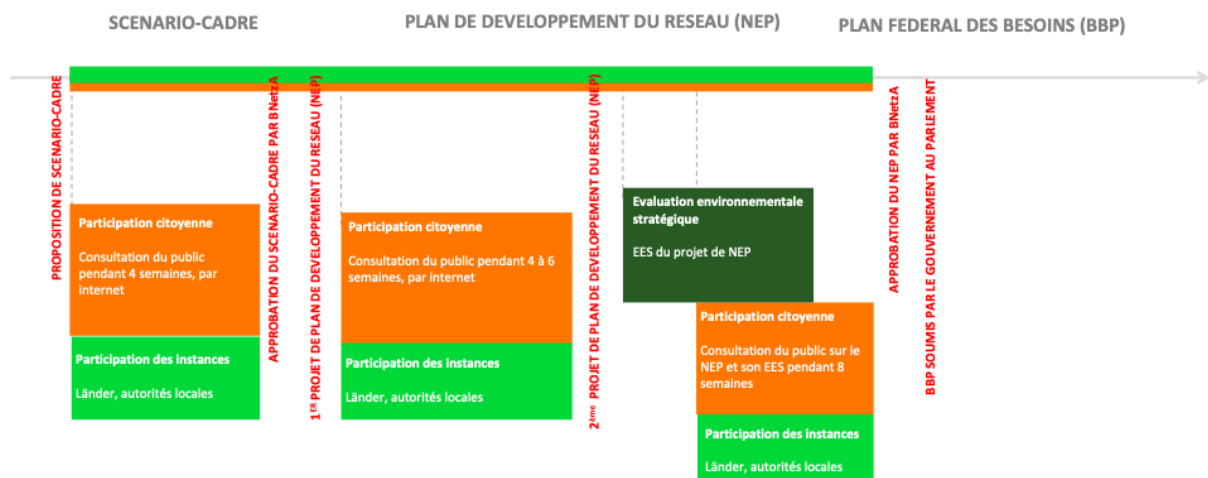


Figure 13 : Procédure allemande pour la réalisation du cadre de référence amont

En Allemagne, la planification des besoins nationaux en termes d'extension du réseau de lignes électriques suit une procédure en trois étapes :

<sup>22</sup> Région Wallonne 31 janvier 2019 Plan d'Adaptation 2019 – 2026 Version définitive

#### 4.2.1 Etape 1. Le scénario-cadre

Les quatre gestionnaires de réseaux allemands élaborent tous les deux ans (jusqu'en 2015, c'était tous les ans) un projet de scénario-cadre conjoint, qui propose au moins trois voies de développement probables dans le cadre des objectifs de politique énergétique du gouvernement fédéral (scénarios pour les dix à vingt années à venir).

Le projet est remis à l'Agence fédérale des réseaux (*Bundesnetzagentur*, BNetzA ; administration qui dépend du Ministère fédéral de l'économie et de la technologie), qui le publie sur internet.

Cette première consultation publique (1 mois) offre la possibilité de faire des commentaires portant notamment sur les hypothèses sur lesquelles les scénarios sont basés et sur leur conception.

A l'issue de la consultation et en tenant compte des avis émis, la BNetzA approuve le scénario-cadre.

#### 4.2.2 Etape 2. Le plan de développement du réseau

Le cadre de scénarios approuvé sert de base à la préparation conjointe par les gestionnaires de réseau de transport d'un premier projet de plan de développement du réseau (*Netzentwicklungsplan*, NEP), instrument de planification central permettant de déterminer et de réexaminer à plusieurs reprises les besoins de développement du réseau pour les dix à vingt prochaines années. **Il ne décrit pas le tracé des lignes électriques, mais précise les exigences de transmission nécessaires entre les nœuds du réseau.**

Les gestionnaires de réseau de transport soumettent cette 1<sup>ère</sup> version du NEP à la BNetzA ainsi qu'à une phase de consultation publique sur internet, où le public est invité à formuler des observations. Cette consultation (4 et 6 semaines) porte essentiellement sur les questions méthodologiques permettant de déterminer les mesures jugées nécessaires, comme par exemple la façon dont les besoins ont été déterminés dans les différents scénarios, la méthode et les résultats de la modélisation du marché, le respect des critères NOVA.<sup>23</sup>

Sur la base des commentaires soumis, les GRT révisent le NEP et soumettent un 2<sup>e</sup> projet à la BNetzA.

La BNetzA examine la nouvelle version de NEP (des modifications peuvent être à nouveau demandées aux gestionnaires de réseaux, ce qui peut donner lieu à un 3<sup>e</sup> projet), puis le soumet à consultation publique (1 mois) par internet. Elle y joint le rapport environnemental d'une EES qu'elle a fait réaliser (via un bureau d'étude). Le public concerné peut formuler des observations sur le projet de NEP jusqu'à deux semaines après la fin de la période d'affichage, soit 8 semaines.

---

<sup>23</sup> Acronyme d'optimisation, de renforcement et d'expansion du réseau. Selon ce principe, qui doit être appliqué par les gestionnaires de réseau de transport dans le cadre de la planification du réseau, l'optimisation et le renforcement du réseau ont la priorité sur l'expansion des réseaux électriques.

En tenant compte des résultats de cette consultation, la BNetzA approuve le NEP.

### 4.2.3 Etape 3. Le Plan fédéral des besoins

Tous les quatre ans au moins, le NEP constitue la base du projet de Plan fédéral des besoins (*Bundesbedarfsplan*, BBP), qui **énumère les projets de lignes de transmission requis, précisant, dans le cas de nouvelles lignes à tracer, leurs points de départ et d'arrivée (sans précisions quant à leur futur tracé).**

La BNetzA transmet au gouvernement fédéral la NEP qu'elle a approuvée et son rapport environnemental pour alimenter le projet de BBP. Le gouvernement fédéral soumet le BBP au vote du Parlement. Le BBP est enfin annexé à la Loi fédérale de programmation des besoins (*Bundesbedarfsplangesetz*).

### 4.2.4 Évaluation environnementale stratégique du Plan fédéral de développement du réseau

En Allemagne, la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (UVPG - *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung*) de 1990 fixe le cadre légal des procédures d'évaluation environnementale.

Une évaluation environnementale stratégique est prévue pour les procédures de planification importantes pour l'environnement. L'évaluation environnementale stratégique s'applique à tous les plans et programmes désignés à l'annexe 5 de la loi sur l'UVPG. Le Plan de développement du réseau (*Netzentwicklungsplan*, NEP) est concerné par l'EES.

Bien qu'elle puisse être élaborée par un prestataire de service, l'EES relève de la responsabilité de l'organe responsable de la préparation du plan ou programme concerné, qui en adopte donc le contenu. L'évaluation est réalisée sur base d'un rapport sur l'environnement qui décrit les incidences probables du plan ou programme sur l'environnement et les alternatives de planification raisonnables. Doivent être consultés les autorités environnementales ainsi que le public.

Dans sa décision finale, l'autorité compétente est tenue d'expliquer la manière dont elle a pris en compte le rapport environnemental et les observations des instances consultées et du public.

#### 4.2.4.1 Procédure :

La portée de l'évaluation est déterminée dans une phase de cadrage qui implique la participation de tiers : autorités spécialisées, associations environnementales, responsables d'autres plans dans la même zone, personnes publiques ou privées. La forme de la procédure de cadrage est déterminée au cas par cas et peut se dérouler par voie orale ou écrite. Le degré de détail à intégrer dans l'évaluation environnementale dépend également des dispositions de la législation de planification sectorielle applicable au plan ou programme. De manière générale, le rapport environnemental doit contenir les éléments suivants :

- Présentation du contenu du plan avec les facteurs d'impacts principaux ;
- Présentation des alternatives ;
- Délimitation de la zone d'étude ;

- Présentation des bases de données et d'informations disponibles et pertinentes ;
- Présentation de la méthode de collectes de données pour les enquêtes ultérieures ;
- Objectifs environnementaux ;
- Lien avec d'autres procédures d'évaluation ;
- Présentation des premières réflexions quant aux mesures de surveillance à mettre en œuvre.

Les plans et programmes faisant l'objet d'un processus de planification et d'approbation en plusieurs étapes, avec la réalisation de plusieurs EES, comme c'est le cas pour la planification du réseau, sont soumis à une étape de stratification. Cette étape vise à déterminer quel contenu sera étudié dans les différentes EES. Notons néanmoins que la stratification se limite au contenu à étudier et non aux étapes de l'EES. Ainsi, la participation du public par exemple doit être réalisée à chaque EES dans le cadre d'un processus d'approbation en plusieurs étapes.

**Le rapport d'impact environnemental** est réalisé.

Une **première évaluation préliminaire**, réalisée par l'autorité compétente, vise à évaluer exclusivement les impacts environnementaux du plan ou programme. De manière plus précise, cette évaluation préliminaire évalue la conformité du plan ou programme avec la législation environnementale applicable et les objectifs de protection de l'environnement. Les mesures d'évitement ou de compensation ne sont prises en compte dans l'évaluation préliminaire que dans la mesure il est certain qu'elles seront mises en œuvre.

Le rapport environnemental est soumis en parallèle aux autorités et à la participation du public.

En général, les autorités consultées sont les mêmes que celles qui ont pris part à la phase de cadrage. Néanmoins, des autorités qui n'auraient pas pris part à la phase de cadrage peuvent être incluses à cette phase de consultation si elles peuvent être impliquées à un stade ultérieur. Des commentaires peuvent être émis dans une durée d'au moins 1 mois.

Les différents documents (rapport environnemental, avis d'experts sollicités, etc.) doivent être affichés pendant au moins 1 mois, dans les lieux jugés pertinents pour que le public concerné puisse y avoir accès, ainsi que par voie électronique. Durant ce délai d'un mois, le public concerné peut émettre des observations. On entend par public concerné toute personne morale ou association dont les intérêts sont affectés par la décision. Les observations peuvent être formulées à l'oral ou à l'écrit. Certains plans et programmes impliquent l'organisation d'une audition.

Un examen du rapport environnemental tenant compte des observations du public et des autorités consultées est ensuite réalisé pour aboutir à la décision d'adoption du plan ou programme. La décision est ensuite publiée.



## 4.3 SUISSE

### DÉFINITION D'UN PLAN FÉDÉRAL DE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU EN SUISSE

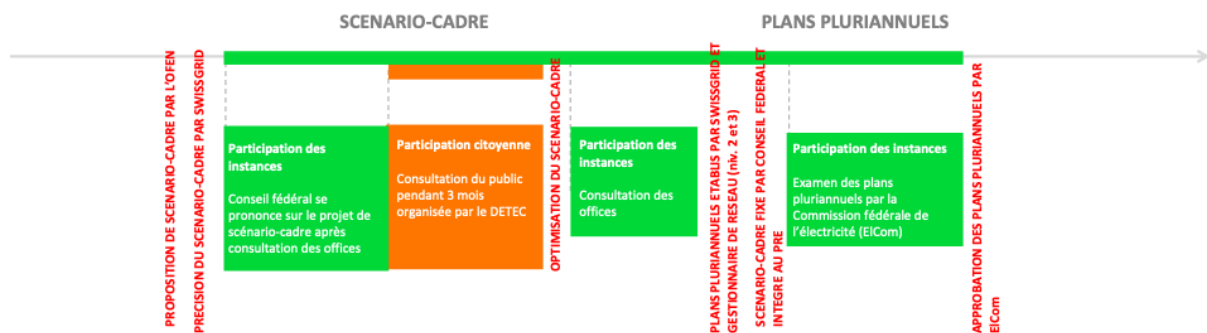


Figure 14 : Procédure suisse pour la réalisation du cadre de référence amont

En Suisse, le Plan sectoriel des réseaux d'énergie (PRE ; ex-Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité, PSE), établi par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN : dépend du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication), a été adopté par le Conseil fédéral en 2021.

Il intègre deux parties, établies successivement : le scénario-cadre (élaboré par l'OFEN) et le plan pluriannuel (élaboré par les gestionnaires de réseau).

#### 4.3.1 Le scénario-cadre

Le scénario-cadre contient un inventaire des infrastructures existantes, évalue le potentiel des énergies à disposition, fixe par source d'énergie les priorités par rapport aux régions qui s'y prêtent, et sert finalement de base au thème « énergie » du plan directeur cantonal qui lie les autorités fédérales, cantonales et communales. Il décrit plusieurs scénarios qui doivent s'étendre sur dix ans au moins. Il est vérifié tous les 4 ans et, le cas échéant, actualisé.

L'OFEN élabore des ébauches de scénario sur la base de la Stratégie énergétique du Conseil fédéral. Swissgrid (la société nationale du réseau de transport) élabore ensuite en détail les scénarios et le scénario-cadre en y associant les acteurs directement impliqués. Enfin, le Conseil fédéral se prononce sur le projet de scénario-cadre suite à une consultation préalable des offices et à un éventuel remaniement par l'OFEN. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) procède alors à une consultation publique (acteurs concernés et population, durée de 3 mois) des projets de scénario. Le scénario-cadre est éventuellement adapté en fonction des résultats de la consultation, repasse en consultation des offices avant d'être finalement fixé par le Conseil fédéral. Il est ensuite intégré au PRE sous forme d'annexe afin de pouvoir documenter les bases de l'identification des besoins en amont de la procédure du plan sectoriel.

### 4.3.2 Les plans pluriannuels

Les plans pluriannuels, instruments de planification de Swissgrid et des gestionnaires des réseaux de distribution de niveaux 2 et 3 (soit tension supérieure à 36 kV) sont établis par ceux-ci dans les 9 mois qui suivent l'approbation du dernier scénario-cadre par le Conseil fédéral. Ils sont soumis à l'examen et approbation de la Commission fédérale de l'électricité (EiCom).

Les plans pluriannuels sont en principe décennaux. Celui de Swissgrid est actualisé et contrôlé chaque année, dans l'esprit d'une planification continue. Ceux des gestionnaires de réseau de distribution ayant des moyens d'exploitation aux niveaux de réseau 2 et 3 le sont en principe tous les trois ans. Ils décrivent les différents projets de ligne électrique et fixent leur niveau de tension, leur capacité ainsi que leurs points de départ et d'arrivée.

### 4.3.3 Evaluation environnementale stratégique en Suisse

En tant qu'Etat fédéral, la Suisse a réparti ses compétences entre Confédération et cantons. En Suisse, on compte 3 types d'évaluations environnementales de niveaux différents, schématisées à la figure suivante (Office fédéral de l'environnement, 2018) :

- L'évaluation de la durabilité (EDD) qui s'applique aux planifications de grande envergure et aux décisions politiques (lois, plans d'action et projets publics) de niveau local ou national. Ce processus ne dispose pas de base légale ;
- L'évaluation des effets sur l'environnement (EEE - équivalent de l'EES) qui s'applique aux plans et programmes et permet de proposer des mesures de protection de l'environnement ;
- L'étude d'impact sur l'environnement (EIE) qui s'applique aux projets concrets.

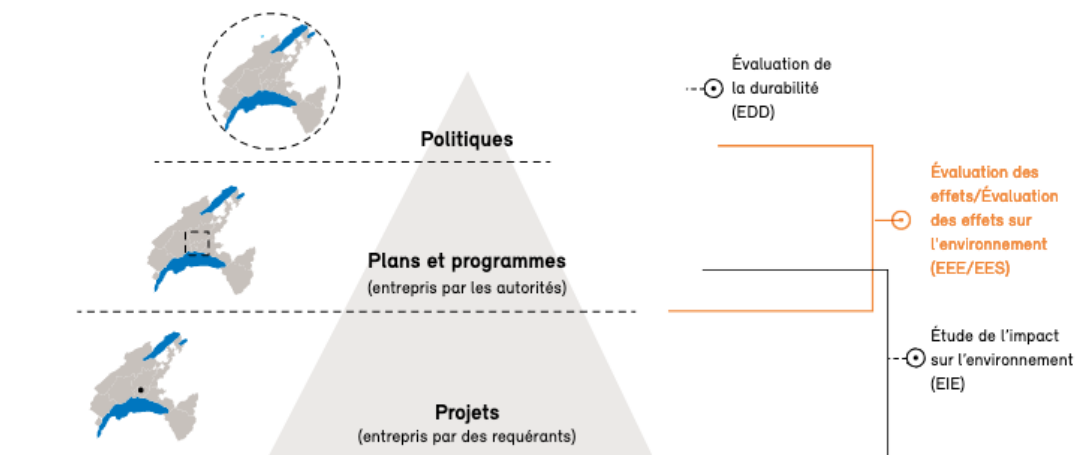


Figure 15 : Le système d'évaluation environnementale en Suisse

#### 4.3.3.1 Evaluation des effets sur l'environnement (EEE)

C'est l'équivalent, au niveau international, de l'EES. Outil d'aide à la décision, il s'agit d'un processus itératif qui vise à associer autorités concernées, experts et public à la procédure

d'évaluation environnementale des plans et programmes susceptibles d'avoir un impact notable sur l'environnement. Cette évaluation vise à évaluer les impacts du plan ou programme, proposer des mesures d'atténuation et documenter les choix ayant menés à ces résultats. En Suisse, l'emplacement d'un tracé par exemple peut avoir lieu au moment de la planification. L'EEE permet donc d'évaluer les opportunités et incidences du choix d'emprise au sol avant qu'il ne soit approuvé et figé. Ainsi, l'EEE a également comme objectif d'alléger partiellement l'EIE des projets.

Au niveau fédéral, l'EEE n'a pas encore été intégrée. Néanmoins son intégration est en discussion dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et pourrait ainsi prochainement intégrer le droit helvétique.

Au niveau cantonal, seul le canton de Genève a intégré cet instrument dans sa législation. Notons que cet instrument s'applique dans le canton de Vaud, mais sans base légale, ce qui implique également une absence de cadre méthodologique.

#### **4.3.3.2 L'EES dans le canton de Genève**

Cette procédure trouve son fondement légal dans l'article 3 du Règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude d'impact sur l'environnement (ROEIE).

Elle s'applique à toute planification directrice ou sectorielle dont la mise en œuvre est susceptible d'influencer l'environnement ou l'organisation du territoire. Néanmoins, en concertation avec le service de l'environnement et des risques majeurs (appelé service spécialisé), l'initiateur de la planification peut renoncer à la réalisation d'une EES. Le contenu minimum de l'EES est défini à l'article 3 al. 4 de la ROEIE. Elle comprend à minima les phases suivantes :

- Elaboration, à l'échelle de la planification, d'un état des lieux environnemental spécifique au territoire et/ou au domaine concerné ;
- Définition sur la base de l'état des lieux précité d'objectifs environnementaux adéquats
- Définition de critères permettant d'évaluer les options envisagées par rapport aux objectifs fixés ;
- Prise en compte adéquate des objectifs environnementaux lors de l'élaboration des dites options ;
- Rédaction d'un rapport de synthèse intégré au rapport explicatif de la planification directrice ou sectorielle.

Ces différentes étapes sont la seule méthodologie à respecter lors de l'élaboration d'une EES. Les résultats de l'EES doivent pouvoir être consultés auprès de l'autorité compétente.

## **4.4 FRANCE**

### **4.4.1 Les différents documents en lien avec la programmation du développement du réseau électrique**

En France, la programmation énergétique est réalisée au travers de nombreux documents, parmi lesquels on retrouve les suivants :

- Bilan prévisionnel pluriannuel
- Programmation pluriannuelle de l'énergie
- Stratégie nationale bas-carbone

- Plan national intégré en matière d'énergie et de climat
- Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables
- Schéma décennal de développement du réseau

La figure suivante (<https://www.rte-france.com>, 2021) illustre les liens entre les différents documents de programmation ainsi que les responsables de leur élaboration.

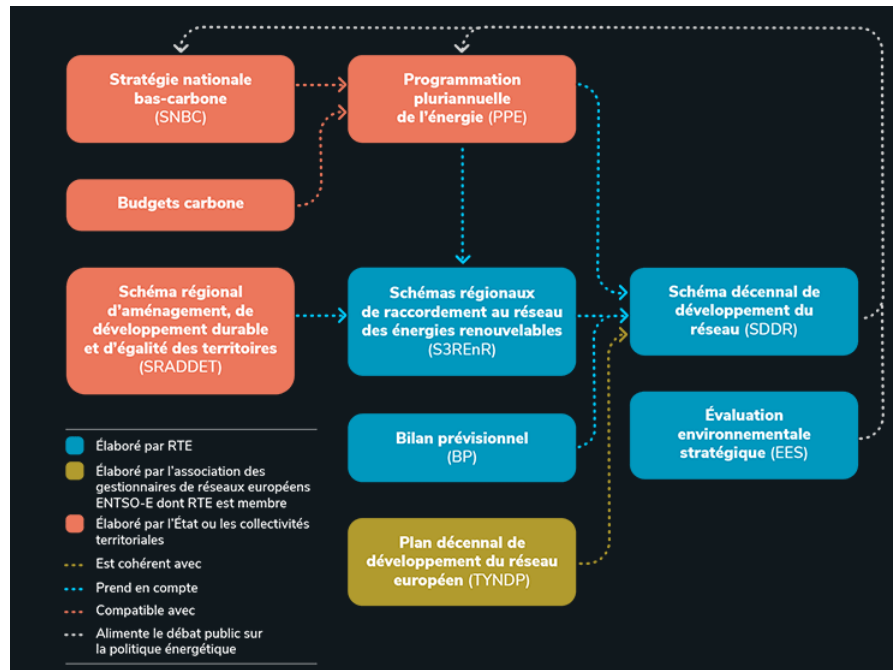


Figure 16 : Les différents documents en lien avec la planification du réseau électrique

La planification du développement du réseau électrique est élaborée par le gestionnaire du réseau (RTE) sous le contrôle de l'Etat et en concertation avec les acteurs suivants :

- Elus ;
- Administrations ;
- Représentants d'autres acteurs du système électrique ;
- Responsables socio-économiques régionaux concernés ;
- Associations représentatives

La planification s'effectue au niveau national avec le Schéma décennal de développement du réseau (SDDR) et au niveau régional avec le schéma de développement du réseau public de transport (S3REnR). Ces deux types de schémas sont soumis à évaluation environnementale stratégique.

#### 4.4.2 Le Schéma décennal de développement du réseau

*L'article L.321-6 du code de l'énergie définit les missions du gestionnaire du réseau de transport. Cet article rappelle que le gestionnaire du réseau de transport « exploite et entretient le réseau public de transport d'électricité, qu'il est responsable de son développement pour permettre le raccordement des producteurs, consommateurs et exploitants d'installations de stockage ainsi que la connexion avec les réseaux publics de distribution et l'interconnexion avec les réseaux des autres pays européens ». En France, c'est RTE qui assure le rôle de gestionnaire du réseau de transport. Aux fins de remplir les missions qui lui sont confiées, RTE est tenu d'élaborer tous les deux ans un schéma décennal de développement du réseau (SDDR).*

#### **4.4.2.1 Contenu**

Ce schéma est établi sur l'offre et la demande existantes et sur les hypothèses raisonnables à moyen terme de l'évolution du secteur électrique (production, consommation, échanges d'électricité transfrontaliers).

Concrètement, le schéma affiche les principales infrastructures de transport à construire ou à modifier significativement endéans les 10 ans. Il liste également les investissements décidés ou à venir. En matière de localisation des énergies renouvelables, le SDDR définit les régions dans lesquelles doivent s'implanter les nouvelles unités de production d'énergie renouvelable. Il étudie divers scénarios de répartition géographique des moyens de production d'énergie renouvelable. Néanmoins, ce sont les producteurs qui devront affiner la localisation en fonction des conditions de productibilité (vent, ensoleillement), de disponibilité du foncier, d'acceptabilité sociale et d'impacts environnementaux.

Le SDDR comporte 3 grandes parties :

- Chapitres industriels
  - Renouvellement
  - Adaptations
  - Ossature numérique
  - Interconnexions
  - Réseau en mer
- Chapitres bilan
  - Visions régionales
  - Trajectoires complètes
- Chapitres transverses
  - Solutions flexibles
  - Localisation des énergies renouvelables : dans cette partie, le SDDR semble moins affirmer l'emplacement précis des éoliennes qu'indiquer les régions dont le potentiel d'exploitation d'énergie éolienne est le plus important (conditions de vent, foncier disponible, contraintes environnementales, réglementaires, militaires, etc)
  - Autoconsommation
  - Incertitudes
  - Environnement

Le schéma doit être établi sur base des documents suivants :

- Bilan prévisionnel pluriannuel
- Programmation pluriannuelle de l'énergie
- Stratégie nationale bas-carbone
- Plan national intégré en matière d'énergie et de climat
- Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables

#### **4.4.2.2 Procédure d'élaboration**

DÉFINITION D'UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU EN AMONT

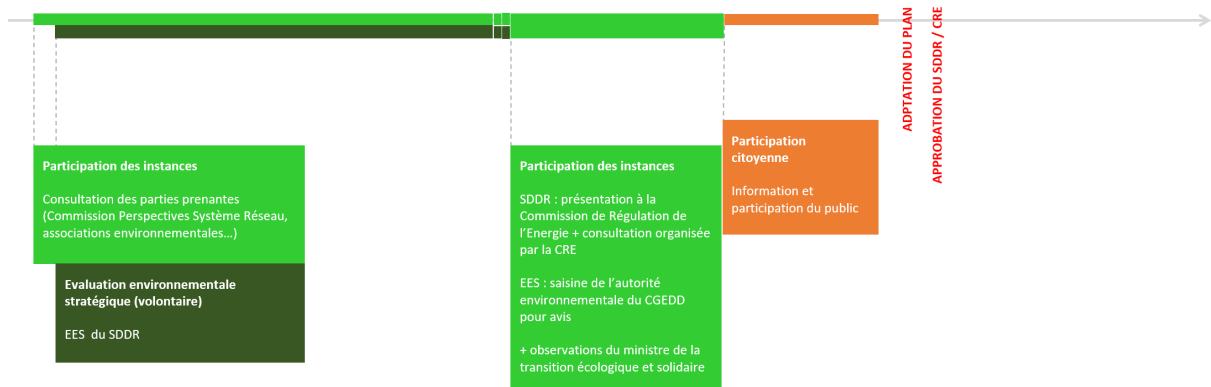


Figure 17 : Procédure française pour la réalisation du cadre de référence amont

**a) Dispositifs de concertation**

Des réunions de concertations et un appel à contributions (avril 2018) ont permis une élaboration plus collective du SDDR. Ces réunions ont notamment permis aux parties prenantes de s'exprimer quant à leurs attentes. "En parallèle, les hypothèses, le modèles et les sortants de l'exercice ont fait l'objet d'une concertation organisée au sein de la Commission Perspectives Système et Réseaux (CPSR) du Comité des utilisateurs du réseau de transport d'électricité (CURTE)<sup>24</sup>. Notons que seuls les acteurs ayant un contact avec RTE peuvent participer à cette concertation.

**b) Evaluation environnementale stratégique du SDDR**

En parallèle du processus d'élaboration du SDDR, son évaluation environnementale stratégique a été réalisée. Il s'agit donc d'un processus itératif qui permet la prise en compte des principaux enjeux environnementaux lors de l'élaboration du Schéma. Cette évaluation environnementale stratégique participe à l'information du public sur les enjeux du schéma. Elle a été réalisée par un bureau indépendant pour le compte de RTE. Ce processus itératif est schématisé à la figure suivante (RTE, 2019, p. 116).

<sup>24</sup> RTE (2019) « Rapport d'évaluation environnementale du SDDR », p. 17

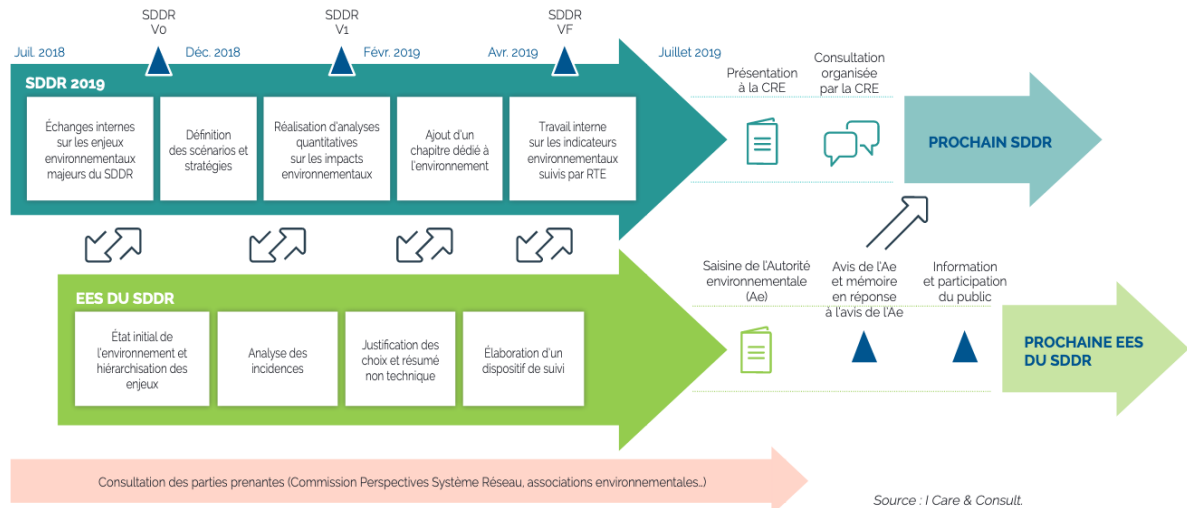


Figure 18 : Procédure d'EES du SDDR

“La contribution de l’EES au SDDR se prolongera grâce à l’association des parties prenantes. En effet, dans un premier temps, le rapport d’EES sera soumis à l’avis de l’Autorité environnementale (Ae). Ses conclusions et le rapport en lui-même, seront mis à disposition du public. Le rythme annuel de publication du SDDR ne permettant pas l’intégration des résultats de ces différentes étapes de concertation au sein du rapport 2019, ils seront capitalisés et permettront l’amélioration du prochain SDDR.”<sup>25</sup>

### c) Examen final du dossier

La Commission de régulation de l’énergie (CRE) examine le schéma réalisé et donne un avis favorable, favorable sous réserve ou défavorable. À cette fin, la commission consulte les utilisateurs du réseau public et l’Agence de coopération des régulateurs de l’énergie de l’union européenne\*.

#### Consultation pour l’examen du SDDR par la Commission de régulation de l’énergie (CRE)

Lors de cette consultation, appelée consultation publique, est présentée une note technique d’une quarantaine de page synthétisant les différents éléments du SDDR et soulevant des questions à chaque élément. Elle est destinée aux utilisateurs du réseau public et à l’agence de coopération des régulateurs de l’énergie de l’UE.

*Ex : 10.3 : La localisation des installations d’énergie renouvelable a un impact significatif sur les investissements nécessaires sur le réseau de transport.*

*Question 16 : Partagez-vous l’analyse de la CRE selon laquelle la mise en place de signaux de localisation plus fins serait pertinente pour inciter les producteurs à mieux prendre en compte les coûts du réseau dans leurs décisions et, ainsi, pour minimiser les coûts globaux du système électrique ? Quelle typologie de signaux serait à même d’orienter plus efficacement l’équilibre global coûts de production / coûts de réseaux (maille, investissement/fonctionnement, etc.) ?*

<sup>25</sup> RTE (2019) « Rapport d’évaluation environnementale du SDDR », p. 17

Cet examen vise à vérifier la suffisance du schéma par rapport aux besoins en matière d'investissement et sa cohérence avec le plan européen non contraignant du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport. Les conclusions de la Commission de régulation de l'énergie sont rendues publiques.

En parallèle, l'autorité administrative vérifie la cohérence du SDDR avec les objectifs de la politique énergétique.

#### **4.4.3 Le Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables**

Ce schéma est régi par l'article L.321-7 du code de l'énergie. La loi du 10 février 2000 précise que ce schéma est approuvé, à intervalle maximal de 2 ans, par le ministre chargé de l'énergie.

Sans qu'il y ait de liens réglementaires entre SDDR et S3REnR, ces documents se doivent d'être cohérents l'un avec l'autre. Le SDDR mentionne les principales infrastructures de transport à construire ou renforcer dans les 10 ans et répertorie les investissements décidés ou à décider. Il reprend donc les projets présentés dans les S3REnR. Inversement, ce dernier intègre les projets de développement du réseau présentés dans le SDDR.



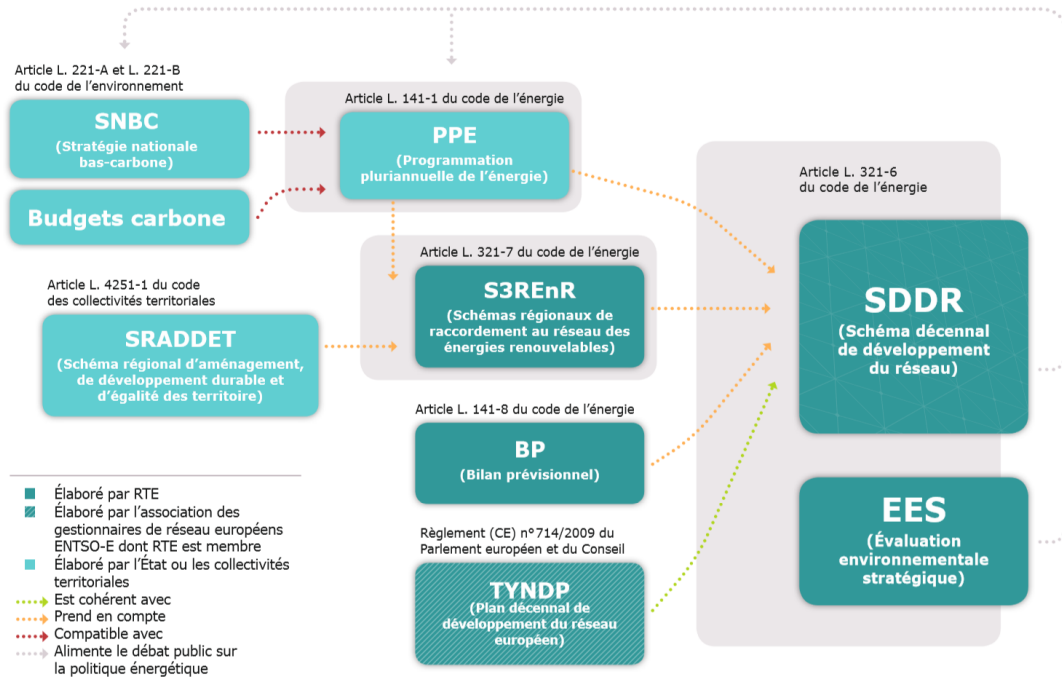


Figure 19 : Schéma simplifié de l'articulation du SDDR avec d'autres documents de planification<sup>26</sup>

#### 4.4.3.1 Contenu

L'objectif de ce document est d'intégrer les énergies renouvelables à partir d'une identification fine des gisements réalisée en concertation avec les parties concernées (producteurs, gestionnaires de réseau de distribution, Etat) et de donner une vision d'ensemble des "zones de fragilité électrique" de la région.

Plus concrètement, le S3REnR précise les éléments suivants :

- Adaptations des réseaux électriques détaillées par ouvrage à réaliser pour atteindre les objectifs de développement des énergies renouvelables fixés au niveau régional (création de nouveaux ouvrages et renforcement d'existants) ;
- Coût prévisionnel des ouvrages à créer/renforcer
- Calendrier prévisionnel des études à réaliser et des procédures à suivre pour la réalisation des travaux
- Bilan technique et financier du /des schémas précédents.

Le contenu minimum de ce document est défini par la circulaire Fontaine du 9 septembre 2002 qui organise les conditions relatives aux différentes démarches liées au développement

<sup>26</sup> RTE (2019) « Schéma décennal de développement du réseau », p. 22

des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité de tension supérieure ou égale à 63 kV :

- des scénarios relatifs aux perspectives d'évolution de la consommation et de la production locales d'électricité pour les 15 ans ;
- un rappel des objectifs généraux retenus en matière de développement du réseau en termes de qualité, sécurité et environnement ;
- une présentation du système électrique existant ;
- une présentation des zones de fragilité électrique pour lesquelles le développement/renforcement du réseau sera nécessaire ;
- la liste des projets de développement de réseau en cours de concertation ou d'instruction réglementaire et les avantages attendus de ces projets sur les zones de fragilité électrique.

La planification ne doit pas être trop précise sur les ouvrages à créer. A l'échelle de la planification, la localisation précise des ouvrages à réaliser n'est pas encore définie avec précision. Cette localisation sera étudiée en concertation lors de la réalisation du projet. En effet, la circulaire Fontaine précise que « *la concertation de planification régionale ne se substitue pas à la concertation indispensable sur les projets proprement dits* ».

#### **4.4.3.2 Procédure d'élaboration**

##### **a) La concertation des parties prenantes :**

Dans le cadre de son élaboration, le rôle de l'instance de concertation est assuré par l'un ou l'autre des acteurs suivants :

- La conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) ;
- Le Comité régional de concertation (CRC) lorsqu'un tel comité est déjà mis en place dans la région.

La circulaire Fontaine rappelle cependant que les membres de la commission (CRADT ou CRC) de concertation de planification régionale ne peuvent pas représenter de manière satisfaisante tous les intérêts en jeu dans le cadre d'un projet précis et que les préfets de département sont tenus d'organiser la concertation sur chaque projet.

##### **b) La concertation préalable du public :**

Avant la demande d'approbation, le projet de S3REnR peut faire l'objet d'une concertation préalable du public. Celle-ci est organisée à l'initiative de RTE et vise à recueillir les observations du public sur le projet de schéma. Cette concertation préalable s'organise au travers d'un site web par région (ex : <https://www.concertation-s3renr-ge.fr>) sur lequel les ouvrages et installations prévus dans le S3REnR sont géographiquement référencés sur une carte. Par exemple, pour un projet de ligne à haute tension, un trait rectiligne entre les 2 points à raccorder est présenté, sans que le tracé soit plus précis. L'utilisateur peut cliquer sur chaque projet pour avoir plus d'informations. Toutes les observations et contributions sont publiées sur ce site. Le public peut également faire parvenir ses observations par mail, courrier ou contact direct avec RTE.

La concertation préalable fait l'objet d'un rapport synthétique qui décrit le déroulement de la procédure, le nombre et le type d'acteurs ayant contribué ainsi que les principaux sujets évoqués. Par exemple, dans la concertation préalable pour le S3REnR Grand-Est de 2021, le 3ème constat le plus évoqué concerne les "inquiétudes face à la saturation paysagère éolienne vécue par certains territoires" face à l'estimation d'un nouveau gisement de 400 MW sur le pays rethélois. Enfin, le rapport sur la concertation préalable présente les mesures qu'il prendra en vue de tenir compte des éléments de la concertation préalable.

Après cette concertation préalable, le projet de schéma peut être modifié par RTE. Il est ensuite soumis à :

- Consultation des parties prenantes (AODE - autorités organisatrices du réseau public de distribution d'électricité - région, DREAL, producteurs d'énergie, etc) pendant 1 mois en application de l'article D321-17 du code de l'énergie ;
- Participation du public par voie électronique sous l'égide d'un garant en application des conditions de l'article L.123-19 du code de l'environnement. Cette participation du public concerne le projet de S3REnR et son rapport d'évaluation environnementale.

### ***c) L'évaluation environnementale stratégique du S3REnR***

En application des articles L.122-4 et R.122-17 du Code de l'environnement, les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables sont soumis à évaluation environnementale.

Cette évaluation environnementale est un processus itératif composé des phases suivantes :

- Elaboration d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement ;
- Réalisation de consultations
- Prise en compte du rapport et des consultations lors de la prise de décision par l'autorité compétente, soit le préfet de région ;
- Publication d'information sur la décision.

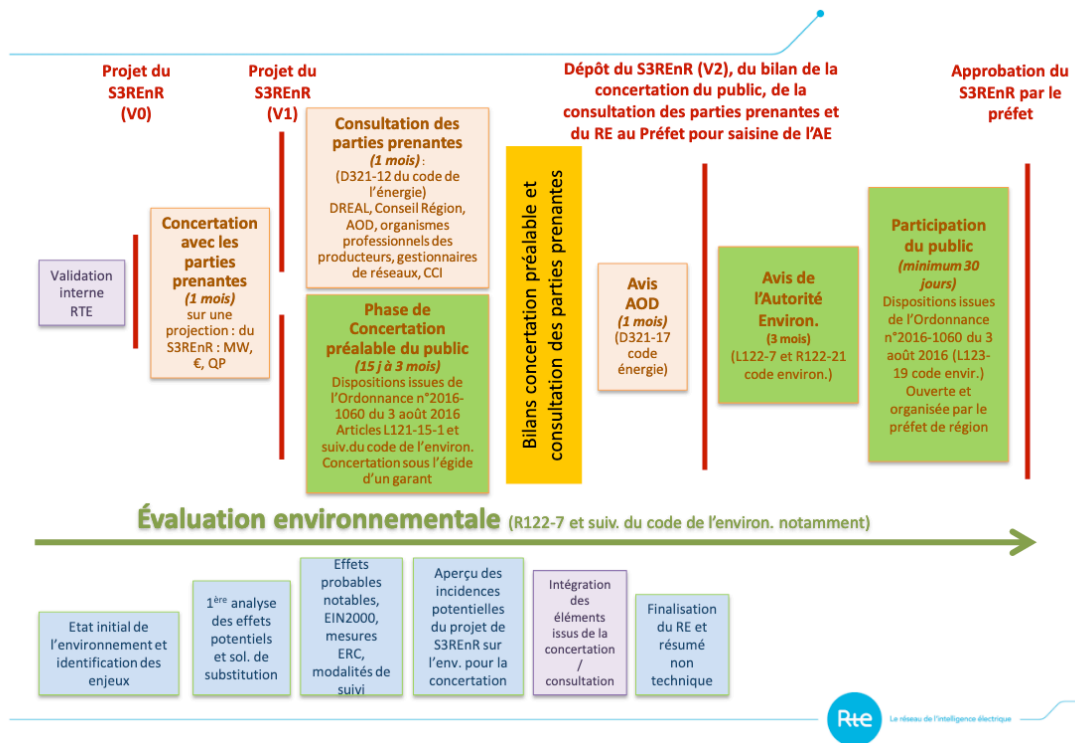


Figure 20 : Articulation entre processus d'élaboration du S3REnR et son évaluation environnementale<sup>27</sup>

### Contenu du rapport environnemental :

- Présentation générale des objectifs du plan, schéma ou programme et son articulation avec les autres documents stratégiques ;
- Description de l'état initial de l'environnement ;
- Solutions des substitutions raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma ou programme
- Exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma ou programme a été retenu
- Exposé des incidences notables sur l'environnement et Natura 2000
- Présentation des mesures ERC
- Présentation des critères et indicateurs pour vérifier la correcte appréciation des effets défavorables identifiés et imprévus ;
- Présentation des méthodes utilisées pour établir le RIE

### Consultation sur le projet de S3REnR et son rapport environnemental :

<sup>27</sup> RTE (2018) « S3REnR Hauts-de-France », p. 39

Les deux documents sont soumis à l'**avis de la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable**.

Cette instance joue le rôle d'autorité environnementale pour le S3REnR. Elle doit donc examiner la prise en compte de l'environnement dans le schéma et la qualité de l'évaluation environnementale. Son avis doit être rendu public sur son site internet.

La procédure de **participation du public par voie électronique**, prévue à l'article L.123-19 du code de l'environnement, s'applique au S3REnR. Cette procédure permet au public de s'informer et de formuler ses observations et propositions avant que soit prise la décision finale par l'autorité compétente.

#### **d) L'approbation du schéma**

Le ministre chargé de l'énergie approuve le S3REnR. Dans cette logique, rappelons que "*l'approbation du S3REnR n'emporte pas autorisation des travaux d'adaptation des réseaux électriques qui y sont planifiés*" (source : RTE, S3EnR Hauts-de-France, 2018, p.40).

## **4.5 QUEBEC**

### **4.5.1 Planification du réseau**

Le groupe TransEnergie et équipements (GTE) d'Hydro-Québec, société étatique, est responsable de la planification du réseau. À cette fin, ce groupe joue 2 rôles :

- *Coordonnateur de la planification : il coordonne, intègre et évalue les plans relatifs aux services et aux installations de transport d'électricité à court terme ;*
- *Planificateur du réseau de transport : il développe à long terme le réseau de transport d'électricité permettant d'assurer la fiabilité des systèmes de production-transport d'électricité.*

La planification réalisée par Hydro-Québec TransEnergie vise à avoir une vision globale et de long terme sur l'évolution du réseau. Plus concrètement, il s'agit :

- *d'adopter une approche structurée et intégrée ;*
- *prendre en compte les besoins et les demandes ;*
- *identifier les solutions optimales ;*
- *assurer la cohérence du développement.*

La planification du réseau d'électricité est réalisée dans le respect des orientations de la Politique énergétique 2030 du Gouvernement québécois. Elle doit également se conformer à un important cadre légal : la Loi sur la qualité de l'environnement, la Loi sur le développement durable, la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles ainsi qu'à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Plus spécifiquement, ce sont la loi sur l'Hydro-Québec et la Loi sur la Régie de l'énergie qui encadrent les activités d'Hydro-Québec.

Notons également que dans leurs activités, Hydro-Québec TransEnergie et Hydro-Québec Distribution, sont tenues au respect de normes fédérales et internationales de fiabilité de l'industrie électrique : Federal Energy Regulatory Commission (FERC) et North American Electric Reliability Corporation (NERC). C'est la Régie de l'énergie qui veille à leur respect par Hydro-Québec. Par exemple, on retrouve notamment la norme TPL (Transmission Planning) de la NERC qui "*encadre le processus de planification du réseau et détermine les critères acceptables pour toutes les conditions d'exploitation auxquelles le réseau doit faire face.*"

Annuellement, Hydro-Québec dépose un **document de planification des réseaux de transport** auprès de la Régie de l'énergie, qui doit l'approuver. Ce document est réalisé en concertation avec les clients de HQT. Cette concertation est réalisée dans le cadre de l'appendice "K" dans les tarifs et conditions portant sur un processus de consultation : « Processus d'information et d'échanges sur la planification du réseau de transport ». Ces rencontres avec les clients ont lieu deux fois par an : au printemps (avril) et à l'automne (octobre), comme schématisé à la figure suivante (Hydro-Québec, 2015). L'objectif étant d'informer les clients sur la planification du réseau et recevoir leurs observations et propositions en vue de trouver les solutions optimales pour le réseau.

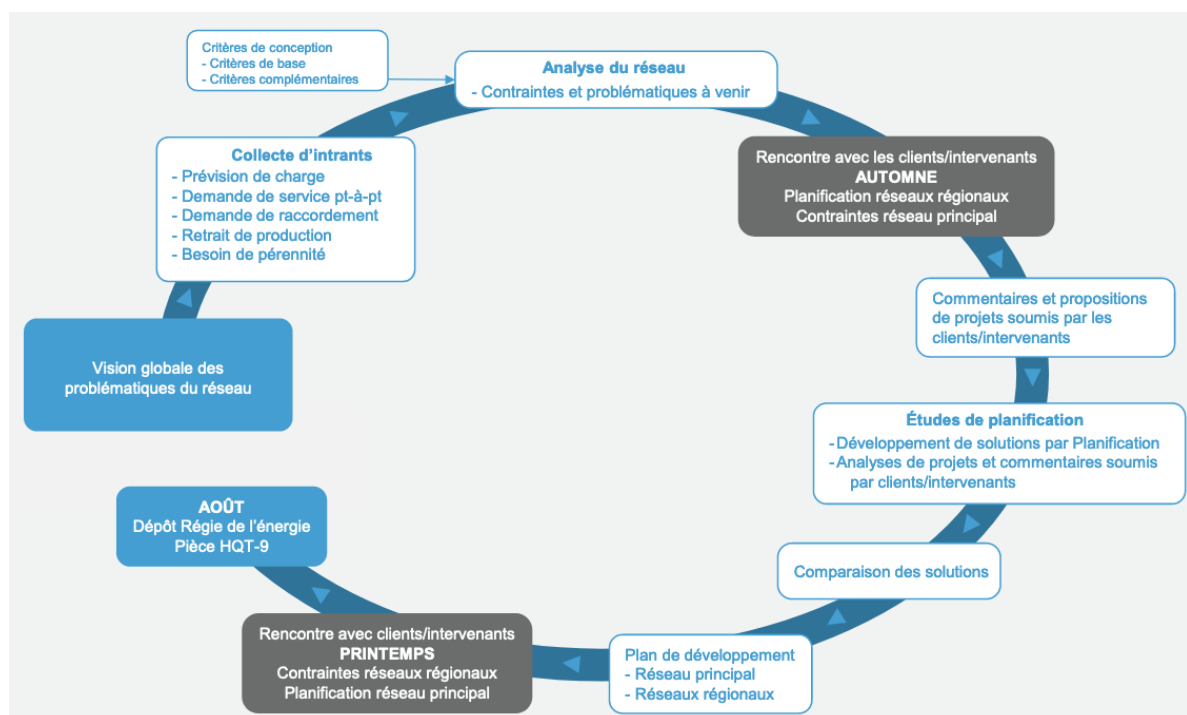


Figure 21 : Planification du réseau d'électricité au Québec

Bien que prévue dans la nouvelle loi sur la qualité de l'environnement de 2018, actuellement aucune procédure d'évaluation environnementale stratégique n'est prévue par la législation québécoise.

Tous les 3 ans, Hydro-Québec Distribution dépose un **Plan d'approvisionnement** auprès de la Régie de l'énergie. Ce plan présente les besoins en électricité pour les 10 ans à venir. Le plan fait l'objet d'examen par différents experts et est ensuite approuvé par la Régie.

#### 4.5.2 Evaluation environnementale stratégique au Québec

Actuellement, aucune procédure d'évaluation environnementale stratégique en tant que telle n'est mise en œuvre au Québec. Néanmoins, en l'absence de procédure formelle, des procédures de type évaluation environnementale stratégique ont déjà pu être mises en œuvre au Québec. Réalisée par le BAPE, il s'agissait d'études qui ont permis d'influencer les décisions gouvernementales (gestion des déchets dangereux, gestion des forêts, gestion de l'eau, etc.).

Le 23 mars 2017, avec la nouvelle Loi sur la qualité de l'environnement, a été officialisée la mise en place d'un nouveau processus d'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes de l'administration québécoise. Ce processus doit permettre de définir les enjeux environnementaux des décisions stratégiques et d'évaluer les solutions de substitution.

La loi prévoit que ce processus doit également permettre une participation du public dans le cadre d'une consultation élargie.

Le gouvernement québécois affirme le lien entre évaluation environnementale stratégique et évaluation environnementale des projets : la justification et l'emplacement des projets étant traités dans l'évaluation environnementale stratégique, l'évaluation des projets s'en trouve allégée.

Néanmoins, en l'attente du règlement afférent, cette nouvelle procédure n'est toujours pas entrée en vigueur.

## EN SYNTHÈSE

Ces comparaisons permettent de voir notamment :

Que dans les **pays européens étudiés (Wallonie, France, Allemagne, Suisse)**, un **Plan décennal de développement du réseau est réalisé**<sup>28</sup>. D'une validité de 10 ans, il est **mis à jour** soit tous les 4 ans (Wallonie) , soit tous les 2 ans (France, Allemagne), soit encore régulièrement mais sans périodicité stricte (Suisse). La France possède également un autre document de référence d'importance égale, les Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR). Au Québec, un plan d'approvisionnement d'une validité de 10 ans est déposé tous les 3 ans par Hydro-Québec.

*Notons que la plupart des pays européens ont envisagé l'obligation de publier tous les ans ou tous les deux ans une mise à jour du plan de développement national. La Belgique est le seul pays où un plan de développement national ne doit être publié que tous les quatre ans, ce qui la place en décalage par rapport à la fréquence de mise à jour du Plan de développement du réseau européen (TYNDP) également publié tous les deux ans.<sup>1</sup>*

Que ces Plans sont établis selon un **cadre légal propre à chaque pays, et se basent également sur d'autres documents de référence (nationaux ou européens)** établis en amont, à visée stratégique. Notons que certains pays comme la France possèdent plusieurs documents de référence qui ont la même portée.

Qu'en termes d'apports du cadre de référence pour la suite de la procédure (notamment la mise en œuvre d'une ligne),

Globalement même si le TYNDP ne revêt pas un caractère contraignant, la plupart des pays européens veillent à être suffisamment en cohérence avec le plan de développement européen et leurs politiques énergétiques respectives.

Dans la majorité des pays étudiés, le cadre de référence a le même objectif, il envisage le renouvellement et l'extension du réseau de transport d'électricité dans une vision globale cohérente à moyen terme. Il comporte une estimation détaillée des besoins en capacité du réseau de transport pour une période de 10 ans (Belgique, Allemagne, France, Suisse, Québec...), les hypothèses raisonnables à moyen terme ainsi qu'un programme d'investissement en vue d'une optimisation/d'un développement des interconnexions/des infrastructures de transport, indiquant les points de départ et d'arrivée (Belgique, France, Suisse, Allemagne, ... ). Dans les différents pays étudiés, le point faible de ces documents est liée à leur portée stratégique qui les rend moins mobilisateurs car elle induit que la localisation des ouvrages à réaliser n'est pas encore définie avec précision. Cette localisation sera étudiée en concertation lors de la réalisation du projet.

En termes de particularités et d'atouts de certaines procédures, un élément relevé dans la procédure française consiste en ce que les enseignements du plan de développement (notamment en matière d'EES, de consultation publique voire d'avis d'instances) servent de base au développement des plans et EES futurs. Cette manière de procéder est intéressante car elle donne une certaine traçabilité au public dans le processus d'élaboration de ces documents.



En Allemagne, il s'agit d'une planification du réseau électrique très cadencée, qui fait l'objet d'un processus de planification/approbation en plusieurs étapes impliquant plusieurs EES. Il est fait appel à une procédure de stratification visant à déterminer à l'avance quel contenu étudier à chaque EES. La France possède également un processus similaire pour sa planification en amont.

Dans la majorité des pays européens étudiés, l'EES a pour objectif d'alléger en partie les études d'incidences des projets plus en aval (Suisse, Belgique, France, Allemagne), qui sont en général tenues de s'y référer.

Que **la participation citoyenne** pour le plan de développement du réseau :

- **porte soit sur le projet de plan de développement fédéral et l'évaluation environnementale stratégique** (Wallonie, Allemagne) ou **uniquement sur l'évaluation environnementale stratégique** (France), **n'est pas envisagée** (Québec) ou **portait sur un document de référence établi à une étape encore plus en amont** (En Suisse il n'y a pas de consultation sur le plan pluriannuel mais une consultation citoyenne est prévue lors de l'élaboration du scénario-cadre qui le précède)
- est destinée à la société civile organisée (c'est-à-dire des acteurs du marché du réseau de transport, associations environnementales...) (Wallonie, France, Québec) et aux citoyens (Wallonie, France, Allemagne)

*Notons que la France soumet son autre document de référence S3REnR à une consultation préalable du public sous l'égide d'un garant et à une participation du public après rédaction du document.*

Que **plusieurs instances sont consultées pour avis à l'échelle nationale** (Wallonie, France, Suisse, Allemagne) ou **régionale** (Wallonie, France)

Que concernant l'évaluation environnementale stratégique :

- **la Suisse et le Québec**, hors UE, **se rejoignent sur l'absence de procédure d'évaluation environnementale stratégique des plans et programmes (alors que les autres pays y sont soumis via deux directives européennes 2001/42/CE et 2003/35/CE)**. Ce constat est toutefois à nuancer car le Québec a récemment intégré dans sa législation une telle procédure, qui est en attente du règlement y afférent ; en Suisse, le canton de Genève dispose d'une procédure d'EES dans sa législation cantonale et le canton de Vaud la pratique en l'absence d'un cadre légal (donc sans méthodologie stricte).

<sup>28</sup> Au Québec une démarche est menée annuellement, en dialogue avec les clients d'Hydro-Québec.




- que l'évaluation environnementale stratégique est réalisée soit à l'initiative de l'auteur du plan (demandeur) qu'il soit public ou privé (Wallonie, France) qui peut désigner ou non un bureau d'étude pour la réaliser, soit d'une autorité publique (Allemagne)
- qu'étant donné la nature des plans de développement, l'EES revêt un caractère très général (stratégique)

Que dans certains pays (Wallonie, Allemagne, Suisse), l'information du public s'effectue à grande échelle, informant notamment des aspects importants du développement du réseau et des possibilités de participation prévues dans la procédure. Dans certains pays (Wallonie, Suisse) des campagnes d'information et de communication sont mises en œuvre mais ne garantissent pourtant pas de recueillir l'intérêt des habitants à ce stade très en amont de la concrétisation des infrastructures.

## 5. PROCEDURE DE MISE EN PLACE D'UNE NOUVELLE LIGNE

Cette partie traite de la procédure de mise en œuvre des lignes en elles-mêmes, qui se déroule en plusieurs étapes : définition de la zone d'accueil du futur tracé (aire d'étude/corridor), choix du tracé/fuseau de moindre impact et délimitation du futur tracé/fuseau de détail de la ligne électrique envisagée (passage précis de la ligne, emplacement des pylônes...). Certains pays possèdent un processus de planification en deux phases : une procédure de planification spatiale et une procédure d'autorisation.<sup>29</sup>

Afin de faciliter la comparaison entre les procédures qui se rapportent aux différents pays étudiés, notamment en termes de séquençage temporel, nous avons défini trois grands types d'étapes selon des termes génériques, qui sont :

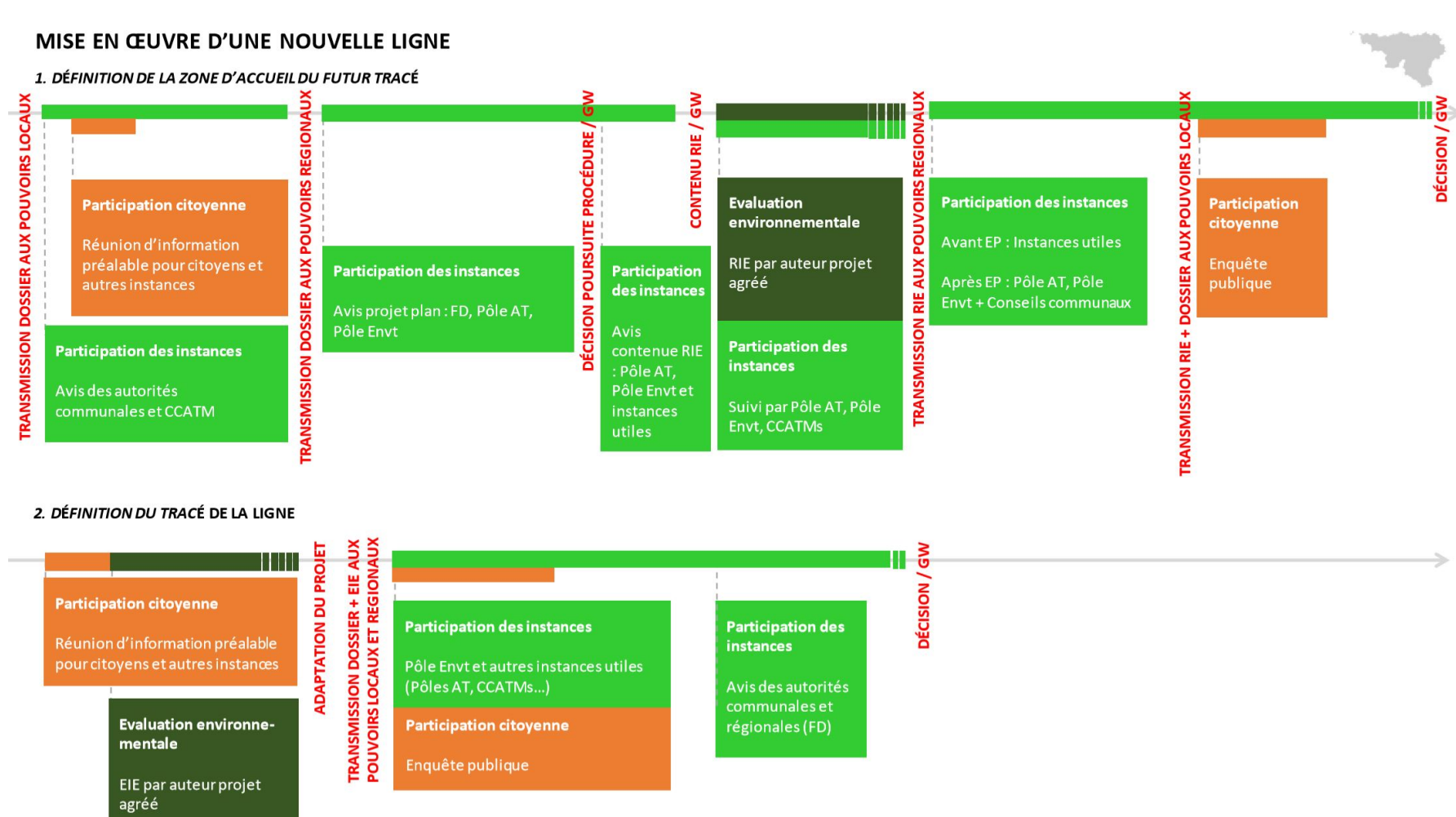
-  **Participation citoyenne** : identifier les différents moments participatifs, en amont et en aval de la procédure, ouverts au public : tous publics, citoyens, représentants, acteurs de marché, etc.
-  **Participation des instances** : identifier les différents moments de consultation des instances pour une remise d'avis, en amont et en aval de la procédure : autorités fédérales, régionales, communales, entités indépendantes, etc.
-  **Evaluation environnementale/étude d'impact** : montrer les étapes de réalisation d'évaluation environnementale stratégique ou d'études d'impact et leur place dans la procédure

À ces étapes s'ajoutent d'autres « moments-clés » ou étapes importantes (transmission de dossier, étapes administratives de validation, de décision, etc.).

<sup>29</sup> Source : <https://germanwatch.org/sites/default/files/publication/11809.pdf>

L'objectif de cette comparaison est de montrer que la décision dépend d'une succession d'étapes. Elle permet d'identifier la fréquence de l'occurrence de ces étapes et de mettre en évidence les procédures où les moments participatifs se situent plus en amont ou en aval de la procédure. Il s'agit par ailleurs de comparer le type d'acteurs mobilisés aux différentes étapes.

## 5.1 BELGIQUE ET REGION WALLONNE

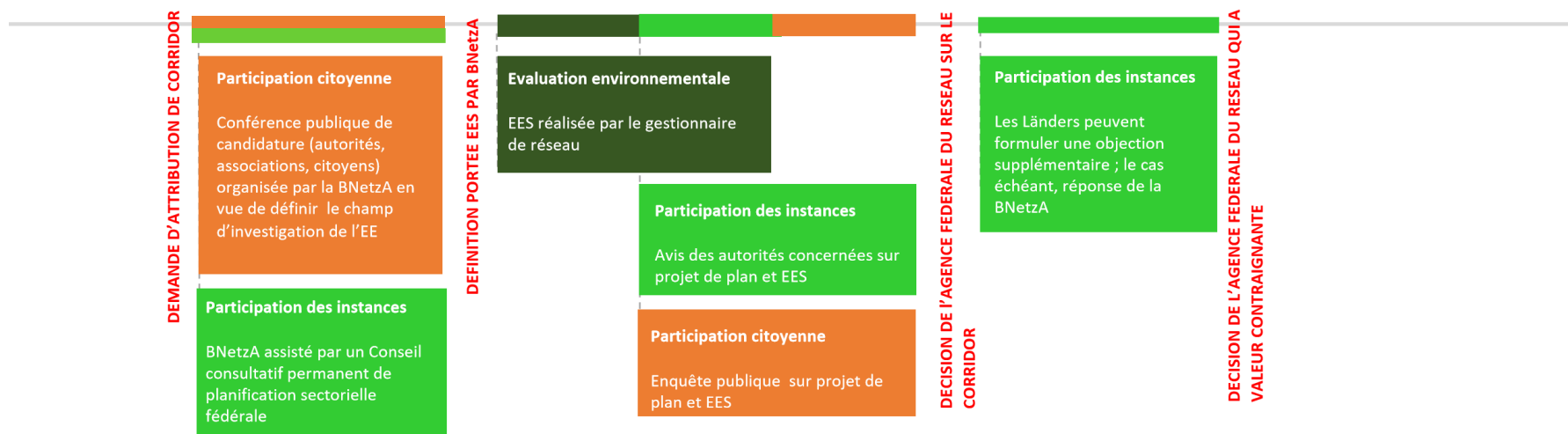


## 5.2 ALLEMAGNE

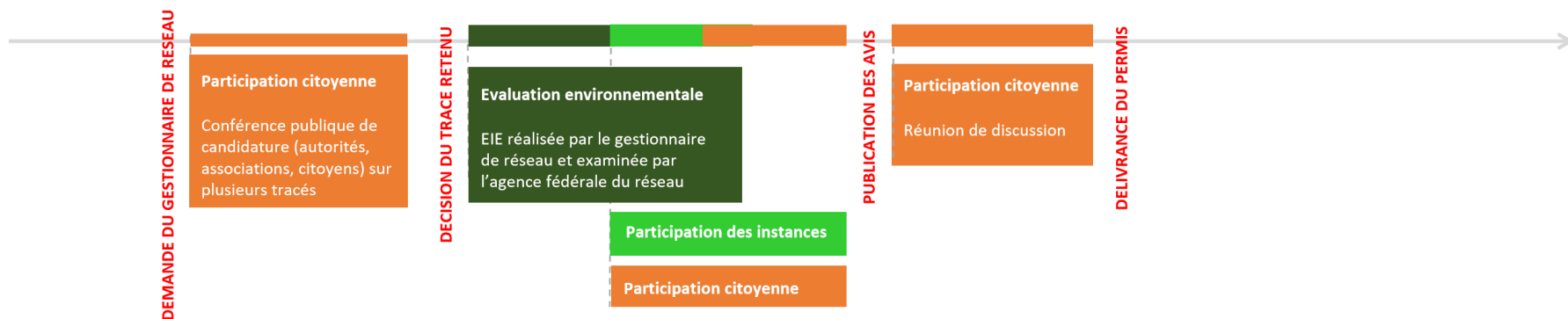
### MISE EN ŒUVRE D'UNE NOUVELLE LIGNE EN ALLEMAGNE (PROCEDURE FEDERALE)



#### 1. DÉFINITION DE LA ZONE D'ACCUEIL DU FUTUR TRACÉ



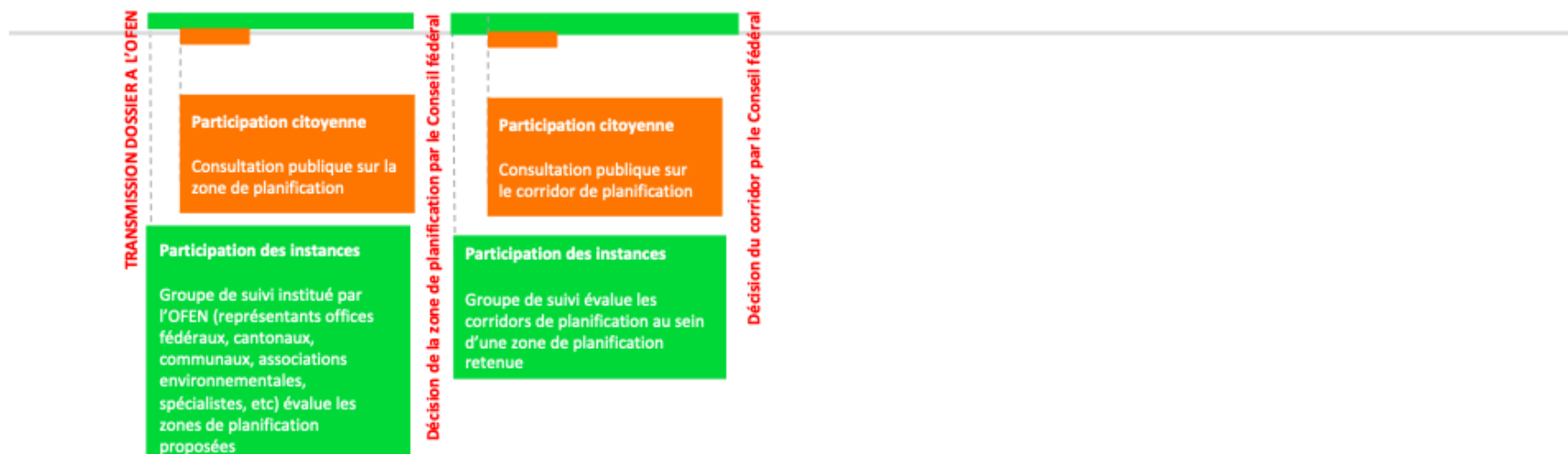
#### 2. DÉFINITION DU TRACÉ DE LA LIGNE



## 5.3 SUISSE

### MISE EN ŒUVRE D'UNE NOUVELLE LIGNE EN SUISSE

#### 1. DÉFINITION DE LA ZONE D'ACCUEIL DU FUTUR TRACÉ



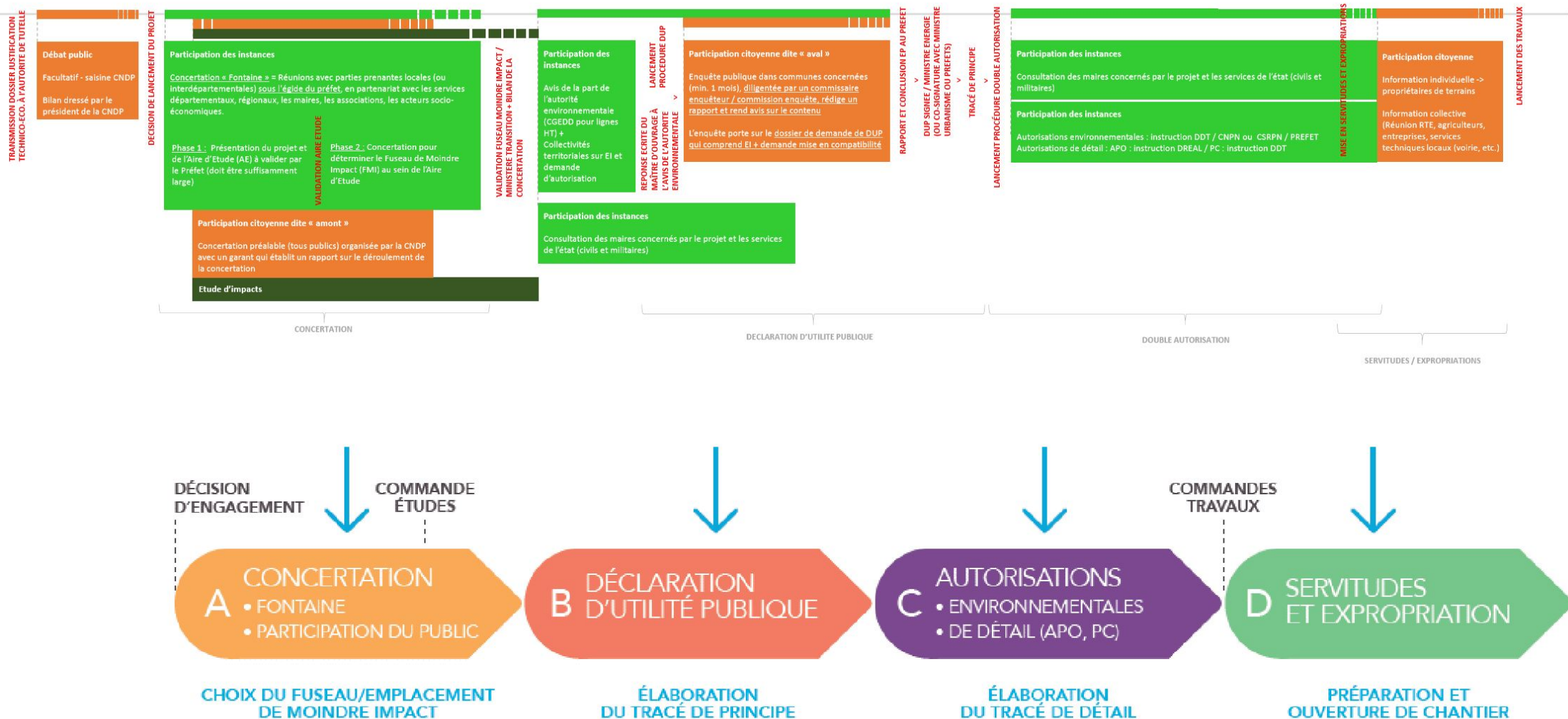
#### 2. DÉFINITION DU TRACÉ DE LA LIGNE



## 5.4 FRANCE

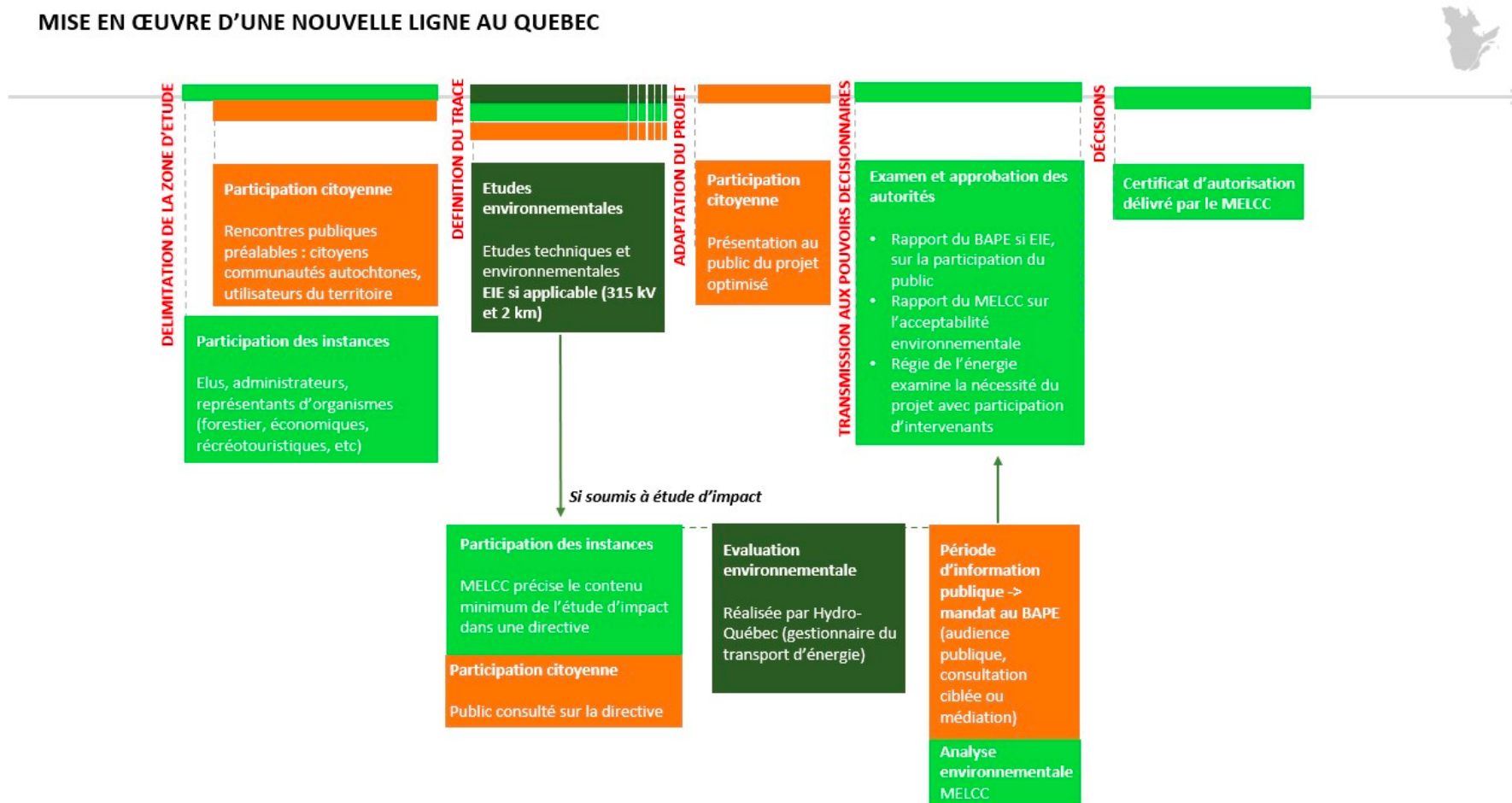
### MISE EN ŒUVRE D'UNE NOUVELLE LIGNE

DÉFINITION DE LA ZONE D'ACCUEIL DU FUTUR TRACÉ + DÉFINITION DU TRACÉ DE LA LIGNE (TRACÉ DE DÉTAIL)



## 5.5 QUEBEC

### MISE EN ŒUVRE D'UNE NOUVELLE LIGNE AU QUEBEC





## EN SYNTHÈSE

Ce travail de schématisation des procédures administratives de mise en œuvre d'une nouvelle ligne, afférentes aux différents pays étudiés, permet notamment de comparer l'ordre d'enchaînement des étapes et de montrer l'importance qui leur est donnée. Cela permet entre autres de mettre en évidence :

- que le dossier est dans un premier temps déposé auprès des **communes** (Wallonie) directement pour information-consultation ou, auprès du **ministère** (France, Québec), ce qui permet une première analyse de recevabilité, voire d'opportunité, avant concertation (France) ou consultation (Québec), ou encore, il est déposé à l'**entité administrative fédérale** compétente en matière d'énergie (Suisse, Allemagne) ;
- que la participation citoyenne est essentiellement **postérieure à l'évaluation environnementale** au Québec (aval), et déjà **antérieure ou simultanée** en France, Allemagne, Suisse et Wallonie (amont via des dispositifs de concertation en France, des conférences publiques en Allemagne, des consultations publiques en Suisse ou une réunion d'information préalable en Wallonie), en plus de procédures « aval » sous forme d'enquête publique au moment de l'entrée en vigueur de la révision du plan de secteur (Wallonie), après l'étude d'incidences, et ensuite au moment de la Déclaration d'Utilité Publique (France) et au moment du permis (Wallonie, France, Suisse, Allemagne) ;
- que, alors qu'en Wallonie les modalités participatives prévues sont applicables dans tous les cas, dans plusieurs pays, la participation citoyenne est **modulable** selon les situations : au Québec, elle a lieu si les citoyens en font la demande après une phase d'information sur le projet, et le BAPE décide si une audience publique, une consultation ciblée ou une médiation est nécessaire. La procédure française laisse également une marge de manœuvre en matière de participation citoyenne : il est possible de décider de la nécessité d'organiser un débat public (obligatoire pour les lignes  $\geq$  à 400 kV et de plus de 10 km) et/ou une concertation préalable (qui se poursuit en partie durant l'élaboration de l'étude d'impact).
- qu'au Québec, en Allemagne et en Wallonie, la participation citoyenne est possible **sur le contenu de l'évaluation environnementale**, mais **très cadrée** par le biais d'un formulaire en ligne au Québec, contrairement à la RIP wallonne.
- que **les acteurs impliqués en amont de l'évaluation environnementale** sont soit les citoyens et les instances ou représentants de la société civile organisée via un même moment participatif (RIP en Wallonie, conférence de candidature en Allemagne) ou via des moments de participation séparés (France, Québec Suisse).
- **Les instances consultées** sont :

- *Avant le lancement de l'évaluation environnementale, lors de la définition du contenu* : soit un organe consultatif chargé de remettre des avis dans différentes matières relatives à l'environnement et/ou l'aménagement du territoire intervient (il peut s'agir d'une entité publique (Pôle environnement et aménagement du territoire en Wallonie, OFEV et service cantonal de l'environnement en Suisse)) **soit** la discussion sur le contenu a lieu lors d'un moment de concertation (En France, lors de la concertation Fontaine avec les parties prenantes locales en partenariat avec les services départementaux, régionaux, les maires, associations, acteurs socio-économiques, sous l'égide du préfet) ou de la conférence de candidature en Allemagne.
- *En ce qui concerne la détermination du contenu du rapport sur les incidences environnementales*, en Wallonie c'est le ministre de l'aménagement du territoire qui le détermine (puisqu'on se situe dans une procédure de révision de plan de secteur) tandis qu'au Québec, c'est le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. En France, le contenu minimum est fixé par décret et si l'auteur de projet le souhaite, il peut demander un cadrage préalable pour préciser le contenu à l'autorité décisionnaire (c'est-à-dire au ministre de la transition écologique).
- *Pendant l'évaluation environnementale*, en Wallonie les entités publiques le « Pôle AT », le « Pôle Env't » et les CCATMs sont consultés.

- qu'une fois le rapport sur les incidences environnementales réalisé et avant l'enquête publique, les instances utiles peuvent être consultées (Wallonie, Allemagne), ou encore, le rapport est soumis à l'autorité compétente pour évaluer la conformité du projet avec la législation environnementale applicable et les objectifs de protection de l'environnement (Allemagne) ou à un organe consultatif indépendant chargé de remettre des avis dans différentes matières relatives à l'environnement est consulté (Autorité environnementale – (CGEDD) en France) ainsi que les maires concernés par le projet et des services de l'état.

- que la participation citoyenne en aval de l'évaluation environnementale s'applique tant en Région Wallonne, en France, au Québec, en Allemagne et en Suisse où les citoyens ont l'occasion de réagir lors d'une enquête publique (Wallonie, France, Allemagne), ou d'une période d'information du public qui donnera lieu le cas échéant à différents modes de participation (Québec). À la différence qu'en Suisse la participation citoyenne n'est pas directement liée à la procédure d'évaluation environnementale.

- qu'en aval de l'enquête publique, la décision peut être éclairée par la remise d'avis d'instances telles que le Pôle Environnement, le Pôle AT, les Conseils communaux en Wallonie, le BAPE, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et la Régie de l'énergie (Québec), l'avis remis préalablement par l'autorité environnementale (France). L'avantage du système français où l'avis de l'autorité environnementale est rendu avant l'enquête publique est que cet avis fait partie des documents consultables par tous.

- la décision finale est prise soit par le Gouvernement régional (Wallonie), soit par le Ministère de l'énergie (France), ou par le conseil des ministres (avec l'appui du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et du ministère du Développement Durable au Québec) soit elle est du ressort d'autorités fédérales (Suisse, Allemagne).

## 6. FOCUS SUR L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

### 6.1 LA NECESSITE D'UNE EVALUATION ENVIRONNEMENTALE : SEUILS ET CRITERES DECLENCHANT L'APPLICATION D'UNE EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le tableau suivant reprend les seuils et critères réglementaires déclenchant l'application d'une évaluation environnementale des projets de transport d'électricité et d'exploitation de l'énergie éolienne, qui diffèrent comme on le voit d'un pays à l'autre.

Pays et procédures	Ouvrage	Seuils et critères pour application systématique de la procédure	Seuils et critères pour examen au cas par cas de l'application de la procédure
Région wallonne - Étude d'incidences	Éolienne ou parc d'éolienne	≥ à 3MW	< à 3MW  <i>Critères : voir annexe III du livre Ier du Code de l'Environnement</i>
	Ligne électrique aérienne	≥ à 150 kV et de plus de 5 km	< à 150 kV et de moins de 5 km  <i>Critères : voir annexe III du livre Ier du Code de l'Environnement</i>

	Liaison souterraine	≥ à 150 kV et de plus de 5 km, à l'exception de celles installées le long des voiries non situées en zone d'habitat et zone d'habitat à caractère rural	<i>Toute installation de distribution d'électricité souterraine &lt; à 150kV quel que soit la localisation</i>  <i>Critères : voir annexe III du livre Ier du Code de l'Environnement</i>
<b>France - Étude d'impact</b>	Ligne électrique aérienne	≥ à 63 kV et de plus de 15 km	≥ à 63 kV et de moins de 15 km  Travaux sur ligne de tension > ou = à 63 kV et de plus de 15 km
	Liaison souterraine	≥ à 225 kV et de plus de 15 km	≥ à 225 kV et de moins de 15 km
<b>Québec - Étude d'impact</b>	Transport d'électricité (aérien et souterrain)	≥ à 315 kV et d'une longueur de plus de 2 km, à l'exception des liaisons souterraines installées le long des routes ou chemin de fer	
	Eolienne ou parc éolien	≥ à 10 MW	
<b>Suisse - EIE</b>	Eolienne ou parc éolien	Puissance nominale de l'installation > à 5MW	
	Transport d'électricité (aérien ou souterrain)	≥ à 220 kV	

	Transport d'électricité (aérien ou souterrain)		Modification de ligne électrique haute tension
<b>Allemagne – EIE</b>	Transport d'électricité (aérien ou souterrain)	≥ à 220 kV et de plus de 15 km	
<b>Allemagne simplifiée – EIE</b>	Transport d'électricité (aérien ou souterrain)	Modification de ligne ≥ à 110 kV et augmentation de tension > 25% et augmentation du tracé < 10%	≥ à 110 kV et de plus de 20 km et situées dans les zones de catégorie A (zones sensibles) et B (région alpine)
	Eolienne ou parc éolien	< à 30 MW ou au moins 20 convertisseurs de 0,5 MW	
		Au-dessus de 1.000 m d'altitude, puissance < à 15 MW ou au moins 10 convertisseurs de 0,5 MW	Dans les zones de catégorie A (zones sensibles), puissance < à 15 MW ou au moins 10 convertisseurs de 0,5 MW

## 6.2 LA PROCEDURE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

### 6.2.1 Région wallonne

#### a) Procédure

En Wallonie, l'implantation d'une nouvelle ligne qui suppose une révision de plan de secteur sera soumise, à travers cette procédure, à une évaluation environnementale stratégique relevant du CoDT.

L'article DVIII.28 du CoDT précise les objectifs de l'évaluation environnementale des plans et programmes, qui sont :

- de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable ;

- de gérer le milieu de vie et les ressources naturelles, de façon à préserver leurs qualités et à utiliser rationnellement et judicieusement leurs potentialités ;
- d'instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables ;
- d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption des plans ou des schémas susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement en vue de promouvoir un développement durable.

Ces objectifs sont similaires à ceux de l'article 50 du Livre Ier du Code de l'environnement.

L'évaluation environnementale s'applique notamment aux révisions de plan de secteur (art. D.VIII.31). On l'a vu, elle est encadrée en droit européen par la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001. L'article D.VIII.31 précise que le plan de secteur qui vise à permettre la réalisation d'un projet soumis à études d'incidences sur l'environnement (au sens de l'Arrêté du GW du 4 juillet 2002) est présumé (logiquement) avoir des incidences non négligeables sur l'environnement. Dans le cas de la construction d'une ligne HT, celle-ci implique une révision de plan de secteur concernée par cet article.

L'évaluation environnementale est effectuée en parallèle de l'élaboration du projet de révision.

L'article D.VIII.29 du CoDT précise que l'évaluation des incidences des plans ou schémas sur l'environnement est effectuée pendant l'élaboration du plan, ou du schéma et avant son adoption.<sup>30</sup>

Le délai d'ordre de douze mois dont dispose le Gouvernement pour arrêter définitivement le plan à dater de la fin de l'enquête publique est remplacé par un délai de vingt-quatre mois à dater de l'adoption du projet de plan, avec un mécanisme de rappel, sachant que le délai nécessaire à la réalisation du rapport sur les incidences environnementales n'est pas comptabilisé et ce, pour donner plus de prévisibilité au processus décisionnel. Il se peut, en effet, qu'un complément d'évaluation environnementale soit nécessaire, pour l'une ou l'autre raison. Car si le Gouvernement devait être enfermé dans un délai donné, cela pourrait être de nature à compromettre la qualité de cette évaluation.

### ***b) La consultation***

Le contenu du RIE est soumis à la consultation publique lors de la RIP et est transmis pour avis aux instances et experts visés à l'article DVIII33 (voir les Focus sur les moments participatifs avant EP et sur l'EP). Le RIE est soumis à l'enquête publique avec le projet de plan.

### ***c) Le suivi***

---

<sup>30</sup> Cette précision est similaire à celle de l'article 4.1 de la Directive 2001/42/CE qu'elle respecte : L'évaluation environnementale visée à l'article 3 est effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

L'évaluation environnementale fait l'objet d'un suivi pendant son élaboration. L'article D.VIII.30 du CoDT prévoit une information régulière sur l'évaluation environnementale. Les pôles « Environnement » et « Aménagement du territoire » et [...] la commission communale d'aménagement du territoire et de la mobilité, sont régulièrement informés de l'évolution des analyses préalables et de la rédaction du rapport sur les incidences environnementales et obtiennent toute information qu'ils sollicitent sur le déroulement de l'évaluation environnementale, auprès des autorités publiques concernées, du demandeur et de la personne qui réalise l'évaluation. Ils peuvent, à tout moment, formuler des observations ou présenter des suggestions. Les commentaires de cet article soulignent « le rôle prépondérant » de ces instances ; ses dispositions doivent leur permettre d'assurer de manière optimale leur mission d'avis (Trav.parl.w.n°307/1).

Pour prendre sa décision et adopter le plan ou le schéma, l'autorité compétente :

1. prend en considération :
  - le RIE ;
  - les résultats de l'enquête publique ;
  - les avis exprimés pendant l'élaboration du plan ou du schéma concerné et avant son adoption.
2. détermine les principales mesures de suivi des incidences non négligeables sur l'environnement de la mise en œuvre du plan (ou du schéma) afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'elle juge appropriées.

Sur la base de ces éléments, le plan (ou le schéma) est soumis à adoption (Art.DVIII.35).

**On mesure ici l'importance du RIE dans la décision et la nécessité de l'élaborer au cours de l'élaboration de la révision du plan de secteur et avant son adoption. Car le RIE ne contient pas seulement l'évaluation des incidences du projet de révision mais décrit également les caractéristiques du projet de plan, les objectifs de la révision, les alternatives possibles et leur justification. Il est à la base de la décision finale. (voir 6.3.1 Région wallonne)**

### 6.2.2 Allemagne

D'une durée de 9 mois (ou 6 mois dans le cas d'une EIE simplifiée), la procédure d'évaluation environnementale des projets vise à décrire et évaluer les effets d'un projet sur l'environnement. L'autorité compétente est soit l'Agence fédérale des réseaux pour les projets de lignes internationaux ou fédéraux ou l'autorité du Land pour les projets de lignes au sein d'un Land.

L'**annexe** n°1 de la Loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement fixe les seuils et critères des projets soumis à évaluation environnementale. La procédure peut être soit systématique (EIE classique ou simplifiée) ou être déterminée au cas par cas (EIE simplifiée). En matière d'infrastructure électrique linéaire, sont soumises à une procédure :

- d'EIE systématique : les lignes dont la tension est supérieure ou égale à 220 kV et d'au moins 15 km ;
- d'EIE simplifiée systématique : les modifications des lignes dont la tension est supérieure ou égale à 110 kV sur les lignes existantes, augmentant la tension nominale de plus de 25% et si l'augmentation de la longueur de la ligne existante n'excède pas 10% ;

- d'EIE simplifiée au cas par cas : Les lignes à courant alternatif qui sont situées dans des zones de protection des catégories A ou B<sup>31</sup>, d'une tension nominale d'au moins 110 kV et d'une longueur d'au moins 20 km.

En matière d'installations d'exploitation de l'énergie éolienne, sont soumises à une procédure :

- d'EIE simplifiée systématique :
  - o Les installations d'une puissance électrique totale d'au moins 30 MW ou d'au moins 20 convertisseurs d'une puissance nominale de 0,5 MW ou plus ;
  - o Les installations d'utilisation de l'énergie éolienne au-dessus d'une altitude de 1.000 m, d'une puissance électrique totale d'au moins 15 MW ou d'au moins 10 convertisseurs d'une puissance nominale de 0,5 MW ou plus ;
- d'EIE simplifiée au cas par cas : les installations de l'énergie éolienne dans les zones éligibles de la catégorie A d'une puissance électrique totale d'au moins 15 MW ou d'au moins 10 convertisseurs d'une puissance nominale de 0,5 MW ou plus

La différence de procédure d'EIE ou EIE simplifiée tient aux éléments suivants :

- Délai de décision : 9 mois dans l'EIE et 6 mois dans l'EIE simplifiée ;
- Exigences réduites de contenu de la déclaration d'impact environnemental ;
- Avant la jurisprudence de 2018, dans l'EIE simplifiée, les initiatives citoyennes n'avaient pas le statut de partie, c'est-à-dire qu'elles ne pouvaient pas former un recours contre la décision ;
- Dans l'EIE, l'autorité établit une évaluation des incidences sur l'environnement alors que dans l'EIE simplifiée, il s'agit d'une évaluation sommaire des incidences sur l'environnement et elle ne doit pas être ouverte publiquement ;
- Procédure d'EIE peut être interrompue en vue d'une médiation alors que ce n'est pas possible pour une EIE simplifiée ;
- Dans l'EIE simplifiée il n'y a pas de procédure de contrôle et de suivi du projet après sa réalisation.

\*VwGH, décision du 27 septembre 2018 : En vertu de la Convention d'Aarhus, du droit communautaire et de la jurisprudence européenne, les initiatives citoyennes doivent se voir accorder le statut de partie dans les procédures simplifiées.

**a) Procédure :**

**Procédure de screening**

---

<sup>31</sup> Les zones de catégorie A sont les zones de protection spéciale (Natura 2000, parcs nationaux, zones protégées, etc.) ; et de catégorie B sont les zones situées en région alpine. Ce critère géographique pour l'application au cas par cas de la procédure d'EIE tient notamment à la potentielle présence d'espèces d'oiseaux et de chauve-souris menacées dans ces catégories de zone.



Une première étape de screening sert à examiner la nécessité de réaliser une EIE. Soit le projet est soumis de droit à une EIE en vertu de son classement comme tel dans l'annexe 1 de la loi sur l'évaluation environnementale (procédure EIE ou EIE simplifiée, systématiques) ; soit le projet est soumis à EIE simplifiée suite à un examen au cas par cas, auquel cas le requérant adresse une demande à l'autorité compétente.

En cas d'examen au cas par cas, l'autorité compétente tient compte des critères suivants :

- Caractéristiques du projet ;
- Localisation du projet
- Caractéristiques des effets potentiels du projet

Dans le cadre d'une procédure au cas par cas, l'autorité compétente doit rendre sa décision dans un délai de 6 semaines en exposant les motifs essentiels de la décision. Les autorités participantes sont sollicitées pour rendre un avis sur la décision de screening. La décision de réaliser ou non une EIE est rendue publique. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif de la part du porteur de projet, de l'avocat environnemental, de la commune dans laquelle s'implante le projet, d'une organisation environnementale reconnue ou d'un voisin.

### ***Procédure de scoping (cadrage)***

Si une EIE est nécessaire, l'étape de scoping permet à l'autorité compétente d'informer le requérant sur la portée, le contenu et la méthodologie de l'enquête. Une réunion de cadrage sur le contenu de l'étude peut être organisée avec les autorités compétentes, des experts et des tiers.

### ***Elaboration de la Déclaration d'impact sur l'environnement***

La Déclaration d'Impact sur l'Environnement est ensuite réalisée par le porteur de projet et soumise à l'autorité compétente qui s'assure de sa recevabilité. S'il y a des manquements, l'autorité compétente demande au porteur de projet de compléter sa DIE.

### ***Soumission du rapport pour avis et publication***

Une fois la Déclaration d'impact sur l'environnement (DIE) jugée complète par l'autorité compétente, elle est transmise par l'autorité compétente aux autorités participantes afin qu'elles participent à son évaluation technique et juridique et qu'elles formulent des recommandations. Les autorités participantes sont celles qui seraient responsables de l'autorisation du projet si celui-ci n'était pas soumis à une étude d'incidence.

Elle est également transmise à l'avocat environnemental et aux communes dans lesquelles s'implante le projet. Ils rendent un avis dans un délai de 4 semaines. L'avocat environnemental est nommé par le gouvernement pour une durée de 5 ans, sur base d'un appel d'offre public. Il est placé sous l'autorité du gouvernement et a pour mission de protéger les intérêts de la protection de l'environnement dans le domaine de l'exécution du gouvernement. L'avocat environnemental a le statut de partie, ce qui lui confère le droit d'introduire un recours contre une décision finale devant le tribunal administratif.

En parallèle, la DIE est mise à disposition du public par divers moyens (support papier, consultable à différents endroits et support électronique) pendant au moins 6 semaines.

#### *Evaluation des incidences sur l'environnement (EIE)*

L'autorité compétente désigne des experts de disciplines différentes pour qu'ils élaborent conjointement une évaluation des incidences sur l'environnement (ou évaluation sommaire dans le cas d'une procédure d'EIE simplifiée). Cette évaluation doit rendre compte des éventuelles divergences entre les experts. Une fois réalisée, l'évaluation environnementale de la DIE est transmise au porteur de projet, aux autorités participantes, à l'avocat environnemental et au ministère fédéral de la durabilité et du tourisme. Elle est également mise à disposition pour consultation du public pendant au moins 4 semaines.

#### **Procédure orale**

L'autorité compétente est tenue d'organiser une procédure orale de consultation du public. Préalablement à celle-ci, l'autorité peut décider d'organiser un débat public dans le cas des projets importants.

Lors de la procédure orale, toutes les parties intéressées, autorités, organismes sont présents. Le public est invité à faire part de ses observations. La prise en compte de la participation du public doit être documentée et justifiée.

#### *Décision d'approbation*

L'autorité compétente élabore un rapport de synthèse comprenant les éléments suivants :

- Rapport d'EIE ;
- Observations des autorités et du public concernés ;
- Résultat de ses propres enquêtes le cas échéant.

Elle prend sa décision sur base de ce rapport de synthèse en motivant sa décision. Cette décision est rendue publique. La décision est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif par les parties (porteur de projet, riverains, associations de l'environnement reconnues, avocat environnemental, communes sur lesquelles s'implante le projet).

#### **b) Focus sur la participation du public**

La participation du public intervient à différents stades de la procédure :

- Accès public aux documents du projets ;
- Droit d'avis sur les dossiers de demande et la déclaration d'impact environnemental ;
- Droit d'accès à l'évaluation des incidences sur l'environnement ;
- Droit de participation dans le cadre d'un débat public ;
- Droit de participation à la procédure orale ;
- Information sur la décision prise.

Notons que l'Allemagne a mis en place une plateforme des évaluations des incidences sur l'environnement de la Fédération

#### **c) Articulation entre EIE et EES**

L'EIE doit se référer à toute EES qui a déjà été réalisée, et ceci en vue d'éviter les "doubles vérifications" et d'accélérer les procédures. C'est notamment le cas des EES réalisées sur les plans de zonage et d'aménagement dans les cas de lignes à haute tension et de parcs éoliens.

### 6.2.3 Suisse

En Suisse, l'évaluation environnementale trouve son fondement légal dans les articles 10a à 10d de la Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), prise en application des conventions Espoo et d'Aarhus. Plus concrètement, c'est l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE) qui en définit les modalités. L'étude d'impact sur l'environnement (EIE) suisse est un outil de conformité légale. En effet, son objectif principal est de vérifier le respect, par une installation projetée, des dispositions relatives à la protection de l'environnement. La procédure d'EIE s'intègre aux procédures d'approbation des projets.

Le Conseil fédéral définit une liste exhaustive des installations soumises à étude d'impact dans l'annexe de l'OEIE. Cette liste fait l'objet d'une révision périodique. **Les installations d'exploitation de l'énergie éolienne d'une puissance supérieure ou égale à 5MW ainsi que les liaisons électriques haute tension (aérienne ou souterraine), d'une tension supérieure ou égale à 220 kV, sont soumises à étude d'incidence sur l'environnement.** La législation suisse indique que toute nouvelle installation entrant dans le cadre de l'annexe de l'OEIE est soumise de droit à une étude d'impact. Les installations existantes faisant l'objet d'une modification sont soumises à un examen au cas par cas pour décider la nécessité ou non de réaliser une telle étude.

La procédure d'EIE est réalisée sous la responsabilité de l'autorité compétente pour prendre la décision de réaliser ou non le projet. L'EIE peut être réalisée dans le cadre de différentes procédures, qui sont déterminées pour chaque type d'installation dans l'OEIE. **Dans le cadre d'installations d'exploitation de l'énergie éolienne d'une puissance installée supérieure à 5MW, c'est le droit cantonal qui définit la procédure. Dans le cadre d'installation de lignes aériennes à haute tension et câbles à haute tension enterrés, dimensionnés pour 220 kV ou plus, les autorités chargées de l'approbation des plans sont (Art. 16 al.1 de la loi du 24 juin 2019 sur les installations électriques) :**

- L'inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI) ;
- L'OFEN (Office fédéral de l'environnement) en ce qui concerne les installations pour lesquelles l'inspection n'a pas réussi à régler les oppositions ou à supprimer les divergences entre autorités fédérales
- L'autorité compétente en vertu de la législation applicable aux installations destinées exclusivement ou principalement à l'exploitation de chemins de fer ou de trolleybus.

#### 6.2.3.1 Procédure :

Le porteur de projet doit réaliser un rapport relatif à l'impact sur l'environnement (RIE ou rapport d'impact). Ce RIE doit notamment contenir au minimum l'état initial de l'environnement, une définition du projet et les mesures prévues en vue de contribuer à la protection de l'environnement ainsi que les incidences attendues. C'est ce RIE qui servira de base à l'autorité décisionnaire pour vérifier la conformité du projet avec le droit de l'environnement.

Les enjeux environnementaux à étudier dans le RIE sont identifiés grâce à une enquête préliminaire. Si l'enquête préliminaire est en mesure de présenter tous les effets sur l'environnement ainsi que les mesures visant à protéger l'environnement, alors le rapport d'enquête préliminaire (REP) peut être utilisé en tant que RIE et aucune autre étude environnement n'est nécessaire. L'enquête préliminaire peut être comparée au dossier de base en droit wallon.

L'enquête préliminaire et son cahier des charges (précisant les études environnementales à réaliser et leur cadre spatio-temporel) sont réalisés par le requérant et présentés à l'autorité compétente. Cette dernière les transmet à l'OFEV et au service cantonal spécialisé de la protection de l'environnement.

L'OFEV (si procédure fédérale) et le service cantonal spécialisé de la protection de l'environnement émettent un premier avis sur l'enquête préliminaire et son cahier des charges. Ces avis rendus portent donc sur le contenu du RIE.

Le cahier des charges ainsi validé sert de base pour que le requérant procède aux études environnementales nécessaires. Une fois celles-ci réalisées, le requérant rédige le RIE contenant les résultats des études environnementales et les mesures de protection de l'environnement.

Une fois le RIE rédigé, l'autorité compétente en vérifie la recevabilité (conformité par rapport au cahier des charges, etc.) et le transmet à l'OFEV et au canton pour avis. L'examen vise à s'assurer de la conformité du projet par rapport aux prescriptions légales sur la protection de l'environnement (législation relative à la protection de l'environnement, de la nature, de l'eau, des forêts, des patrimoines et sites, etc). Cet examen revêt un caractère d'expertise qui, sauf raisons valables, lie l'autorité décisionnaire. Notons que l'article 1.1 de la loi sur la protection de l'environnement est libellé comme suit : *“La présente loi a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol”*.

En parallèle de la transmission aux services de l'environnement, l'autorité compétente ouvre la procédure de mise à l'enquête. Le RIE et le rapport sur son examen doivent être rendus accessibles au public pendant une durée de 30 jours. Cette procédure permet aux citoyens et organisations autorisés de partager leurs oppositions au projet à l'autorité compétente. Les citoyens et organisations autorisés sont les personnes qui sont “particulièrement touchées” par la décision et qui ont un “intérêt légitime” à émettre des observations. L'autorité compétente décide alors de mettre en œuvre des séances de conciliation si nécessaire. Ce type de procédure informelle doit permettre d'éviter de longues procédures de recours juridiques en mettant en présence l'auteur de projet, les autorités et les opposants (citoyens ou associations environnementales).

Le canton rend son avis (incluant celui du service cantonal spécialisé de la protection de l'environnement) à l'autorité compétente, qui elle-même le transmet à l'OFEV.

Dans un délai de 5 mois, l'OFEV doit rendre son évaluation sur le projet et le RIE. Son avis comporte des charges et conditions sur des mesures à prendre.

L'autorité compétente prend la décision finale en se basant sur l'avis de l'OFEV et en consultant l'avis du canton. Cette décision finale peut être assortie de charges et conditions pour la protection de l'environnement. Elle publie ensuite sa décision, le RIE et les avis émis. Cette décision peut faire l'objet d'un recours par toute partie prenante habilitée.

L'ensemble des étapes d'une procédure fédérale d'EIE est schématisé à la figure suivante (OFEV, 2009, p. 93).

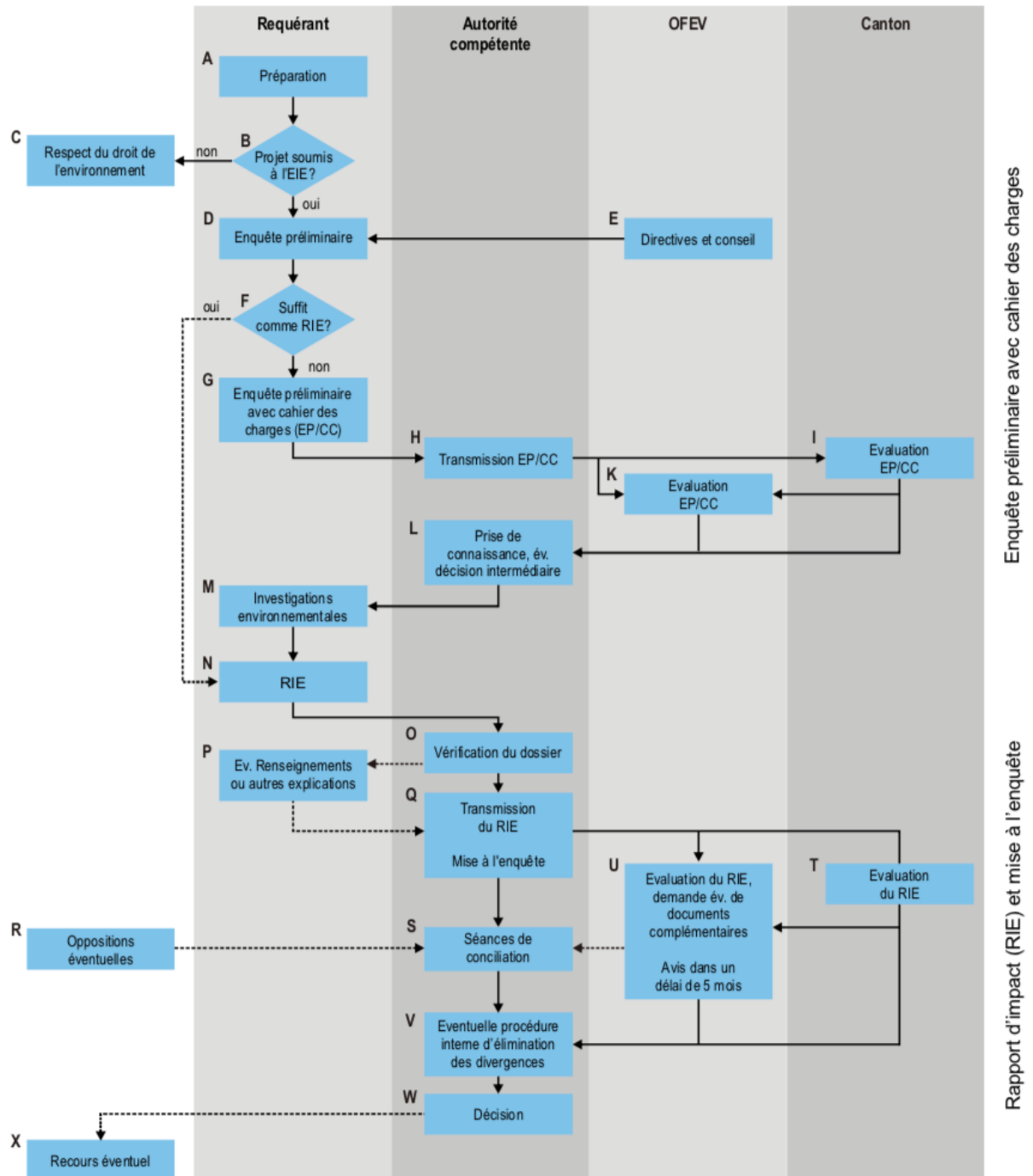


Figure 22 : Etapes d'une procédure fédérale d'EIE

### 6.2.3.2 Focus sur la consultation et la publicité

La participation du public n'est pas directement reliée à l'EIE. En effet, pour rappel cette dernière fait partie d'un cadre de procédures plus larges d'approbation d'un projet. Ces procédures d'approbation, peuvent être fédérales ou cantonales, et régissent la mise à l'enquête publique d'un projet ou non. Si une mise à l'enquête est requise, le RIE fera partie des documents soumis. Le droit de consultation applicable diffère selon qu'il s'agisse d'une procédure fédérale ou cantonale :

- Installations d'exploitation d'énergie éolienne d'une puissance installée supérieure à 5MW : procédure cantonale
- Création de lignes à haute tension supérieure à 220 kV : procédure fédérale

## 6.2.4 France

En France, l'évaluation environnementale est régie par les articles L122-1 et suivants du Code de l'environnement.

### 6.2.4.1 Définition

L'article L122-1, III du code de l'environnement définit l'évaluation environnementale comme suit : *“L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après “étude d'impact”, de la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage”.*

### 6.2.4.2 Intervention systématique ou au cas par cas

Elle peut être systématique si le projet répond à des seuils et critères définis par voie réglementaire ou au cas par cas. La fixation des critères et seuils, ainsi que la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas sont réalisées en fonction de l'annexe III de la directive 2011/92/CE modifiée. Le code de l'environnement liste les projets (art. R.122-2) et plans et programmes (art. R.122-17) qui sont soumis au régime de l'examen au cas par cas.

Si un projet relève de l'examen au cas par cas, le maître d'ouvrage doit saisir l'autorité compétente pour approuver le projet qui décide s'il y a lieu ou non de procéder à une évaluation environnementale. Avant la loi Energie et climat de 2019, cet examen au cas par cas était réalisé par l'autorité environnementale, également compétente pour réaliser l'évaluation environnementale. Le changement induit par cette loi vise à se conformer à la jurisprudence consacrant un principe d'indépendance entre les procédures. Dans ce cadre d'examen au cas par cas, la décision est prise relativement aux données issues de l'annexe 3 de la directive 2011/92/CE, c'est-à-dire relativement à une liste de critères portant sur les caractéristiques du projet, sa localisation et les caractéristiques de l'impact potentiel.

### 6.2.4.3 Procédure

L'évaluation environnementale ainsi que la demande d'autorisation font l'objet d'un avis de la part de l'autorité environnementale ainsi que des collectivités territoriales. Le maître d'ouvrage est tenu d'adresser une réponse écrite à l'avis de l'autorité environnementale.

L'autorité environnementale compétente varie selon le niveau de décision ou selon le statut du porteur de projet. Son indépendance vis-à-vis de l'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou non le projet est rappelée par la jurisprudence avec les arrêts du Conseil d'Etat des 6 et 28 décembre 2017 : *“l'Etat doit garantir une séparation fonctionnelle entre l'autorité qui instruit une demande d'autorisation et l'autorité qui émet un avis sur l'évaluation environnementale d'un projet”* (cf : CE, 6 décembre 2017, n° 400559, CE, 28 décembre 2017, n° 407601).

En matière de ligne à haute tension, le ministère de l'écologie étant impliqué dans la décision, c'est le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) qui joue le rôle d'autorité environnementale.

Enfin, l'évaluation environnementale ainsi que la réponse écrite du maître d'ouvrage sont mis à disposition du public par voie électronique au moment de l'ouverture de l'enquête publique (Art. L.123-2 du code de l'environnement) ou de la participation du public par voie électronique (Art. L123-19 du code de l'environnement).

#### 6.2.4.4 Champ d'application de l'étude d'impact en matière d'énergie (projets)

En matière d'infrastructures énergétiques, les champs d'application de l'étude d'impact systématique et de l'étude d'impact au cas par cas sont définis dans le tableau suivant<sup>32</sup>.

Catégories d'aménagements, d'ouvrages et de travaux	Projets soumis à étude d'impact systématique	Projets soumis à la procédure de cas par cas
Lignes aériennes	Constructions de lignes aériennes d'une tension égale ou supérieure à 63 kV et d'une longueur de plus de 15 km	Construction de lignes aériennes d'une tension égale ou supérieure à 63 kV et d'une longueur inférieure à 15 km ;  Travaux entraînant une modification substantielle de lignes aériennes d'une tension égale ou supérieure à 63 kV et d'une longueur de plus de 15 km
Liaisons souterraines	Construction et travaux d'installation de liaisons souterraines d'une tension égale ou supérieure à 225 kV et d'une longueur de plus de 15 km	Construction et travaux d'installations de liaisons souterraines d'une tension supérieure à 225 kV et d'une longueur inférieure à 15 km

<sup>32</sup> Tableau annexé à l'article R.122-2 sur le champ d'application des études d'impact ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000026890235/2013-06-03/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000026890235/2013-06-03/))



Poste de transformation		Postes de transformation dont la tension maximale de transformation est égale ou supérieure à 63 kV, à l'exclusion des opérations qui n'entraînent pas d'augmentation de la surface foncière des postes de transformation
-------------------------	--	---

Notons que les projets de lignes de tension supérieure ou égale à 400 kV et d'une longueur supérieure à 10 km impliquent une saisine de droit de la CNDP qui organise un débat public en amont de la procédure d'évaluation environnementale (art. L.121-8-I) (voir focus sur la participation).

Les projets de lignes de tension supérieure ou égale à 200 kV et d'une longueur aérienne supérieure à 15 km doivent être publiés par le maître d'ouvrage et une série d'acteur peut saisir la CNDP pour organisation d'un débat public en amont de la procédure (art. L.121-8-II)

## 6.2.5 Québec

### 6.2.5.1 L'évaluation environnementale des projets

Le 23 mars 2017 a été adoptée la nouvelle Loi sur la qualité de l'environnement. Cette loi participe à moderniser la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Le Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets (REEIE) a été adopté le 23 mars 2018. Ce REEIE s'applique notamment aux infrastructures de production et de transport d'énergie, avec des seuils d'assujettissement (art. 10 et 11 de la partie II de l'annexe 1 du REEIE) :

- Construction de ligne de transport et de répartition d'énergie électrique d'une tension égale ou supérieure à 315 kV sur une distance de plus de 2 km ;
- Parc éolien d'une puissance égale ou supérieure à 10 MW.

#### a) Procédure :

##### Phase 1 : Avis de projet et directive

Un porteur de projet prévient le ministère de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques de son intention de mettre en œuvre un projet. Ce dépôt de l'avis de projet est couplé à l'ouverture d'un registre informatisé qui contiendra tous les documents relatifs à l'évaluation environnementale.

Une directive ministérielle précisant le contenu de l'étude d'impact lui est transmise. La directive a fait l'objet d'une consultation auprès de divers acteurs : gouvernementaux, non gouvernementaux, communautés autochtones. Notons qu'elle doit être révisée régulièrement afin d'en actualiser le contenu. Les utilisateurs de la directive sont invités à faire des commentaires et suggestions à l'occasion de ces révisions. Cette directive définit la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact à réaliser.

### **Phase 2 : Consultation sur les enjeux**

Via un formulaire disponible sur le registre informatisé des évaluations environnementales, chacun peut faire des observations et propositions visant à mettre en lumière des enjeux à aborder au sein de l'étude d'impact. Les enjeux soulevés jugés pertinents sont publiés par le ministre pour qu'ils soient pris en compte dans l'étude.

### **Phase 3 : Etude d'impact**

L'étude d'impact sur l'environnement est réalisée par l'initiateur du projet.

Ensuite, l'étude d'impact est publiée au Registre des évaluations environnementales. Le ministre vérifie si le contenu de la directive a bien été intégré dans l'étude. Avant de la juger recevable, le ministre peut demander des précisions ou compléments d'informations au porteur de projet.

### **Phase 4-a : Mandat du Bureau des Audiences publiques sur l'environnement (BAPE)**

Suite à la validation de l'étude d'impact par le ministre, l'ouverture de la période d'information publique (2), d'une durée de 30 jours, est annoncée par le BAPE ainsi que par le porteur de projet via un journal local.

Le BAPE fait une recommandation au ministre par rapport au type de mandat qui devrait lui être donné en fonction de l'existence ou non d'une demande de la part du public d'organiser une consultation publique ou une médiation (3) :

- Mandat d'audience publique : 4 mois
- Mandat de consultation ciblée : 3 mois
- Médiation : 2 mois

Ensuite, le BAPE transmet au ministre un rapport ainsi que ses conclusions, qui sont rendues publiques.

### **Phase 4-b : Rapport d'analyse environnementale du ministère**

Le projet est analysé par les spécialistes du ministère et ceux des autres organismes concernés. Cet examen a pour but de conseiller le ministre sur son acceptabilité environnementale, sa pertinence et, le cas échéant, ses conditions d'autorisations.

### **Phase 5 : Recommandations et décision**

Le ministre réalise une analyse et fait une recommandation au gouvernement à partir du rapport du BAPE (préoccupations du public) et du rapport d'analyse environnementale du ministère (analyse technique, juridique et scientifique). La décision du gouvernement est rendue par décret :

- Autorisation du projet, avec ou sans modifications et aux conditions qu'il détermine
- Refus du projet

### **Phase 6 : Surveillance, suivi et contrôle**

Le porteur de projet est responsable :

- de la surveillance du projet quant aux conditions de l'autorisation gouvernementale
- du suivi du projet : adéquation avec les impacts prévus
- du contrôle des mesures d'atténuation

Le ministère exerce un contrôle du projet.

### **b) Focus sur la participation du public dans le cadre des procédures environnementales**

Au Québec, trois mécanismes permettent la participation du public dans le cadre des procédures d'évaluation environnementale :

- Consultation sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder
- Période d'information publique
- L'enquête et l'audience publique, la médiation ou la consultation ciblée

#### **(1) Consultation sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder**

L'article 31.3.1 de la Nouvelle Loi sur la qualité de l'environnement permet à toute personne, groupe ou municipalité de faire part au ministre, par écrit et dans le délai prévu, soit 30 jours, de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder.

Le gouvernement définit comme un enjeu une préoccupation majeure pour le gouvernement, la communauté scientifique ou la population, y compris les communautés autochtones concernées, et dont l'analyse pourrait influencer la décision du gouvernement quant à l'autorisation ou non d'un projet<sup>1</sup>.

Il s'agit d'une consultation électronique à réaliser grâce à un formulaire dans le Registre des évaluations environnementales. Les commentaires doivent concerner les enjeux liés au projet et au milieu d'accueil. Les commentaires pertinents sur les enjeux qui devraient être abordés dans l'étude d'impact sont publiés dans le Registre des évaluations environnementales et transmis au porteur de projet.

#### **(2) Période d'information publique**

Une fois l'étude d'impact réalisée et jugée recevable par le ministre, ce dernier donne mandat au BAPE pour tenir une période d'information publique d'une durée de 30 jours.

Durant la période d'information publique, les documents sur le projet sont mis à disposition du public dans des centres de consultation (ex : bibliothèque municipale), sur le site internet du BAPE et dans le Registre des évaluations environnementales.

A l'occasion de cette période d'information publique, une séance d'information est organisée par le BAPE. Tous les citoyens du milieu visé par l'implantation du projet sont invités. Lors de cette séance, le BAPE explique la procédure d'évaluation environnementale, son rôle et ses mandats et le porteur de projet présente son projet. Les citoyens peuvent poser des questions.

Pendant la période d'information publique, une personne, groupe, organisme ou municipalité peuvent demander que soit organisée une consultation publique ou une médiation.

A la fin de la période d'information publique, le BAPE rédige un compte rendu qui est publié et transmis au ministre.

#### **(3) Enquête et audience publique, médiation et consultation ciblée**

Si à l'occasion de la période d'information publique, le ministre a reçu une demande y relative, il peut demander un avis au BAPE sur le type de mandat qu'il peut lui confier : à savoir

- Enquête et audience publique
- Médiation
- Consultation ciblée

Notons que ce type de procédure n'est pas systématique et intervient uniquement si un citoyen ou une organisation en a fait la requête auprès du MELCC. Sur l'année 2018 – 2019, la mise en place de l'une de ces procédures a concerné 40% des projets soumis à étude d'impact (AQEI, 2020).

A l'issue de chacun de ces trois mandats, le BAPE rédige un rapport sur ses constats et analyses au ministre, à l'initiateur du projet, aux requérants et à toute personne qui en fait la demande. Ce rapport doit également être rendu public.

### *3-a : Enquête et audience publique*

Le président du BAPE forme une commission d'enquête composée d'au moins un commissaire. L'audience publique peut accueillir tout citoyen qui le souhaite. Elle se déroule dans un lieu sur le territoire d'accueil du projet et peut également être facilitée par des moyens technologiques :

- 1<sup>ère</sup> partie : les citoyens et la commission d'enquête s'informent sur les aspects et enjeux du projet. Cette partie doit durer au minimum 21 jours ;
- 2<sup>ème</sup> partie : la population peut exprimer ses opinions et préoccupations

### *3-b : Médiation*

D'une durée de deux mois, cette démarche est à privilégier dans les situations suivantes :

- Peu de demandeurs ;
- Enjeux soulevés sont circonscrits à des éléments de nuisances et de cohabitation
- La justification du projet n'est pas remise en cause

« Il s'agit donc d'une démarche de règlement des conflits basée sur la négociation ».

### *3-c : La consultation ciblée*

D'une durée de trois mois, cette démarche est à privilégier dans les situations suivantes :

- Les enjeux soulevés sont circonscrits à un nombre restreint de préoccupations
- La justification du projet n'est pas remise en cause

Cette procédure comporte une seule partie au cours de laquelle les participants soulèvent leurs questionnements et sont présentées les diverses opinions. Tout citoyen peut participer à cette procédure qui a lieu sur le territoire concerné et peut également être facilitée par moyens technologiques.

« Ce type de mandat permet d'aborder certaines préoccupations spécifiques et peut se faire auprès de certains acteurs en particulier (personne, groupe, organisme ou municipalité).

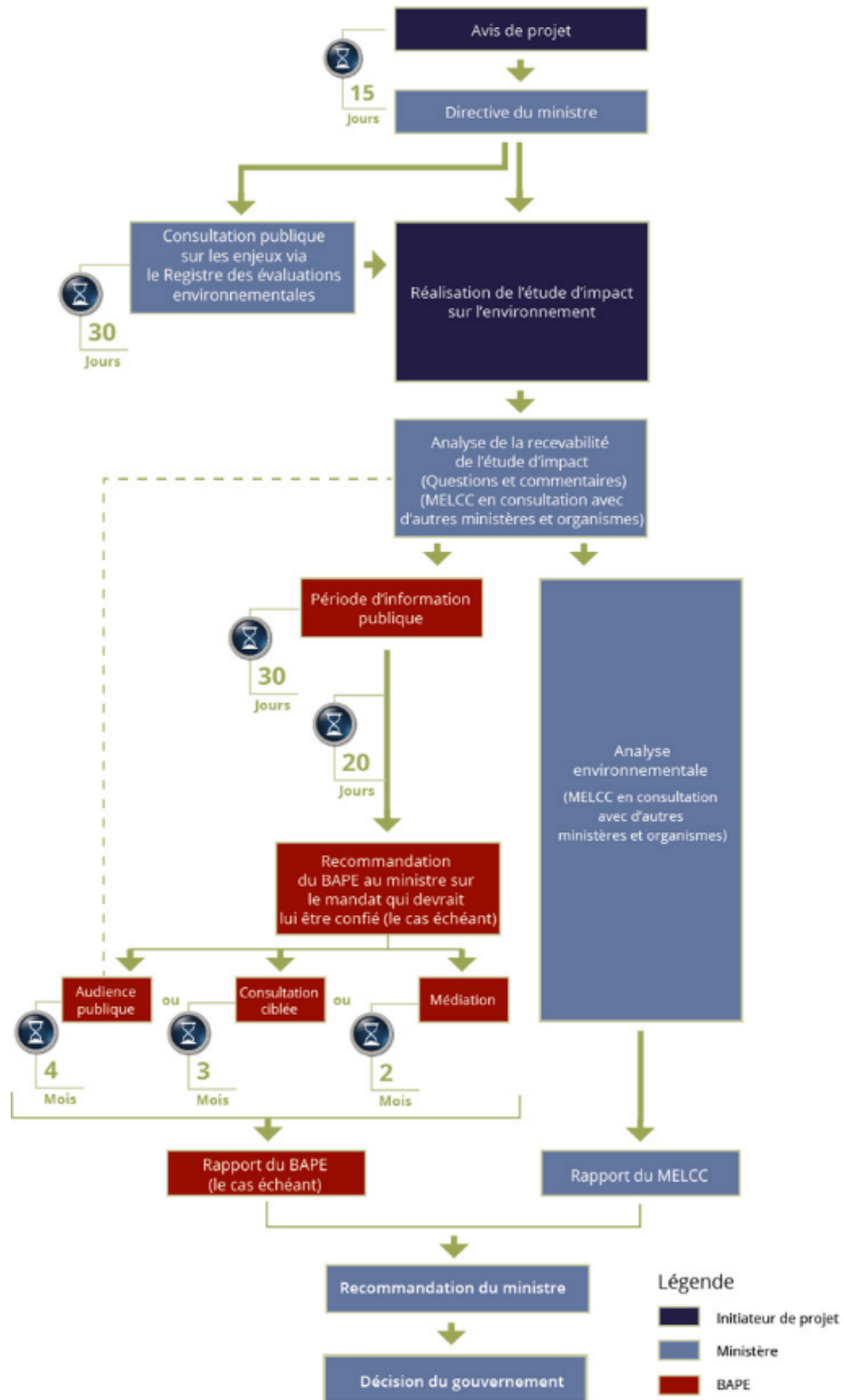


Figure 23 : Procédure d'évaluation environnementale au Québec (Source : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/procedure.html>)

## 6.3 LE CONTENU DE L'ETUDE

### 6.3.1 Région wallonne

#### 6.3.1.1 La définition du contenu

Le Rapport d'Incidences Environnementales (RIE) est imposé lorsqu'une évaluation environnementale est requise pour un plan ou schéma du CoDT (art.DVIII.33). Il est distingué du plan ou du schéma lui-même.

Le RIE identifie, décrit et évalue :

- les incidences non négligeables probables de la mise en oeuvre du plan ou du schéma ;
- les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du schéma (art.D.VIII.33).

Le contenu du RIE est déterminé en 2 étapes :

- un contenu minimal imposé dans le CoDT (art.D.VIII.33) et soumis à la consultation publique (RIP) :
  - o 1° un résumé du contenu, une description des objectifs principaux du plan ou du schéma et les liens avec d'autres plans et programmes pertinents, et notamment avec l'article D.I.1. ;
  - o 2° les aspects pertinents de la situation socio-économique et environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou le schéma n'est pas mis en oeuvre ;
  - o 3° les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable ;
  - o 4° en cas d'adoption ou de révision d'un plan de secteur, d'un schéma de développement pluricommunal ou communal, d'un schéma d'orientation local, les incidences non négligeables probables spécifiques lorsqu'est prévue l'inscription d'une zone dans laquelle pourraient s'implanter des établissements présentant un risque majeur pour les personnes, les biens ou l'environnement au sens de la directive 96/82/C.E. ou lorsqu'est prévue l'inscription de zones destinées à l'habitat ainsi que de zones ou d'infrastructures fréquentées par le public à proximité de tels établissements ;
  - o 5° les objectifs de la protection de l'environnement pertinents et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de l'élaboration du plan ou du schéma ;
  - o 6° les problèmes environnementaux liés au plan ou au schéma en ce compris les incidences non négligeables probables, à savoir les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long terme, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs, sur l'environnement, y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs ;
  - o 7° en cas d'adoption ou de révision du schéma de développement du territoire ou d'un plan de secteur, les incidences sur l'activité agricole et forestière ;
  - o 8° les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative non négligeable de la mise en oeuvre du plan ou du schéma sur l'environnement ;
  - o 9° en cas d'adoption ou de révision d'un plan de secteur, l'évaluation des compensations proposées par le Gouvernement en application de l'article D.II.45, § 3 ;
  - o 10° la présentation des alternatives possibles et de leur justification en fonction des points 1° à 9° ;
  - o 11° une description de la méthode d'évaluation retenue et des difficultés rencontrées ;
  - o 12° les mesures de suivi envisagées conformément à l'article D.VIII. 35 ;
  - o 13° un résumé non technique des informations visées ci-dessus.
- Cependant, ce contenu ne doit pas contenir tous les points si leur non pertinence est justifiée (Trav.parl.w.n°307/1). Le contenu minimal requis dans le CoDT est quasi identique à celui de la directive « plans et programmes » ;
- un contenu spécifique au cas concerné défini après consultation des instances d'avis.

Le contenu du RIE est déterminé par l'autorité compétente pour adopter le plan (le Ministre d'après l'article R.VIII.33.1) ou le schéma, ou la personne qu'elle désigne à cette fin en tenant compte :

- des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes ;
- du contenu et du degré de précision du plan ou du schéma ;
- du stade atteint dans le processus de décision ;
- du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation.

De plus, il peut être tenu compte des informations recueillies lors d'évaluations réalisées antérieurement sur des plans appartenant à un même ensemble hiérarchisé (art.D.VIII.37). Les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à d'autres niveaux de décision ou en vertu d'autres instruments législatifs communautaires peuvent être utilisés pour fournir les informations énumérées dans le contenu minimum (annexe I de la directive).

### **6.3.1.2 Le RIE : spécifique et évolutif**

Des adaptations sont possibles sur base du RIE et des avis pour « répondre aux recommandations de l'auteur du RIE et aux avis techniques rendus... » (doc parl. Sess 2015-2016, n° 307/1, p.34). Le RIE est donc précisé au cas par cas et revêt un caractère évolutif ; en permettant d'apporter des éléments complémentaires, de phaser et d'appréhender plus précisément des éléments après consultation des instances d'avis ou même lorsque le projet est davantage développé lors de la procédure de demande de permis (Wolters et Kluwer, CoDT). Le législateur était visiblement conscient des difficultés potentielles à ce stade de la procédure rencontrées par l'auteur du RIE en termes de cohérence entre les résultats du RIE (c'est-à-dire les incidences évaluées du projet de révision du plan de secteur) et le projet d'urbanisme postérieur. Il s'agit en effet d'évaluer des incidences sur des éléments soit trop généraux (relatifs à une révision de plan de secteur), soit pas assez précis (car dépendant des caractéristiques d'un futur projet non défini).

Afin d'aboutir à l'adoption de la révision du plan de secteur et de démarrer la procédure de demande du permis, le RIE relatif à la révision du plan de secteur ne peut en définitive développer que des éléments ayant trait à la localisation du tracé de l'infrastructure au risque d'être confronté à des considérations techniques et trop avancées relevant du projet lui-même. Il s'agit dès lors de mieux distinguer le contenu du RIE d'une révision de plan de secteur lorsqu'elle a pour objet un projet soumis lui-même à évaluation environnementale. Celle-ci devant faire l'objet d'éléments plus techniques en rapport direct avec les infrastructures nécessaires au projet.

### **6.3.1.3 L'agrément, élément de garantie de l'impartialité de l'auteur du RIE ?**

*L'agrément* est l'« acte administratif unilatéral par lequel l'administration associe une personne de droit privé ou de droit public à la gestion d'un service public, ou du moins, à l'accomplissement d'une mission jugée d'utilité publique, et à cette fin, lui confère certains pouvoirs et lui impose certaines obligations » (P. Goffeaux, Dictionnaire de droit administratif, Bruylant, 2016, cité par Wolters Kluwer-CoDT).

Son objectif est d'éviter « de n'exercer le contrôle de la qualité des documents qu'a posteriori avec le risque de perte considérable de temps si les projets devaient être revus de fond en comble. Le fait de confier l'élaboration de ces documents à des personnes dont les qualités professionnelles ont été actées par un agrément est de nature à pallier ce risque » (Parl. W., 2013-2014, n°942/1).

Alors qu'un agrément de l'auteur du projet de plan, schéma et guide est requis, dans le cas du plan de secteur, un agrément supplémentaire octroyé en application du Livre Ier du code de l'environnement est requis pour la réalisation de son RIE (art.D.I.11, R.I.12-3 et D.VIII.34). C'est la valeur réglementaire et la portée juridique du plan de secteur qui justifient ce double agrément (trav.parl.w.n°307/1). Les dispositions relatives à l'agrément pour les révisions de plan de secteur se retrouvent ainsi dans deux livres du CoDT : le livre Ier (art.D.I.11) et le livre VIII (art.D.VIII.34).

La nécessité d'un régime d'agrément est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général. L'élaboration et la révision de plans, prévus par la législation relative à l'aménagement du territoire, constituent des tâches d'intérêt général ou l'accomplissement d'un service public au sens fonctionnel (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 67/99 du 17 juin 1999).

C'est le porteur du projet (demandeur) qui effectue le choix du bureau agréé. Lorsque la révision de plan de secteur est d'initiative communale ou d'une personne physique ou morale comme dans le cas de la Boucle du Hainaut, *le gouvernement dispose d'un contrôle sur le choix de l'auteur du RIE qu'il peut récuser* par l'intermédiaire du SPW Territoire.

Le choix (et le financement) de l'auteur du RIE par le demandeur qui suppose une relation de clientèle entre les deux pose la question de son entière impartialité, malgré l'existence d'un agrément et le caractère d'intérêt général de la révision de plan de secteur.

En pratique, ces éléments prévus par le CoDT pour assurer la fiabilité du RIE et de la révision de plan ne semblent pas suffire étant donné les problèmes de confiance récurrents et les remises en question de cette fiabilité opérées par la population lors des consultations, notamment dans le cadre du dossier concernant la Boucle du Hainaut.

### 6.3.2 Allemagne

La procédure de cadrage permet à l'autorité compétente d'informer le requérant sur la portée, le contenu et la méthodologie de la déclaration d'impact sur l'environnement (DIE). Une réunion de cadre sur le contenu de l'étude peut être organisée avec les autorités compétentes, des experts et des tiers intéressés.

Réalisée par le porteur de projet, la Déclaration d'impact sur l'environnement doit au moins contenir les éléments suivants (art. 6 de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement) :

- Description de l'état initial de l'environnement ;
- Description du projet ;
- Description des solutions de substitution envisagées ;
- Descriptions des mesures MRC ;
- Description des effets significatifs sur l'environnement ;
- Un résumé non technique



### 6.3.3 Suisse

Le contenu du RIE est déterminé au cas par cas selon l'importance du projet. Après la réalisation de l'enquête préliminaire qui identifie les principaux impacts du projet, l'auteur de projet élabore un cahier des charges, qui définit la manière dont il va analyser ces impacts dans le RIE. Ces deux documents permettent donc d'identifier les principales incidences et les principaux aspects à approfondir dans le RIE. Ils sont tous deux soumis aux autorités spécialisées de l'environnement (OFEV si procédure fédérale ; service cantonal si procédure cantonale). La consultation de ces documents par les services spécialisés leur permet d'évaluer en amont l'impact des projets. L'enquête préliminaire, le cahier des charges et l'avis des autorités rendus sur ceux-ci permettent donc de définir le contenu du RIE. Néanmoins, l'article 9 de l'OEIE définit une trame minimum à intégrer dans un RIE :

- Contenir toutes les indications dont l'autorité compétente a besoin pour apprécier le projet ;
- Rendre compte de tous les aspects de l'impact sur l'environnement imputables à la réalisation du projet et les évaluer aussi bien isolément que collectivement et dans leur action conjointe ;
- Présenter la manière dont les résultats des études environnementales effectuées dans le cadre de l'aménagement du territoire sont pris en compte

### 6.3.4 France

Le contenu minimum d'une étude d'impact sur un projet est défini à l'article R.122-2 du code de l'environnement. Ce contenu minimum reprend les éléments suivants :

- Résumé non technique ;
- Description du projet ;
- Description des aspects pertinents de l'état actuel dénommé scénario de référence et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet ;
- La description des facteurs susceptible d'être affectés de manière notable par le projet ;
- La description des incidences notables ;
- La description des incidences négatives notables du projet ;
- La description des solutions de substitution et une indication des principales raisons du choix effectué ;
- Les mesures pour éviter, réduire ou compenser les effets (ERC) ;
- Les modalités de suivi des mesures ERC ;
- La description des méthodes de prévision ;
- Les noms, qualités et qualifications des experts qui ont préparé l'étude d'impact.

### 6.3.5 Québec

Une directive ministérielle définit dans chaque cas d'espèce la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact à réaliser. Elle est composée d'une partie commune à tous les projets et d'annexes relatives à chaque type de projet. On retrouve notamment :

- Mise en contexte du projet :
  - Présentation de l'initiateur
  - Localisation du projet

- Contexte et raisons d'être du projet
- Analyse des solutions de rechange du projet
- Aménagements et projets connexes
- Démarches d'information et de consultation du public
- Description du milieu de réalisation
  - Délimitation de la zone d'étude
  - Description du milieu récepteur
- Description des variantes de réalisation
  - Détermination des variantes
  - Description de la ou des variantes sélectionnées
- Enjeux
- Analyse des impacts
  - Présentation du lien entre les enjeux et les impacts
  - Description des impacts
- Mesures d'atténuation et de compensation envisagées
  - Atténuation des impacts
  - Compensation des impacts résiduels
  - Description des effets cumulatifs
- Plan préliminaire des mesures d'urgences
- Programme préliminaire de surveillance
- Programme préliminaire de suivi environnemental
- Synthèse du projet

Depuis la nouvelle loi sur la qualité de l'environnement de 2017, et le règlement précisant les modalités de mise en œuvre de 2018, la consultation du public sur les enjeux a été intégrée en droit québécois. Dans un délai de 30 jours, toute personne, groupe ou municipalité peut faire part au ministre de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder. Cette consultation sur les enjeux se réalise par voie électronique. Les commentaires pertinents qui devraient être abordés dans l'étude d'impact sont publiés dans le Registre des évaluations environnementales et transmis au porteur de projet.

## SYNTHESE SUR LES PROCEDURES D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

### Evolutions législatives récentes

Alors que les lois instaurant les procédures d'évaluation environnementales datent du siècle dernier pour l'ensemble des pays étudiés, les récentes évolutions des législations témoignent d'une nécessité d'adapter ces procédures complexes et indispensables, qui ralentissent cependant la mise en œuvre des projets. C'est notamment le cas du Québec avec la Nouvelle loi sur la qualité de l'environnement de 2017 et de l'Allemagne avec la loi sur l'accélération de l'extension des lignes énergétiques de 2019.

Au Québec, la nouvelle loi sur la qualité de l'environnement instaure une procédure d'évaluation environnementale stratégique (EES) des plans et programmes, jusque-là inexistante. Le gouvernement québécois affirme le lien entre EES et évaluation environnementale des projets : la justification et l'emplacement des projets étant traités dans l'EES, l'évaluation des projets s'en trouve allégée. L'EES est également absente de la législation fédérale suisse. Les autres pays étudiés font partie de l'UE et à ce titre suivent les directives européennes en la matière.

### **Terminologie employée**

Le terme d'évaluation environnementale est ici entendu dans un sens large et peut couvrir une procédure d'EES (Wallonie) ou d'EIE d'un projet (autres pays étudiés), selon les procédures applicables d'un pays à l'autre. En vue d'améliorer la lisibilité des différentes procédures, le terme « étude d'impact » est ici utilisé en tant que terme générique pour désigner à la fois un RIE et une EIE (et leur déclinaison de termes dans les procédures étrangères : Déclaration sur l'impact environnemental en Allemagne, Rapport d'impact environnemental en Suisse, etc), soit le document qui est soumis à évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale désigne donc la procédure globale (avec participation des instances et des citoyens) alors que l'étude d'impact désigne le document soumis à évaluation environnementale.

### **Champ d'application**

Pour l'ensemble des pays étudiés, les réglementations définissent des seuils et critères pour l'application de l'évaluation environnementale. Les pays de l'Union européenne doivent notamment suivre les recommandations de la directive EIE pour l'établissements des seuils et critères. L'application de l'évaluation environnementale peut être systématique ou au cas par cas au-delà de certains seuils (Wallonie, France, Allemagne et Suisse). Néanmoins, l'examen au cas par cas pour l'assujettissement à évaluation environnementale n'existe pas au Québec, où une application systématique intervient au-delà des seuils établis par voie réglementaire.

Également, certains pays comme la Wallonie, l'Allemagne et le Québec tiennent compte de la sensibilité du milieu d'accueil du projet pour définir les seuils d'application d'une évaluation environnementale. Par exemple, en Allemagne, les projets de ligne à haute tension en région alpine, abritant des espèces d'oiseaux menacées, sont soumis à étude d'impact selon des critères plus restrictifs. Au Québec et en Wallonie, dans une logique inverse, les projets de lignes à haute tension souterraines et installées le long des voiries peuvent être dispensés de la réalisation d'étude d'incidences.

### **Autorité compétente et organe responsable de l'examen de l'étude d'impact**

Avec la loi Énergie-Climat de 2019, la France a introduit dans sa législation un principe déjà établi par la jurisprudence et selon lequel une indépendance doit être garantie entre l'autorité qui instruit une demande d'autorisation et l'autorité environnementale qui émet un avis sur l'évaluation environnementale d'un projet. Ainsi, avant la nouvelle disposition législative, c'était l'autorité environnementale qui était saisie pour se prononcer sur la nécessité ou non de réaliser une EIE pour les projets sous le régime de l'examen au cas par cas.

Dans l'ensemble des pays étudiés, une étude d'impact est réalisée par l'auteur de projet et ensuite soumise à un examen organisé par une autorité publique.

En Wallonie, l'avis rendu sur l'étude d'impact n'est pas remis par une autorité environnementale comme en France, mais par des organes consultatifs que sont le Pôle environnement et le Pôle aménagement du territoire. La Wallonie, la France et la Suisse (avec l'Office fédéral de l'environnement – OFEV) garantissent une séparation fonctionnelle entre l'autorité décisionnaire et l'organe responsable d'émettre un avis sur l'étude d'impact. Et ce, à la différence du Québec et de l'Allemagne, lesquels organisent l'examen de l'étude d'impact et la prise de décision finale sous la responsabilité du même acteur public (MELCC au Québec ; Agence fédérale des réseaux en Allemagne).

Seule la Région wallonne impose que l'auteur du projet de plan soit agréé et que la réalisation de l'étude d'impact soit réalisée par un bureau agréé. Ce double agrément wallon n'est toutefois pas suffisant pour prévenir l'apparition d'un conflit procédural, notamment au regard de la relation de clientèle entre le porteur de projet et le bureau d'étude agréé, qui soulève la question de son impartialité. En France une démarche similaire a été entreprise avec la possibilité pour les bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale d'adhérer à une charte d'engagement (respect de certains critères) sur base volontaire.

### **Contenu et cadrage de l'étude d'impact**

La fixation d'un contenu minimum par voie réglementaire et la précision particulière de ce contenu pour chaque projet au sein d'une étape de cadrage sont les deux manières, souvent complémentaires, de déterminer les éléments qui devront être pris en considération dans l'étude d'impact. Les pays soumis au droit de l'union européenne doivent suivre les recommandations de la directive EIE quant au contenu minimum à aborder. Néanmoins, on observe que ce contenu minimum est relativement homogène, même dans les pays hors UE. Le contenu minimum d'une EES revêt un caractère plus général que celui d'une EIE de projet. Dans cette dernière, on retrouve généralement la description du projet ; la description de l'état actuel de l'environnement ; l'analyse des incidences potentielles du projet ; les mesures pour éviter, réduire et compenser les incidences ; les alternatives. La réglementation helvétique est la plus imprécise quant à la détermination du contenu minimum par voie réglementaire, laissant une grande place à l'étape de cadrage.

La participation du public dans l'étape de cadrage de l'étude d'impact n'est pas uniforme selon les pays. Alors qu'elle est organisée de manière systématique au travers de la RIP, de manière orale et sans formalisme strict vis-à-vis du contenu en région wallonne, elle est facultative dans les autres pays. En France et en Allemagne, l'autorité compétente peut décider d'organiser une réunion avec les parties prenantes locales intéressées, qui peuvent ainsi faire part de leurs observations sur les enjeux du projet à étudier. En Suisse, seules les autorités publiques peuvent émettre un avis sur le cahier des charges de l'étude d'impact, préalablement établie par le porteur de projet. Enfin, le Québec a récemment innové avec sa nouvelle consultation sur les enjeux (règlement de 2018), dans laquelle le public est invité à se prononcer sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder, par voie électronique et dans un délai de 30 jours. Cette évolution législative apporte un élément de réponse à la consultation du public jugée trop tardive auparavant dans la procédure québécoise.

En France, la concertation vient nourrir le cheminement de la réflexion sur le fuseau de moindre impact.

### **Participation du public après l'évaluation environnementale**

La participation du public après l'évaluation environnementale est un élément qu'on retrouve dans l'ensemble des législations. Néanmoins, des distinctions demeurent entre les pays. Alors que cette étape est unifiée et très formalisée dans le cadre de l'enquête publique en France (avec commissaire enquêteur) et en Wallonie, et de la procédure orale en Allemagne ; le Québec propose une consultation du public à la carte. Le système québécois permet en effet au BAPE, après la période d'information du public de 30 jours et s'il a reçu une demande dans ce sens, de demander mandat pour organiser une médiation, consultation ciblée ou une audience publique. Le choix de l'une ou l'autre procédure est réalisé en vue s'adapter au mieux à la situation conflictuelle. Notons que l'intervention d'une telle procédure au Québec intervient dans 40% des cas. En Allemagne, il s'agit d'une procédure orale d'audience publique, qui peut si nécessaire, être précédée d'une étape de débat public. Enfin, en Suisse, l'évaluation environnementale est mise à l'enquête publique pendant une durée de 30 jours, période au cours de laquelle seules les associations environnementales et les personnes particulièrement touchées par la décision et qui ont un intérêt légitime à émettre des observations, peuvent le faire. L'autorité compétente peut alors décider d'organiser des séances de conciliation si nécessaire. Notons qu'en Suisse, la procédure d'évaluation environnementale est envisagée comme un outil de conformité légal. Elle permet de vérifier la conformité du projet aux différentes exigences en matière d'environnement. La législation suisse laisse une grande place à la formation de recours contre la décision finale, qui peut être engagé par toute personne ayant pris part à l'enquête publique.

La France et le Québec ont impliqué un organe chargé de l'encadrement de l'enquête publique. Il s'agit du commissaire enquêteur (ou commission d'enquête) en France et du BAPE au Québec. Ces organes rédigent un rapport sur la procédure de participation du public (se clôturant par un avis de leur part sur le projet), qui doit être pris en compte par l'autorité compétente dans sa décision finale.

### **Passage de l'évaluation environnementale à la décision**

Les procédures d'évaluation environnementale stratégique (RIE) et d'étude d'incidences de projet (EIE) ont pour vocation : d'éclairer le porteur de projet, l'administration et l'autorité en charge de la décision sur les suites à donner ou non au projet, plan ou programme, tenant compte de ses conséquences potentielles sur l'environnement et, de garantir l'information et la participation du public. Ce benchmark nous a permis de mettre en évidence le rôle de « garant environnemental » joué par des acteurs tels que le BAPE (analyse sous l'angle des préoccupations du public) et le MELCC (analyse sous les angles technique, juridique et scientifique) au Québec ; l'autorité environnementale (CGEDD pour les lignes à haute tension) en France ; l'OFEV et les services cantonaux spécialisés en environnement en Suisse en matière d'éclairage de la décision par l'autorité compétente. Ces instances interviennent soit avant l'enquête publique (France, Suisse), soit pendant (Suisse, Québec) et après (Québec) Ces dispositifs sont similaires à ce que font en Wallonie le pôle aménagement du territoire et le pôle environnement sollicités pour avis après enquête publique, à la différence près que le BAPE par exemple, assure en plus une mission de participation du public<sup>33</sup>, et que l'avis de l'autorité environnementale en France éclaire à la fois la participation du public et la décision finale car elle intervient avant l'enquête publique. En Allemagne, l'autorité compétente prend sa décision sur base d'un avis rendu par un comité d'expert issus de différentes disciplines et qu'elle a elle-même désigné pour évaluer l'étude d'impact. Ces experts interviennent entre deux moments de participation du public (participation du public sur l'étude d'impact et participation du public sur l'évaluation de l'étude d'impact par les experts). Ainsi, la participation éclaire l'expertise, qui à son tour éclaire la participation.

Dans certains pays étudiés, après la remise d'avis de ce « garant environnemental », il existe une obligation systématique (France) ou facultative (Québec, Wallonie, Suisse) de réponse écrite du demandeur (sous forme de compléments/adaptation du RIE, EIE ou projet) à l'avis émis. Par exemple, en France, cela nécessite soit un nouveau passage auprès de l'autorité environnementale pour avis, soit une identification des modifications retenues au travers d'un mémoire de réponse.

<sup>33</sup> Rappelons qu'en Wallonie, durant l'enquête publique toute personne peut tout de même obtenir des informations auprès du CATU, du Conseiller en Environnement ou de l'agent communal désigné.

## 7. FOCUS SUR LES MOMENTS PARTICIPATIFS AVANT EP

### 7.1 REGION WALLONNE

Le CoDT prévoit deux dispositifs participatifs dans le cadre d'une révision de plan de secteur : la réunion d'information préalable avant l'évaluation environnementale et l'enquête publique.

Le CoDT organise la réunion d'information préalable dans son article DVIII 5. Elle est prévue pour les plans de secteur dont la révision est d'initiative communale ou d'initiative d'une personne physique ou morale, privée ou publique.

Elle a pour objet :

- de permettre au demandeur de présenter le dossier de base visé à l'article D.II.44 ;
- de permettre au public de s'informer et d'émettre ses observations sur le projet de révision du plan de secteur ;
- de mettre en évidence, le cas échéant, les points particuliers qui pourraient être abordés dans le rapport sur les incidences environnementales (c'est-à-dire l'évaluation environnementale au sens du CoDT) ;
- de présenter des alternatives pouvant raisonnablement être envisagées pour le demandeur afin qu'il en soit tenu compte dans le rapport sur les incidences environnementales.

Elle se déroule avant l'introduction de la demande relative à son objet. Elle est organisée sous forme d'une réunion d'information suivie d'un moment d'échange avec le public. Tous les aspects pratiques (qui prend l'initiative, conditions de déroulement, mesures de publicité) sont issus du Code de l'environnement (art.D.29-5).<sup>34</sup>

Le projet de révision de plan de secteur est présenté par la personne ou l'autorité à l'initiative de la révision. Un représentant du Collège préside la réunion. Le conseiller en aménagement du territoire et urbanisme (CATU) assure le secrétariat et rédige le procès-verbal qui est ensuite tenu à disposition du public dans les administrations communales qui ont organisé la RIP (art.DVIII5).

Les modalités de la RIP prévues dans le CoDT semblent toutefois insuffisantes pour garantir une réunion de qualité et atteindre les objectifs visés par le CoDT (voir ci-dessus).

---

<sup>34</sup> (N. Van Damme, « Présentation générale du CoDT », Chron. Not., vol. 65, 2017, P.18, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des transports, Doc ? Parl. W., 2015-2016, n°307/388bis, p.242).

En effet, le CoDT ne précise pas le contenu minimal des informations à donner au public et ne donne pas la possibilité de consulter les documents décrivant le projet. La qualité de la réunion dépend dès lors du bon vouloir du demandeur de fournir les informations pertinentes et d'en laisser l'accès au public.

La portée et la forme des remarques du public consulté sont peu précisées, ce qui ne facilite pas le dépouillement qui s'ensuit.

Il s'agit aussi de la première occasion d'informer le public sur le processus de décision mais aucune disposition en ce sens n'est prévue. Pour ce point également, le demandeur a le choix d'en informer ou non les participants à la RIP. Dans le cas de la Boucle du Hainaut, le dossier de base a été introduit par des détails sur la procédure en cours.

## 7.1.1 Diffusion de l'information et invitation à participer

### 7.1.1.1 Informations sur le projet : le dossier de base

L'existence du projet est annoncée en RIP via un dossier de base, qui comprend (Art.D.II.44):

1° la justification de la révision projetée du plan de secteur au regard de l'article D.I.1 ; L'objectif est d'expliquer en quoi le projet rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins de la collectivité wallonne tout en ne compromettant pas la satisfaction des autres besoins énumérés à l'article D.I.1. du CoDT. Il est donc demandé de justifier que le projet :

- assure un développement attractif du territoire wallon (pour les populations et pour les investisseurs)
- tienne compte de la cohésion sociale en favorisant l'accès de la population aux droits fondamentaux (notamment droit au travail, à une vie digne (exemple : revenu), et à un environnement sain) ;
- tienne compte des dynamiques et des spécificités territoriales (en quoi le projet se fonde sur l'exploitation de dynamiques socio-économiques existantes dans cette partie du territoire wallon et en quoi ce territoire présente des caractéristiques géographiques adaptées au projet) ;
- assure un développement durable du territoire (Interprétation du CoDT-SPW Territoire-Contenu-type « général » – Version du 04 mai 2018) ;

2° le périmètre concerné. Le périmètre est celui qui permet au demandeur de réaliser son projet. Il ne porte dès lors pas sur les compensations ;

3° la situation existante de fait et de droit. L'objectif est de démontrer la compatibilité du périmètre retenu au regard de la situation existante de fait et de droit, illustrée par des cartes et des photos. La situation est développée (« de manière fouillée et croisée ») par thématique pertinente. Une liste de ces thématiques est proposée par le SPW Territoire. Elles concernent les milieux à la fois naturel, physique et humain et aucune n'est d'ordre socio-économique.

4° un rapport justificatif des alternatives examinées et non retenues, compte tenu notamment des besoins auxquels répond la révision projetée, des disponibilités foncières en zones destinées à l'urbanisation et de leur accessibilité ;



5° une ou plusieurs propositions d'avant-projet établies au 1/10 000<sup>e</sup>. Elles recouvrent toutes les modifications du plan de secteur proposées pour le périmètre de révision, à savoir : les nouvelles affectations, les nouveaux périmètres de protection et prescriptions supplémentaires éventuels ainsi que les tracés projetés, ou les périmètres de réservation qui en tiennent lieu, du réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie.

6° le cas échéant, des propositions de compensations (planologiques et non planologiques au regard des articles D.II.45, §3 et R.II.45-1 à 45-4 du CoDT) ;

7° les éventuelles prescriptions supplémentaires ;

8° le cas échéant, le plan ou le projet de plan d'expropriation [...]

Ce dossier constitue un élément fondamental pour motiver la décision de mise en révision ou non du plan de secteur (Trav.Parl.w. n°307/1). Il a pour objet d'exposer au Gouvernement les arguments qui justifient la nécessité de réviser le plan de secteur pour mettre en oeuvre un projet. Le dossier doit être précis par rapport au projet concerné et à ses implications en termes d'aménagement du territoire mais « ce n'est pas pour autant qu'il constitue un pré-rapport sur les incidences environnementales de la demande ». Il doit être rédigé de manière didactique et compréhensible par un public varié c'est-à-dire comprenant :

- Des cartes et des plans précis, lisibles et réalisés en couleur ;
- Des sources d'informations précises ;
- Des études spécifiques à annexer ;
- Des données récentes ;
- Des chapitres cohérents.

Chaque point doit être examiné même si les aspects qui n'ont aucune influence sur la demande ou qui ne sont pas influencés par elle ne doivent pas être détaillés.

Il peut être réalisé entièrement ou partiellement (sur des points précis nécessitant des détails techniques importants par exemple) par un bureau d'études non agréé, ce qui peut poser question<sup>35</sup>. Cependant, sur base du principe d'impartialité, ce bureau doit être distinct du bureau qui élabore l'évaluation des incidences du plan ou du projet (Interprétation du CoDT-SPW Territoire-Contenu-type « général » – Version du 04 mai 2018).

---

<sup>35</sup> Concernant le dossier de base étant un « un élément fondamental pour motiver la décision de mise en révision ou non du plan de secteur » (Trav.Parl.w. n°307/1), il développe dès le départ les caractéristiques du projet et justifie la révision du plan de secteur encourageant de nombreuses réactions lors de la RIP, première consultation du public. Son élaboration, dont l'ampleur dans les faits semble similaire à celle d'un RIE (comme l'indique l'interprétation du CoDT par le SPW Territoire (Interprétation du CoDT-SPW Territoire-Contenu-type « général » – Version du 04 mai 2018) devrait-elle dès lors être également réalisée par un auteur agréé ?

### **7.1.1.2 Informations sur la RIP**

Le Collège communal affiche un avis aux endroits habituels d'affichage au moins quinze jours avant la tenue de la réunion d'information et jusqu'au lendemain de celle-ci. Il affiche l'avis à quatre endroits proches du périmètre concerné, le long d'une voie publique carrossable ou de passage. L'avis peut être publié sur le site Internet de la commune concernée. La personne ou l'autorité à l'initiative de la révision diffuse l'avis dans deux journaux régionaux et un journal toute boîte couvrant la commune sur le territoire de laquelle la révision du plan de secteur est projetée. Cependant, dans le cas de la boucle du Hainaut, la pandémie a fourni un argument pour réaliser la RIP exclusivement via un site web propre au projet créé et géré par Elia.

Même si la quantité et la qualité des informations ne semblent pas avoir été impactées, on peut supposer qu'une adaptation de la part des citoyens à cette prise en charge complète par ce canal de communication a été nécessaire. En effet, les échanges habituellement effectués en présentiel ont eu lieu par un échange de questions-réponses via un numéro vert et emailing.

Le demandeur invite à la réunion le Gouvernement ou son représentant, un représentant du SPW Territoire et le fonctionnaire délégué, un représentant du SPW Agriculture, le pôle « Environnement », la(les) CCATM, le pôle « Aménagement du territoire », les représentants de la commune sur le territoire de laquelle la révision du plan de secteur est projetée.

### **7.1.1.3 Gestion des apports de la réunion**

A la suite de la RIP :

Toute personne peut adresser pendant 15 jours au collège communal ses observations, suggestions, alternatives sur le projet de révision de plan de secteur ;

Le collège communal adresse à la personne ou l'autorité à l'initiative de la révision la copie de ces observations/suggestions/alternatives.

Le projet de révision de plan de secteur est présenté par la personne ou l'autorité à l'initiative de la révision. Un représentant du Collège préside la réunion. Le conseiller en aménagement du territoire et urbanisme (CATU) assure le secrétariat et rédige le procès-verbal qui est ensuite tenu à disposition du public dans les administrations communales qui ont organisé la RIP (art.DVIII15).

La réponse à apporter aux avis/remarques n'est pas formalisée. En effet, dans la RIP, le caractère raisonnable des alternatives proposées par le participant est laissé à l'appréciation du demandeur et les remarques formulées en RIP ou par écrit ne sont pas obligatoirement « prises en compte ».

En pratique, les remarques et observations sont déjà examinées à ce stade par le demandeur car le public a encore la possibilité de réagir lors de l'enquête publique sur les points qu'il souhaite relever et a tendance à réclamer systématiquement une réponse à ces remarques en RIP. Pour éviter un avis négatif généralisé à l'enquête publique, chaque remarque/observation issue de la RIP est idéalement examinée au regard des objectifs de la révision du plan de secteur et son intégration ou non justifiée dans le projet de révision.

Les remarques et observations font par ailleurs partie du dossier sur lequel l'autorité compétente fonde sa décision d'adopter ou non le projet de révision ou la révision de plan de secteur (voir chapitre décision, art.D.VIII.6.4°).

Cependant, « de la précision de la réclamation dépend la précision attendue de la réponse. Il a été jugé qu'est suffisante une réponse qui n'est pas moins précise que la réclamation » (C.E. 6/01/1989 n°31.676). Mais la décision d'adopter un plan est illégale si elle n'indique pas les motifs pour lesquels elle s'écarte des avis qui lui sont défavorables. (C.E. 9/10/2017, n°239.441).

## 7.2 ALLEMAGNE

La déclaration d'impact sur l'environnement (DIE) est un document réalisé par l'auteur de projet et soumis à l'autorité compétente qui s'assure de sa recevabilité. Concrètement, la DIE présente le projet, ses principales incidences sur l'environnement et sert de base à l'évaluation des incidences sur l'environnement. une fois jugée complète, la DIE est mise à disposition du public par divers moyens (support papier et électronique). Pendant 6 semaines, le public est invité à émettre des commentaires sur la die.

## 7.3 SUISSE

En Suisse, il n'y a pas d'obligation de consultation du public en amont et celle-ci se déroule de manière informelle. Ainsi, le gouvernement recommande au porteur de projet de grande ampleur et problématique, d'intégrer le public dès l'amont du projet et de l'informer régulièrement de l'avancement de la procédure via des réunions publiques et la mise en place d'une plateforme. Le manuel de réalisation des EIE suisse recommande également pour les projets complexes et de grande envergure, tel que c'est le cas pour les projets de ligne à haute tension, de mettre en place une commission de projet composée des représentants du requérant, de l'autorité compétente, du service spécialisé de la protection de l'environnement et autres tiers intéressés, qui aurait pour mission de "faire ressortir de manière informelle les préoccupations des autorités et groupes d'intérêt dans l'étude de projet" (Manuel EIE, p. 89).

## 7.4 FRANCE

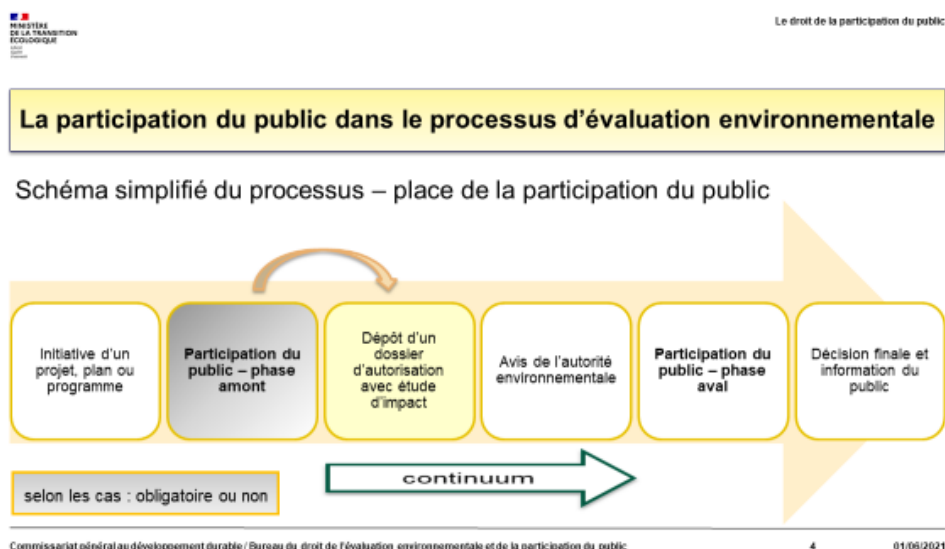


Figure 24 : La participation du public dans le processus d'évaluation environnementale

## 7.4.1 Enjeux et formes de la participation « amont »

### **7.4.1.1 Les enjeux de la participation en amont du dépôt d'un dossier d'autorisation sont les suivants :**

- Associer le public à l'élaboration du projet, plan ou programme, à un stade où toutes les options ne sont pas encore ouvertes ;
- Inciter le porteur de projet ou de plan, programme à organiser de façon volontaire une concertation (lorsque celle-ci n'est pas imposée) pour favoriser le dialogue.

Les procédures de la participation en amont sont le débat public (organisé par la CNDP) et la concertation préalable (participation d'un garant, désigné par la CNDP dans certains cas).

Créée en 1995 par la « loi Barnier » qui instaure le débat public, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) est installée en 1997. Autorité administrative indépendante, elle est chargée de veiller au respect de la participation du public pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, plan ou programme. Elle est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national en fonction de leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, et de tous les plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

#### **Composition de la CNDP** (Code de l'environnement, art. L121-3) :

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

- 1° Un député et un sénateur nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat ;
- 2° Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés ;
- 3° Un membre du Conseil d'Etat, élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;
- 4° Un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;
- 5° Un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;
- 6° Un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;
- 7° Deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de [l'article L. 141-1](#) exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement ;

8° Deux représentants des consommateurs et des usagers, respectivement nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des transports ;

9° Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur, respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'équipement ;

10° Deux représentants des organisations syndicales représentatives de salariés et deux représentants des entreprises ou des chambres consulaires, dont un représentant des entreprises agricoles, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition des organisations professionnelles respectives les plus représentatives.

#### **Rôle** (Code de l'environnement, art. L121-1):

Le rôle de la CNDP est de faire respecter et d'assurer la correcte mise en place des procédures de démocraties participative prévues par la loi ou promues de manière volontaire par les pouvoirs publics. Ces procédures visent à permettre l'expression des citoyens sur les projets et les politiques publiques à fort impact socio-économique et environnemental et à permettre aux décideurs d'être éclairés par les contributions et par l'expression du grand public. Le rôle de la CNDP est donc celui de l'organisation du débat ou de la concertation, sans qu'elle ait un avis à donner sur le projet mis en discussion.

Sa mission, renforcée par l'ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public, est d'informer les citoyens et de faire en sorte que leurs points de vue soient pris en compte dans le processus de décision des grands projets d'aménagement et d'équipement d'intérêt national. La CNDP valide dès l'amont le dossier et les modalités de concertation préalable proposés par le maître d'ouvrage et contrôle le dispositif d'un continuum de concertation mis en place par le maître d'ouvrage jusqu'à l'enquête publique.

La CNDP peut donc décider d'organiser **un débat public ou une concertation préalable** permettant de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou du programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent, ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Ce débat ou cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre. Il porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public qui suivront sa clôture. La participation est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, plan ou programme, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique (article L121-1).

**Lorsque la CNDP est saisie, elle apprécie pour chaque projet, plan ou programme, si le débat public doit être organisé en fonction de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.** Si elle estime qu'un débat public est nécessaire, elle l'organise et en confie l'organisation à une commission particulière qu'elle constitue. Si elle estime qu'un débat n'est pas nécessaire, elle peut décider de l'organisation d'une concertation préalable.

**En cas de débat public**, la CNDP organise ce débat et en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue. La durée maximale d'un débat public est de six mois pour les plans et programmes et de quatre mois pour les projets. Deux mois après sa clôture, la CNDP publie un compte rendu du débat et en dresse le bilan. Puis, dans les trois mois qui suivent, le maître d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable du plan ou programme :

- décide du principe et des conditions de la poursuite du plan, programme ou projet,
- précise les éventuelles modifications apportées à celui-ci
- et indique également les mesures jugées nécessaires pour répondre aux enseignements tirés du débat public.

Remarque intéressante quant à l'objet des débats : « Bien que la loi de 1995 ait exclu une discussion sur l'opportunité des projets, cette question s'impose dans la pratique comme l'objet central du débat, et les premières commissions marquent leur indépendance en affirmant que cette discussion devait avoir lieu » (Fourniau, 2011, p.84). On est là dans un type de réponses au conflit **substantiel**<sup>36</sup> (portant sur la nature et le bien-fondé du projet), qui consiste à favoriser la discussion sur la politique qui sous-tend le projet, à interroger et expliciter ses orientations.

---

<sup>36</sup> Voir J.M. Dziejicki.

## 1. Le débat public

Durée maximale : **4 mois** pour les projets / **6 mois** pour les plans et programmes Avec possibilité de prolonger de 2 mois

Modalités : animation par une **commission particulière** de débat public

Publication d'un compte rendu et d'un bilan

« Continuum » assuré par un garant jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique

Figure 25 : Modalités du débat public en France

**En cas de concertation préalable**, la CNDP en définit les modalités, en confie l'organisation au maître d'ouvrage (ou, pour un plan ou programme, à la personne publique responsable de ce plan ou programme) et désigne un garant. Cette procédure suit ensuite les règles propres à la concertation.

Avec ou sans garant, la concertation doit respecter certaines modalités : une durée de 15 jours à 3 mois, une publicité 15 jours avant le début de la concertation (par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés voire aussi, dans certains cas, par voie de publication locale), un dossier mis en ligne sur internet, la rédaction d'un bilan de la concertation, rendu public et au regard duquel le maître d'ouvrage du projet (ou pour un plan ou programme, la personne publique responsable de ce plan ou programme) indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation. Lorsque la concertation est organisée sous l'égide d'un garant, celui-ci est nommé par la CNDP. Le public peut lui adresser ses observations et propositions. C'est le garant qui établit, dans le délai d'un mois, un bilan de la concertation et une synthèse des observations et propositions présentées. En revanche, le garant ne donne pas son avis sur le projet ou plan. Il est tenu à une obligation de neutralité et d'impartialité. Son rôle est de veiller notamment à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public, au bon déroulement de la concertation préalable et à la possibilité pour le public de formuler des questions et de présenter des observations et propositions.

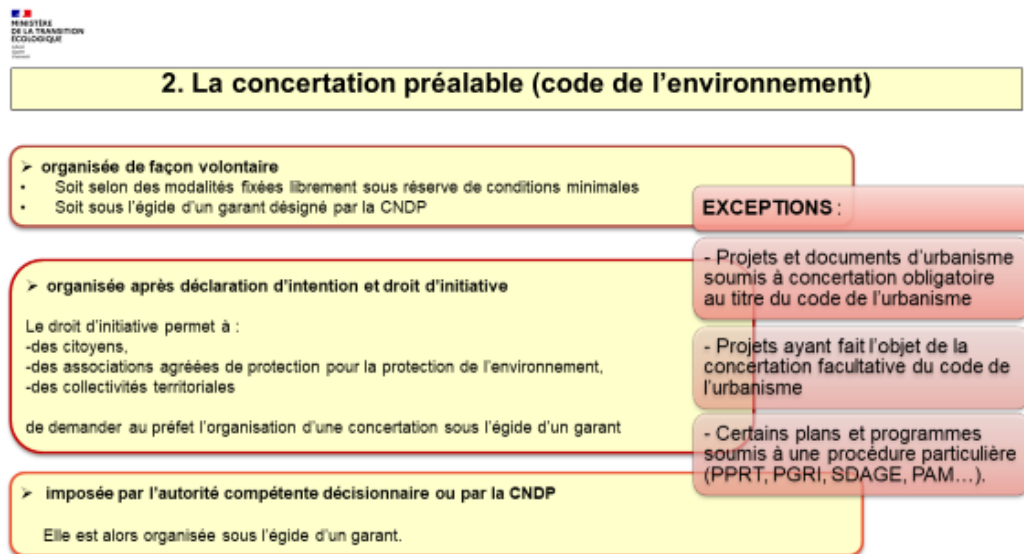


Figure 26 : Modalités de la concertation préalable (code de l'environnement)

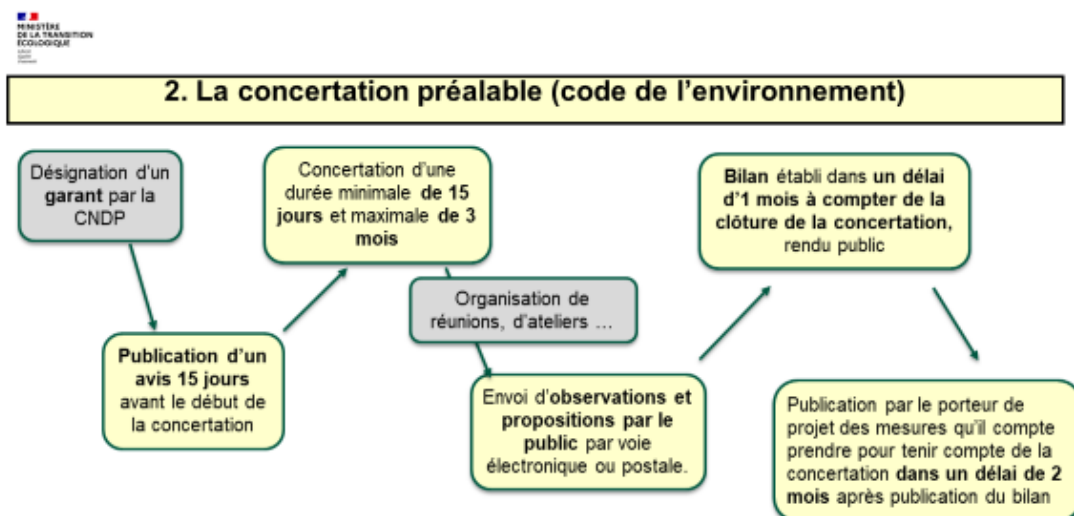


Figure 27 : Schéma de la procédure de concertation préalable

Après ce débat public ou cette concertation, la CNDP désigne un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

Depuis sa mise en place, la CNDP a été saisie plus de 350 fois, elle a organisé 95 débats publics et plus de 250 concertations partout en France et sur des projets de grande ampleur et stratégiques pour le développement du pays. A ce jour, il y a 83 concertations en cours sous l'égide de la CNDP et 2 grands débats publics, un desquels porte sur le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs.



Le parlement a voté le 2 mars 2018 une loi (loi n.2018-148) élargissant et renforçant les compétences de la CNDP, lui donnant notamment le pouvoir : de décider et financer des expertises alternatives ou complémentaires, d'assurer la conciliation en cas de conflit sur un projet, de réaliser des débats publics sur des plans et programmes, d'organiser les concertations remplaçant les enquêtes publiques (art. 56 Loi ESSOC du 11 août 2018).

### Débat public : éléments de bilan

#### Points forts du système de débat public :

- **Pluralisme et ouverture à tous** : il s'agit d'institutionnalisation d'un débat public ouvert dans le sens où il n'y a pas de processus de sélection préalable des publics (contrairement aux comités de concertation dont les membres sont désignés ou aux conférences et jurys de citoyens dont les membres sont tirés au sort).
- **Pilotage par un tiers indépendant**, qui organise les débats et en rend compte, sans donner d'avis sur le projet.
- **Intervention transparente en amont** avec un débat sur l'opportunité du projet ou de la politique, à un moment où les options générales sont encore très ouvertes.
- **Dialogue équilibré entre acteurs**, conduisant à une égalité de traitement des différents participants (associations comme autorités) et potentiellement à donner une place importante à des projets alternatifs (ainsi celui d'une association contestant le projet Port 2000 du Port autonome du Havre par exemple) (Fourniau, 2011)
- **Argumentation des échanges** : ce nouveau cadre est régulé par l'échange argumenté et non par le seul rapport de force.
- **Gouvernance d'après débat** : un des enjeux importants des processus participatifs est le lien avec la décision. La loi de 2002 rend obligatoire la publication d'une décision du maître de l'ouvrage dans un délai de trois mois après la publication du bilan de la CNDP. La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 introduit dans l'objet-même du débat la mise en discussion des modalités d'information et de participation du public après le débat. Le maître d'ouvrage doit informer la CNDP jusqu'à l'enquête d'utilité publique des modalités qu'il a retenues. La CNDP peut émettre des recommandations et désigner un garant pour veiller à leur mise en œuvre. Par ailleurs, la décision prise par le maître d'ouvrage doit être motivée : il précise les mesures qu'il juge utiles de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public. (art.L121-13 du code de l'environnement).
- **Dispositif de référence entraînant un changement de pratiques chez les grands maîtres d'ouvrage d'équipements** (réseau de transport d'électricité, réseau ferré de France, ministère de l'équipement,...) qui « *constituent des structures d'appui à leurs directeurs de projet pour opérer le changement culturel qu'impose un débat public ouvert piloté par un tiers indépendant.* » (Fourniau, 2011)
- **Dispositif apportant des éléments de réponses à deux types de conflit principaux** :
  - **conflit de procédure**, en allant dans le sens du renforcement du droit à l'information et à la participation. La CNDP joue à ce titre un rôle majeur. Les critiques des opposants peuvent également porter sur la sincérité des dispositifs. La mise en place de tiers garants, de règles du jeu à travers des chartes, parfois

qui plus est élaborées de manière collective, peut apporter des réponses, de même que le devoir de réponse du maître d'ouvrage suite aux apports du processus participatif.

- conflit **substantiel** (portant sur la nature et le bien-fondé du projet), en favorisant la discussion sur la politique qui sous-tend le projet.

#### Points faibles :

- Malgré l'effort d'information très large et très couteux (diffusion de journaux à de très nombreux exemplaires,...), le public rassemblé dans les réunions est essentiellement composé d'opposants.
- Le débat d'opportunité occupe une place différente d'un débat à l'autre, en fonction de la volonté, de la capacité d'animation et de la latitude d'action des organisateurs.
- La mise en scène publique des débats favorise la théâtralisation des jeux de rôles et parfois plus le fait de rester sur ses positions que l'écoute. (JM Dziedzicki, 2011)
- L'intervention de la CNDP ne peut apporter de réponse à tous les types de conflit.<sup>37</sup> Son rôle est important, mais reste partiel.

#### Aspects sujets à controverse :

L'apport des résultats de la participation à l'élaboration des projets reste l'objet de controverses (Fourniau, 2011). Le bilan de cette expérience de démocratie participative unique en Europe reste mitigé, les effets réels sur l'action publique demeurant difficiles à appréhender et à évaluer. (Bacqué MH, Gauthier M, 2011)

Né dans une logique d'acceptabilité sociale des projets, « *le dispositif du débat public tend à s'autonomiser par rapport à ses conditions initiales d'institutionnalisation et il se constitue comme une **expérience française de démocratie participative*** » (Revel et autres, 2007, in Fourniau, 2011). Toutefois, cette évolution vers la reconnaissance d'un intérêt général propre de la participation, qui n'est plus nécessairement considérée comme avant tout au service du projet n'est pas unanimement soutenue. Ainsi, la mise en œuvre du Grand Paris s'est affranchie du recours à la CNDP, en raison de l'urgence à réaliser le projet. L'exposé des motifs indique en effet que « la mise en œuvre du Grand Paris justifie un toilettage des procédures afin de les mettre véritablement au service des projets ».

La CNDP a progressivement dégagé de l'expérience du débat l'idée que son utilité tenait à son **rôle d'expression de la critique sociale** (Fourniau, 2011). Ce rôle en rupture avec la tradition consultative a suscité maintes oppositions, notamment de la part des parlementaires qui ont tendance à refuser l'idée que la délibération puisse sortir de l'enceinte parlementaire (Fourniau, 2011, p.83).

---

<sup>37</sup> Ainsi, comme on l'a vu, JM Dziedzicki distingue **quatre familles de revendications dans les conflits d'aménagement** : conflit substantiel, conflit de procédure, conflit fondé sur les incertitudes, conflit structurel.

« L'indépendance de la Commission est mise à l'épreuve dans chacun des débats. Elle doit y prouver sa capacité à desserrer les contraintes mises à la participation du public, tout en montrant que celle-ci, loin de bloquer les projets, permet au contraire de « décider mieux ». (Fourniau, 2011, p.85)

### **Conclusions :**

La CNDP donne corps à une conduite démocratique des politiques d'aménagement, dans la lignée de la convention d'Aarhus, alors qu'une conception instrumentale de la participation, visant l'acceptabilité sociale des projets, conduisait à retenir des critères substantiels de délimitation du public appelé à participer à l'élaboration des décisions (compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus) (Rui, 2004, cité par Fourniau, 2011).

## **7.5 QUEBEC**

Une seule modalité participative est prévue en amont de l'étude d'incidences, et ce, depuis les dernières modifications législatives de 2018.

### **Consultation sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder**

L'article 31.3.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement permet à toute personne, groupe ou municipalité de faire part au ministre, par écrit et dans le délai prévu, soit 30 jours, de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder, après définition par le ministre du contenu de l'étude d'impact via une directive.

Le gouvernement définit comme un enjeu une préoccupation majeure pour le gouvernement, la communauté scientifique ou la population, y compris les communautés autochtones concernées, et dont l'analyse pourrait influencer la décision du gouvernement quant à l'autorisation ou non d'un projet<sup>1</sup>.

Il s'agit d'une consultation électronique à réaliser grâce à un formulaire dans le Registre des évaluations environnementales. Les commentaires doivent concerner les enjeux liés au projet et au milieu d'accueil. Les commentaires pertinents sur les enjeux qui devraient être abordés dans l'étude d'impact sont publiés dans le Registre des évaluations environnementales et transmis au porteur de projet.

Ce dispositif, instauré en 2018, n'a malheureusement pas encore fait l'objet d'évaluation. Il nous semble avoir le mérite de chercher à canaliser l'expression vers la réponse souhaitée en termes d'enjeux à traiter par l'étude d'incidences. Toutefois, il ne permet évidemment pas de recueillir plus largement les réactions du public par rapport au projet.

## 8. FOCUS SUR LES DEMARCHES PARTICIPATIVES POSTERIEURES A L'ETUDE D'INCIDENCES OU AU RIE

### 8.1 REGION WALLONNE

#### 8.1.1 Champ d'application

Une enquête publique est obligatoire dans les cas visés aux articles D.IV.26, §2, alinéa 2, D.IV.40, alinéa 2 et R.IV.40-1, D.VIII.1 du CoDT (parmi les révisions de plan de secteur) et lorsqu'un projet est soumis à étude d'incidences comme la construction de ligne HT. Cependant, lorsqu'un projet est soumis à étude d'incidences, il faut appliquer le Code de l'environnement en ce qui concerne la participation du public, et donc l'enquête publique (D.VIII.1, point 4°).

Il faut souligner que la procédure de révision du plan de secteur a été revue dans le cadre de la réforme du CoDT dans un souci de sécurité juridique : les avis techniques sont donnés avant l'enquête publique de manière à limiter les modifications post-enquête à ce qui découle de l'enquête publique (trav.parl.w. 307/1). Les travaux parlementaires justifient la nécessité de laisser au gouvernement la faculté d'apporter les modifications nécessaires, dans le respect des objectifs qu'il s'est fixé, avant qu'il ne soit procédé à l'enquête publique. Les modifications qui sont apportées entre l'enquête publique et l'adoption définitive du plan étant ainsi limitées à celles qui sont justifiées par les réclamations découlant de l'enquête ; ce qui limite ainsi le risque de devoir procéder à une seconde enquête publique. La révision du plan de secteur implique donc l'adoption par le Gouvernement de l'avant-projet de plan et du plan définitif après l'enquête publique et la phase de consultation. En n'intervenant plus (comme dans l'ancien CWATUP) entre la fin de l'évaluation des incidences environnementales et la phase d'enquête publique et de consultation par l'adoption du projet de plan, le CoDT favorise la consultation du public plus en amont du processus décisionnel, comme le demande la Convention d'Aarhus mais aussi la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

#### 8.1.2 Mesures de publicité

Pour annoncer l'EP, les collèges communaux des communes sur le territoire desquelles s'étend le plan **affichent**, aux endroits habituels d'affichage, un avis d'enquête publique 5 jours avant le début de celle-ci. L'avis *peut* être publié sur le **site Internet** de la commune concernée (art.D.VIII.7). Pour les projets de moins de 5 ha seulement, un avis est affiché sur le terrain.

En outre, la personne ou l'autorité à l'initiative du projet de révision du plan de secteur doit également annoncer l'EP dans deux **journaux** régionaux et le journal communal ou publicitaire local (Art.D.VIII.7).

Le projet de plan de secteur est aussi publié sur le site du SPW Territoire.

##### **8.1.2.1 Des difficultés pour déterminer l'affichage le plus approprié**

Le but de l'affichage est de faire bénéficier les riverains d'une information claire et immédiatement compréhensible et ainsi d'assurer son effet utile ; c'est un des principes généraux de la participation du public (F.Delobbe, « Art.334 », I.-S. Brouhns et L. Vansnick, pp. 764 à 773).

L'affichage a été prévu dans le CoDT pour « alléger les charges administratives tant par rapport aux consultations de voisinage prévues dans le décret du 24 avril 2014 que par rapport aux enquêtes publiques au sens du Code de l'environnement. ».

Concernant l'avis d'enquête publique, un arrêt du Conseil d'Etat précise que : « L'avis ne doit procéder qu'à une description succincte du projet et des caractéristiques justifiant qu'il soit recouru à une enquête publique. Cette description varie nécessairement avec l'ampleur du projet. Le but de l'affichage n'est pas de dispenser les personnes intéressées de la consultation du dossier à l'administration communale, mais simplement de permettre à celles-ci de connaître la portée globale du projet et ses caractéristiques principales et de les inciter le cas échéant à en savoir plus par une consultation du dossier. Il appartient ainsi à ces personnes de s'informer davantage auprès de l'administration communale où le dossier est mis à leur disposition le temps de l'enquête publique (arrêt C.E. n°237.457 du 22 février 2017, Père/Ville de Soignies)

Les avis ne doivent comporter visuellement aucune obligation ; ce qui oblige le citoyen à se rendre à l'administration pour apprécier davantage l'opportunité du projet de plan.

Cependant, même si cela reste facultatif, les avis peuvent être publiés sur le site Internet de la commune (art.DVIII.5, 7 et 26). Les canaux de communication via internet ne doivent donc pas obligatoirement être utilisés.

Pour les projets soumis à étude d'incidences, il faut se référer au Code de l'environnement en ce qui concerne l'affichage de la décision dont les modalités sont sensiblement identiques à celles du CoDT.

L'article D.VIII.13 du CoDT permet à l'autorité compétente pour adopter le plan [...] ainsi qu'aux collèges communaux des communes organisant l'enquête publique, de procéder à toute forme supplémentaire de publicité et d'information dans le respect des délais de décision qui sont impartis à l'autorité compétente. Cela signifie que l'autorité compétente ou le collège communal peut soumettre à EP un projet qui n'y est pas soumis obligatoirement et ajouter toute forme supplémentaire d'information, comme le fait d'envoyer la décision aux réclamants par exemple. Dans les limites des moyens de celui qui l'organise, cette disposition favorise la diversité des formes de publicité permettant d'adapter la participation à la population et au territoire concernés.

### 8.1.3 Forme

L'EP dans le CoDT est prévue sous forme de permanence à l'administration communale pendant une durée définie, permanence à la suite de laquelle les citoyens peuvent faire part de leurs observations et suggestions.

Le dossier soumis à EP comprend le projet de plan, le RIE, la copie des observations et suggestions émises dans le cadre de la RIP, la copie des avis, observations, suggestions et décisions émis en application de la réglementation applicable (Art. D.VIII.15).

Le dossier est consultable à l'administration communale. Toute personne peut obtenir des explications auprès du CATU.

Les réclamations/observations sont adressées par courrier ordinaire, par courrier électronique ou verbalement au CATU ou lors de la séance de clôture auprès du collège communal.

Aucune qualité n'est requise pour participer à l'EP. Le droit d'introduire des réclamations/observations est ouvert à tous (C.E., 24 janvier 2017, n°237.114)

Q... La procédure conjointe plan-permis limite les possibilités de consultation

Elle ne comporte qu'une seule évaluation environnementale, une seule enquête publique, une réunion d'information du public et une consultation unique des instances (Article D.II.54).

Elle n'est applicable que dans 4 cas dont celui de l'inscription du tracé d'une principale infrastructure au sens de l'article DII21.

Toutefois il n'est pas obligatoire de recourir à cette simplification. Ainsi par exemple, Elia a choisi la double évaluation environnementale pour le projet Boucle du Hainaut : une évaluation des incidences relative à la révision de plan de secteur qui relève du CoDT et une étude d'incidences sur l'environnement relative au Code de l'environnement, bien que l'article D.II.54 sur la procédure plan-permis n'impose pas cette procédure au demandeur. La construction de la Boucle du Hainaut fera donc l'objet de deux RIP, de deux EP et de deux EE (la Boucle du Hainaut fera l'objet de deux procédures : la révision de plan de secteur qu'elle implique et le projet de construction de la ligne). Ce choix permet d'évaluer plus précisément certains éléments dans un deuxième temps sur base d'un projet plus abouti. Il devrait apporter davantage de cohérence au projet grâce aux adaptations apportées par l'auteur en réponse à l'évaluation des incidences sur l'environnement (le RIE).

## 8.2 ALLEMAGNE

Dans le cadre de la procédure d'approbation des projets, le public est consulté. Le rapport sur l'évaluation environnementale ainsi que les autres documents utiles sont mis à la disposition du public en version papier à plusieurs endroits pertinents pour leur consultation ainsi que par voie électronique. Le public est invité à faire des commentaires. En fonction des commentaires émis, l'autorité peut organiser une audience publique. La prise en compte des commentaires et observations du public doit être documentée et justifiée dans la décision finale. Celle-ci doit également être rendue publique.

## 8.3 SUISSE

En Suisse, l'obligation de consultation du public n'intervient qu'en aval de l'étude d'incidences, et à deux moments :

- Au moment de l'enquête publique (si la procédure prévoit une enquête publique, cf infra) : le RIE doit alors être rendu accessible ;
- Après la décision d'autoriser ou non le projet : le RIE, ses éventuels compléments, l'évaluation par les services spécialisés de la protection de l'environnement (OFEV et cantonal) et décision sont mis à disposition du public.

Notons que ces consultations du public ne permettent pas à tout citoyen d'émettre des commentaires. En effet, la participation du public est réservée aux personnes particulièrement touchées par la décision et qui ont un intérêt légitime à émettre des observations (art. 48 A de la loi fédérale sur les procédures administratives suisses). Les organisations nationales de protection de l'environnement sont également habilitées à émettre des commentaires. Seules les personnes qui se sont manifestées pendant la phase d'enquête publique seront autorisées à former un recours une fois la décision finale rendue.

### 8.3.1 Mise à l'enquête publique

La mise à l'enquête publique n'est pas une procédure directement reliée à l'EIE. En effet, elle fait partie d'un cadre de procédures plus larges d'approbation du projet. Ces procédures d'approbation peuvent être cantonales ou fédérales et régissent la mise ou non à l'enquête publique d'un projet. Si une mise à l'enquête est requise, le RIE sera soumis au public. Le droit de consultation applicable diffère selon qu'il s'agisse d'une procédure fédérale ou cantonale. Les projets de création de lignes à haute tension supérieure à 220 kV doivent suivre une procédure fédérale.

Pour ce type de projet, l'ESTI ouvre une enquête publique en publiant sur son site internet et en support papier aux endroits jugés pertinents, les documents utiles, dont le RIE. Le public autorisé peut émettre ses commentaires par voie postale.

## 8.4 FRANCE

### 8.4.1 L'enquête publique dans le cadre de l'évaluation environnementale

En France, le code de l'environnement, partie législative, Livre Ier, Titre II : Information et participation des citoyens (art. L120-1 à L127-10), Chapitre III : Participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement (Art. L123-1 à L123-19-11) régit l'enquête publique.

L'enquête publique est définie par l'article L123-1 du code de l'environnement : *“L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnés à l'article L. 123-2. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.*

Tous les projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale ne font pas forcément l'objet d'une enquête publique<sup>38</sup>. Ceux exemptés d'enquête publique peuvent faire l'objet d'une procédure de consultation par voie électronique.

---

<sup>38</sup> Les projets soumis à évaluation environnementale et qui sont exemptés d'enquête publique sont les suivants :

- projets de création d'une zone d'aménagement concerté ;
- projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat ;
- les demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale. Les dossiers de demande pour ces permis font l'objet d'une procédure de participation du public par voie électronique selon les modalités prévues à l'article L.123-19 ;
- des projets d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et d'installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive.

#### 8.4.2 L'enquête publique en pratique

L'enquête publique est le processus de participation du public le plus ancien et le plus connu (CEREMA, 2020). En France, ce processus implique la participation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête dont les membres sont en nombre impair. Le commissaire ou la commission sont désignés par le président du tribunal administratif pour leur impartialité parmi une liste d'aptitude établie dans chaque département par une commission présidée par le président du tribunal administratif. L'impartialité du commissaire enquêteur permet d'accroître la légitimité et donc l'acceptation de la décision finale (CEREMA, 2020).

D'une durée minimum de 30 jours, l'enquête publique permet au public de formuler ses observations et propositions via différents moyens (registre d'enquête, courrier, voie électronique, par voie orale auprès du commissaire enquêteur).

A l'issue de la durée de l'enquête publique, le commissaire enquêteur formule ses conclusions motivées (avis favorable, favorable sous réserve, défavorable) au regard des observations et propositions du public.

L'autorité compétente pour prendre la décision finale est tenue de *prendre en considération* le résultat de la consultation du public.

Suite à l'enquête publique, le responsable du projet ou plan et programme peut décider de modifier celui-ci moyennant le respect de deux conditions :

- L'économie générale du projet/plan/programme ne doit pas être remise en cause, faute de quoi une enquête complémentaire devra être mise en œuvre\* ;
- Les modifications proposées doivent procéder de l'enquête, c'est-à-dire que ces modifications doivent tenir compte des observations et recommandations du commissaire enquêteur, du public ainsi que des différents avis des instances consultées.

\*En cas d'étude complémentaire portant sur un projet d'infrastructure linéaire, celle-ci ne peut être organisée que sur les territoires concernés par la modification.

#### 8.4.3 Articulation entre étude d'impact des projets et rapport sur les incidences environnementales des plans ou programmes

Le droit français (art. L122-13) a intégré les dispositions issues du paragraphe 3 de l'article 2 de la directive 2011/92/UE modifiée et qui permettent la mise en place de procédures communes ou coordonnées dans une logique de rationalisation des procédures. Ces dispositions permettent de réaliser une procédure d'évaluation environnementale unique pour un plan/programme et pour un projet. L'évaluation environnementale est alors réalisée par l'autorité responsable du plan ou programme et par le maître d'ouvrage du projet. Cette procédure implique que le rapport sur les incidences environnementales du plan ou programme contienne le niveau de précision attendu pour l'étude d'impact du projet.

On distingue :

- la procédure **commune** : procédures uniques de consultation des autorités et de participation du public qui portent sur le plan/programme et sur le projet. Cette procédure s'applique si le projet est soumis à enquête publique. Dans cette procédure, les deux procédures avancent conjointement ;



- La procédure **coordonnée** : la procédure d'évaluation environnementale (avec procédure de consultation des autorités et de participation du public) d'un plan/programme peut être réutilisée par le maître d'ouvrage du projet, il est donc à ce titre dispensé de conduire une nouvelle procédure de consultation des autorités et de participation du public. Dans cette procédure, l'évaluation environnementale du plan a anticipé le projet et celui-ci réutilise le RIE.
- Procédure **concomitante** : une évaluation environnementale peut être commune à plusieurs projets. La procédure de participation du public et d'enquête publique peuvent alors être communes à l'ensemble des projets.

## 8.5 QUEBEC

Au Québec, après la réalisation de l'étude d'incidences qui est suivie d'une période d'information publique (1), trois mécanismes permettent la participation du public dans le cadre des procédures d'évaluation environnementale :

- L'enquête et l'audience publique (2),
- la médiation (3)
- la consultation ciblée (4)

### (1) Période d'information publique

Une fois l'étude d'impact réalisée et jugée recevable par le ministre, ce dernier donne mandat au BAPE pour tenir une période d'information publique d'une durée de 30 jours.

Durant la période d'information publique, les documents sur le projet sont mis à disposition du public dans des centres de consultation (ex : bibliothèque municipale), sur le site internet du BAPE et dans le Registre des évaluations environnementales.

A l'occasion de cette période d'information publique, une séance d'information est organisée par le BAPE. Tous les citoyens du milieu visé par l'implantation du projet sont invités. Lors de cette séance, le BAPE explique la procédure d'évaluation environnementale, son rôle et ses mandats et le porteur de projet présente son projet. Les citoyens peuvent poser des questions.

Pendant la période d'information publique, une personne, groupe, organisme ou municipalité peuvent demander au Ministre par écrit que soit organisée une consultation publique ou une médiation.

A la fin de la période d'information publique, le BAPE rédige un compte rendu qui est publié, notamment sur son site web, et transmis au ministre. Si le ministre n'a pas reçu de demande de consultation publique ou de médiation jugée recevable, le rôle du BAPE prend fin et le Ministre poursuit son analyse environnementale du projet.

Si le ministre n'a pas reçu de demande de consultation publique ou de médiation jugée recevable, le rôle du BAPE prend fin et le Ministère poursuit son analyse environnementale du projet.

Si le public demande une consultation, le ministre transmet au BAPE les demandes de consultation jugées recevables. Le BAPE lui recommande, dans les 20 jours suivant la fin de la période d'information, le type de mandat qui devrait lui être confié, à savoir :

- Enquête et audience publique
- Médiation
- Consultation ciblée

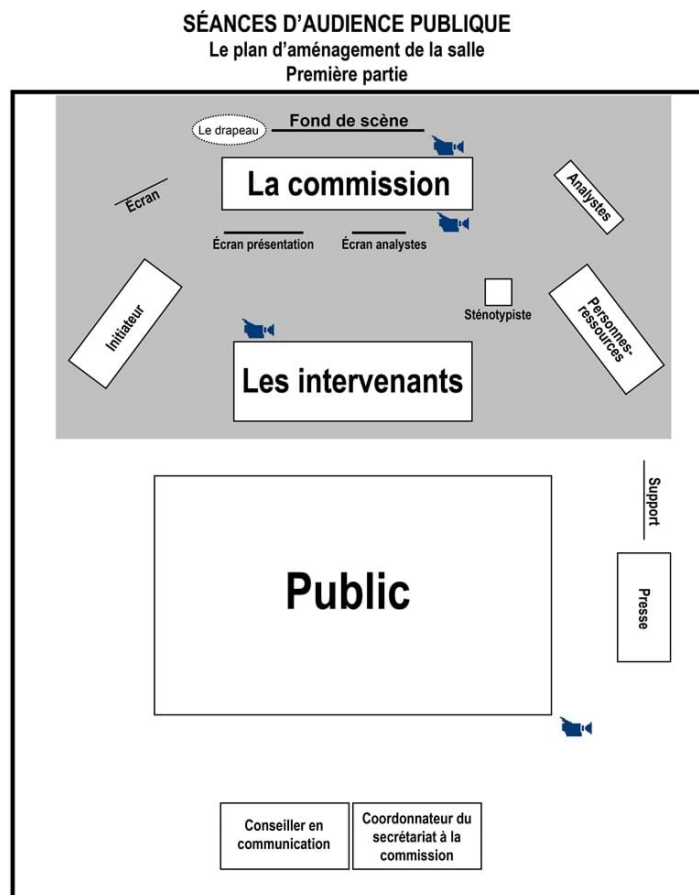
Notons que ce type de procédure n'est pas systématique et intervient uniquement si un citoyen ou une organisation en a fait la requête auprès du MELCC. Sur l'année 2018 – 2019, la mise en place de l'une de ces procédures a concerné 40% des projets soumis à étude d'impact (AQEI, 2020).

A l'issue de chacun de ces trois mandats, le BAPE rédige un rapport sur ses constats et analyses au ministre, à l'initiateur du projet, aux requérants et à toute personne qui en fait la demande. Ce rapport doit également être rendu public.

## **(2) Enquête et audience publique**

Lorsqu'il en reçoit le mandat, le président du BAPE forme une commission d'enquête composée d'un ou plusieurs commissaires. L'audience publique peut accueillir tout citoyen qui le souhaite. Elle se déroule dans un lieu sur le territoire d'accueil du projet et peut également être facilitée par des moyens technologiques :

- 1<sup>ère</sup> partie : les citoyens et la commission d'enquête s'informent sur les aspects et enjeux du projet. Cette partie doit durer au minimum 21 jours ; Ce délai permet aux citoyens de prendre connaissance de la documentation déposée au cours de la première partie de l'audience, de préparer leur mémoire ou leur présentation verbale et de signifier au secrétariat de la commission leur intention de présenter un mémoire à la deuxième partie de l'audience.



**Figure 28 : Plan de l'aménagement de la salle lors de la première partie des séances d'audience publique**

- 2<sup>ème</sup> partie : la population peut exprimer ses opinions et préoccupations

Au cours de la deuxième partie de l'audience publique, les citoyens peuvent faire part à la commission d'enquête d'opinions, commentaires, recommandations, analyses et points de vue quant au projet. Pour ce faire, ils peuvent déposer un mémoire écrit, des illustrations, une capsule vidéo ou audio, etc. Ils pourront ensuite les présenter en personne à la commission d'enquête pendant une séance prévue à cet effet. Ils peuvent également faire une présentation verbale sans déposer un mémoire.

### (3) Médiation

D'une durée de deux mois, la médiation est un processus de règlement des conflits basé sur la négociation et qui cherche à rapprocher les parties. Dans le cadre de la PEEIE, ce processus peut s'avérer avantageux lorsque les différends paraissent pouvoir être réglés de façon satisfaisante par la conciliation des intérêts de l'initiateur de projet et ceux des requérants.

Cette démarche est à privilégier dans les situations suivantes :

- Peu de demandeurs ;

- Enjeux soulevés sont circonscrits à des éléments de nuisances et de cohabitation
- La justification du projet n'est pas remise en cause

Plus d'information sur la médiation (extrait du site du BAPE) :

Les séances de médiation sont tenues par un commissaire nommé par le président du BAPE. Son rôle est de faciliter la communication entre les parties, de clarifier leurs points de vue, de cerner leur différend, de définir leurs besoins et leurs intérêts et d'explorer avec eux des solutions mutuellement satisfaisantes. Les parties à la médiation doivent s'engager à y participer de bonne foi, à faire preuve de transparence et à coopérer activement à la recherche de solutions. Elles doivent également participer à toutes les séances auxquelles la commission les convie. Ces séances peuvent se tenir sur plusieurs jours, consécutifs ou non. L'ensemble des parties ou certaines d'entre elles peuvent être présentes aux séances. Des rencontres privées entre une partie et la commission peuvent également être tenues.

Les informations partagées au cours des séances sont de nature publique. Ainsi, la commission rend public un compte rendu de chaque séance dans les 5 jours ouvrables. Les parties peuvent cependant déterminer que certaines informations ne seront pas partagées publiquement. Les engagements entre les parties ne peuvent aller à l'encontre des droits des tiers et de la qualité de l'environnement. Cependant, au besoin le commissaire peut inviter toute personne qu'il juge concernée ou susceptible d'être touchée par les résultats de la médiation.

**Si la médiation est concluante :**

**L'initiateur** doit remettre à la commission un engagement écrit des conditions qu'il accepte de respecter. **Les demandeurs** doivent transmettre une lettre au ministre indiquant qu'ils sont satisfaits des engagements de l'initiateur. Le cas échéant, cette lettre mentionne également les engagements des demandeurs. L'engagement de l'initiateur et le dépôt de la lettre mettent fin à la médiation. Ces documents sont inclus en annexe du rapport de la commission.

**Cas d'échec de la médiation :**

Une médiation peut se terminer si une partie se retire ou si le commissaire juge qu'elle est vouée à l'échec ou qu'elle est susceptible de causer un préjudice sérieux à une partie, à un tiers ou à la qualité de l'environnement. En cas d'échec de la médiation, le ministre peut soit mettre fin au processus de consultation publique, soit confier au BAPE une audience publique ou une consultation ciblée.

**(4) Consultation ciblée**

D'une durée de trois mois, cette démarche est à privilégier dans les situations suivantes :

- Les enjeux soulevés sont circonscrits à un nombre restreint de préoccupations
- La justification du projet n'est pas remise en cause

Cette procédure comporte une seule partie au cours de laquelle les participants soulèvent leurs questionnements et sont présentées les diverses opinions. Tout citoyen peut participer à cette procédure qui a lieu sur le territoire concerné et peut également être facilitée par moyens technologiques.

« Ce type de mandat permet d'aborder certaines préoccupations spécifiques et peut se faire auprès de certains acteurs en particulier (personne, groupe, organisme ou municipalité).

Au terme de chacun des mandats, le BAPE fait rapport au ministre de ses constats et de l'analyse qu'il en a faite, dans le délai prescrit par le [Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement](#).

À partir du moment où le BAPE dépose son rapport au ministre, ce dernier dispose de quinze jours pour demander au BAPE de rendre le rapport public et d'en faire parvenir une copie à l'initiateur du projet, aux requérants et à toute personne qui en fera la demande.

#### **Quelques données factuelles en guise de bilan :**

Depuis 1978, le BAPE a réalisé plus de 1 000 dossiers, dont 663 périodes d'information, 260 audiences publiques, 56 médiations et 32 enquêtes. Au cours de ces dossiers, plus de 3 000 séances publiques ont été tenues auxquelles ont participé plus de 250 000 personnes qui ont soumis plus de 14 000 mémoires pour faire connaître leurs opinions quant aux projets étudiés.

Les dossiers d'enquête et d'audiences publiques sont réalisés par une commission d'enquête composée d'un président pouvant être accompagné d'un ou de plusieurs commissaires. Ces personnes sont des membres à temps plein ou additionnels à temps partiel du BAPE. La commission d'enquête est appuyée par une équipe composée d'un ou de plusieurs analystes qui participent à l'enquête et à la rédaction des rapports. Plusieurs autres personnes sont essentielles aux travaux de la Commission et lui apportent un soutien logistique, informatique, de communication, de coordination et de secrétariat. Le BAPE compte près de [50 employés](#) qui assurent les fonctions d'analyse environnementale, de communication, de technologie informatique et de coordination. Ils le font en favorisant l'information et la consultation des citoyens et en apportant leur expertise dans des domaines scientifiques variés, notamment l'agronomie, la biologie, le droit, l'économie, l'écotoxicologie, l'hydrologie, la sociologie, la foresterie, l'océanographie, l'urbanisme et plusieurs disciplines de l'ingénierie.

Les membres à temps plein, dont le président et la vice-présidente, ainsi que les membres additionnels à temps partiel sont nommés par le Conseil des ministres et peuvent être commissaires sur les commissions d'enquête ou travailler sur tout autre dossier confié par le président du BAPE.

#### **Conclusion :**

L'on voit que le système québécois témoigne d'une adaptabilité des procédures participatives en fonction de la réactivité du public découlant d'une première phase d'information préalable. Cette adaptabilité nous semble constituer un atout intéressant en termes d'efficience : on déploie les grands moyens lorsque la situation et le contexte le requièrent. Par contre, cette capacité d'intervention en souplesse se présente tard dans le processus, comme le soulignent certains (Lyrette, 2006), étant donné cette intervention tardive, les citoyens risquent davantage d'avoir une position réactive qui polarise les tensions.

## SYNTHESE SUR LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS

### Une ouverture à la participation citoyenne dès l'étape de la planification du réseau, un défi pour les opérateurs

Plusieurs pays étudiés élaborent un plan décennal de développement du réseau soumis à la participation citoyenne et à évaluation environnementale (du moins pour les pays de l'UE). C'est dans ce cadre que sont pris en compte les besoins socio-économiques pour la planification des développements du réseau. Les **éléments de justification socio-économique** de l'ouvrage sont primordiaux à établir pour le processus de mise en place d'une infrastructure énergétique comme une ligne de transport d'électricité, non seulement par souci d'une démarche rationnelle de planification, mais aussi car les citoyens remettront très souvent en cause l'opportunité du projet, plutôt à l'étape de sa concrétisation sur le terrain (qui les interpelle dans leur quotidien) qu'à celle de la réflexion en amont sur le plan de développement du réseau qui a conclu à sa nécessité, parfois quelques années avant. Même si cette étape de programmation comporte une étape de consultation publique, elle ne rencontre pas l'intérêt escompté au sein de la population, ce qui a conduit les opérateurs de réseau rassemblés dans le projet Bestgrid à parler du **paradoxe de la participation** : comme dit plus haut, « les meilleures conditions pour faire entendre la voix des citoyens et permettre leur participation à l'élaboration du projet, sont pendant la phase de justification, au moment où le projet est en cours d'élaboration. Par contre, dans la suite de la procédure, les possibilités d'apporter des changements sont de plus en plus faibles, alors que c'est là qu'ils se manifestent ».

### Un dialogue préalable, une bonne information sur l'existence d'un projet et sur l'offre participative à destination des citoyens

Les initiateurs du projet gagneront à communiquer sur le projet et à développer un dialogue avec les acteurs du territoire d'implantation dès avant l'introduction officielle du dossier, ce qui est le cas dans la majorité des contextes étudiés.

L'intérêt d'un système de publication d'un avis de projet officiel pour tout projet soumis à évaluation environnementale comme au Québec est à souligner.

**L'intervention d'équipes dédiées** au sein des entreprises maîtres d'ouvrage ou d'organismes d'assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisés vise d'emblée à comprendre les territoires et les jeux d'acteurs et à anticiper les étapes de concertation officielles. Comme le disait lors du webinaire Rachid Lamrini (Assistance à Maîtrise d'Ouvrage Systra), la méconnaissance de l'environnement d'un projet a conduit plusieurs maîtres d'ouvrage à «*se casser les dents*» avec des projets inadaptés au territoire aboutissant à leur remise en cause voire à leur abandon. L'AMO mène des **études de contexte** pour :

- Alimenter la conception d'un projet, aider à la décision pour la localisation ou la typologie d'un projet ;
- Mesurer et anticiper le potentiel conflictuel d'un territoire vis à d'un projet (Géopolitique locale, P. Subra) ;

- Préparer les phases de concertation et mettre au point un dispositif de concertation adapté.

Ces études de contexte offrent l'occasion d'entrer en contact avec la population et peuvent être l'occasion d'entamer le dialogue localement.

**Lors des phases de participation institutionnelle préalables à la mise en place d'une ligne HT, les moyens de publicité et d'information** prévus par la législation wallonne sont les traditionnels affichages (de terrain et sur les panneaux d'information communaux disponibles à cet effet) et publications dans les journaux, y compris journaux locaux et toutes-boîtes. Ceux-ci ont certes leur valeur, et les animateurs de terrain reconnaissent leur efficacité pour convier leurs réunions, notamment en milieu rural. Par contre, le recours aux moyens plus actuels de communication n'est pas généralisé. En Wallonie, la publication sur les sites internet (communaux) est présentée comme une possibilité, mais n'est pas obligatoire. Des exemples comme le Québec, où dès l'avis de projet, un **registre public** est ouvert, et accueille tous les documents relatifs aux projets soumis à évaluation environnementale pourraient nous inspirer. Il est également possible de s'inscrire à une **alerte courriel** pour être informé de tout nouveau projet. En France, en mars 2018, le Ministère de la transition écologique et solidaire a également mis en place la plateforme « [projets-environnement.gouv.fr](http://projets-environnement.gouv.fr) » qui facilite l'accès à l'information sur les projets soumis à étude d'impact. Ces systèmes sont toutefois centralisés et ne dispensent pas de diffuser l'information à un niveau plus local.

#### **Une information de qualité sur le dossier**

Au vu des procédures françaises et québécoises, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de prévoir une **validation par les pouvoirs publics** des informations qui seront données à la RIP et si le dossier de base est suffisamment **accessible** au public et **compréhensible** pour un non spécialiste.

Au Québec, on vient de le voir, dès l'avis de projet, un registre public contenant tous les documents relatifs au projet est ouvert au public. Il a été mis en ligne en 2018. Ce registre regroupe l'ensemble de la documentation relative aux projets assujettis à l'une des procédures d'évaluation environnementale prévues par la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), sur le site internet « <https://www.ree.environnement.gouv.qc.ca/index.asp> ». Le Registre permet à la population de suivre la progression des dossiers analysés, de participer aux différentes formes de consultation publique prévues dans le cadre des procédures et d'être informée des décisions rendues.

En France, contrairement à la Wallonie qui n'opère pas de contrôle sur le dossier de base avant la phase d'information locale, en phase « amont », le dossier de justification technico-économique de l'ouvrage est présenté à l'autorité de tutelle. Si ce dossier est recevable, il s'agit alors d'élaborer un dossier de présentation. Ce dossier comporte notamment les éléments de justification socio-économique en les rendant accessibles aux non-spécialistes. En Wallonie, l'administration précise que le dossier doit être rédigé de manière didactique et compréhensible par un public varié. Mais il y a un seul dossier soumis au ministre, aux communes comme à la population. Pour revenir à la France, en phase aval, le dossier d'enquête publique est mis en ligne sur le site internet de l'autorité compétente ou à défaut des services de l'état dans le département, et également consultable sur support papier au siège de l'enquête publique. Un accès gratuit au dossier depuis un ou plusieurs postes informatiques est prévu également.

### **Faire concourir les citoyens au choix du « fuseau de moindre impact »**

Tôt dans le processus de réflexion, les expériences françaises à l'occasion de la mise en place des projets de ligne de RTE arrivent dans différents cas de figure à articuler d'une manière intéressante la réflexion et les études préalables sur la zone de passage de la ligne, la concertation avec les parties prenantes (« concertation Fontaine ») et la concertation préalable destinée au tout public.

Pour tout projet de construction ou de reconstruction de ligne ou poste électrique haute tension, la recherche du fuseau de moindre impact est réalisée selon une démarche progressive en associant les acteurs du territoire : élus, services de l'Etat, associations... sous l'égide du préfet. Elle est également articulée avec la participation du public dite « amont ».

Les différentes étapes de cette démarche concertée sont :

- la définition de l'aire d'études,
- la synthèse des enjeux environnementaux et sociétaux,
- la détermination du fuseau de moindre impact,

Ensuite viennent les étapes de définition de l'emplacement de principe du tracé (avec la déclaration d'utilité publique pouvant être soumise à enquête publique), et de définition de l'emplacement de détail du tracé (avec les différentes autorisations/permis).

### **Les apports des citoyens pour la définition du contenu de l'étude d'incidences**

Le contenu de l'étude d'incidences ou du RIE peut être enrichi suite à la demande des citoyens. En Wallonie, le code de l'environnement et le Codt (en cas de révision du plan de secteur) précisent que la RIP a pour objet :

- de permettre au demandeur de présenter son projet,



- de permettre au public de s'informer et d'émettre ses observations et suggestions concernant le projet,
- et, si une évaluation des incidences est prescrite (ce qui est le cas en cas de révision de PS : RIE),
- de mettre en évidence des points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude,
- de présenter des alternatives techniques pouvant raisonnablement être envisagées par le demandeur, afin qu'il en soit tenu compte dans l'étude.

Tout ceci en amont de la présentation d'un contenu quelconque par l'administration.

La difficulté est que les citoyens ne canalisent pas nécessairement leur expression dans le sens de l'offre qui leur est faite. S'il y a des oppositions, la réunion d'information préalable permet d'investir une scène pour les exprimer. Arriver à l'objectif d'une récolte de points précis à étudier dans l'étude et d'alternatives techniques à envisager nécessite une bonne capacité d'animation.

Au Québec, le contenu de l'étude d'incidences est défini au départ par une directive du ministre. L'initiateur du projet publie un avis annonçant le début de l'évaluation environnementale du projet, le dépôt de l'avis de projet et de la directive (sur le contenu de l'EE) au Registre des évaluations environnementales. La population peut ensuite réagir en transmettant au ministre les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder, non lors d'une réunion, mais par écrit. Les commentaires transmis dans le cadre de cette consultation doivent permettre de déterminer les enjeux liés au projet et au milieu d'accueil. (Un enjeu est une préoccupation majeure pour le gouvernement, la communauté scientifique ou la population, y compris les communautés autochtones concernées, et dont l'analyse pourrait influencer la décision du gouvernement quant à l'autorisation ou non d'un projet). Chacun peut faire part dans les 30 jours de ses observations sur les enjeux que l'EE devrait aborder. Le ministre transmet ensuite à l'initiateur les enjeux qui devront être pris en compte dans l'étude et les publie au Registre. Cette consultation électronique s'effectue dans le Registre des évaluations environnementales au moyen d'un formulaire à remplir. Seuls les commentaires transmis par le formulaire seront pris en considération par le ministre. Cette manière de faire très cadrée est de nature à faciliter le dépouillement des réactions.

En France, le public peut intervenir en amont de l'étude d'impact, au moment de la définition du contenu minimum de l'étude. Néanmoins, cette réunion est organisée sur demande du porteur de projet, et n'est donc pas garantie dans tous les cas.

### **Recourir à un dispositif participatif adapté à la situation**

On voit dans plusieurs pays la **variabilité des dispositifs** de participation institutionnelle auxquels il est possible de recourir.

Ainsi en va-t-il des **dispositifs français** relevant de la Commission Nationale du Débat Public, en amont de l'introduction des autorisations :

- tout d'abord en ce qui concerne les diverses possibilités de **recourir ou non aux dispositifs de la CNDP** :

o cas où la saisine de la CNDP est **obligatoire** (ex. lignes de +400 KV et +10 km),

o cas où elle est opérée de manière **volontaire** par l'initiateur du projet, à la condition de respecter certains critères minimaux,

o **droit d'initiative** c'est-à-dire cas où elle peut être sollicitée par une fraction de la population, les régions, départements et pouvoirs locaux ou encore des associations agréées.

- ensuite, en ce qui concerne le **type de processus participatif** qui sera mis en œuvre lorsque la CNDP est saisie : après étude de la saisine (obligatoire ou non), la CNDP décide de mener un **débat public** ou une **concertation préalable**.

o le débat public, d'une durée plus longue, organisé par la CNDP et animé par une commission particulière nommée par elle, vise à débattre publiquement des différents arguments relatifs au projet ;

o la concertation préalable, d'une durée plus courte, mais assez peu réglementée dans les formes qu'elle prend, qui sont établies en dialogue avec le garant éventuel et/ou une cellule du Ministère de la Transition écologique, peut consister en l'organisation de réunions ou d'ateliers. A la suite de ces moments, le public peut adresser ses observations et propositions au garant le cas échéant, et par voie électronique ou postale.

Ainsi en va-t-il également des **dispositifs québécois** pour ce qui est de la participation des citoyens après la réalisation d'une étude d'incidences. Tout d'abord, une période d'information publique incluant une séance d'information publique permet aux citoyens et parties intéressées de se manifester en demandant l'organisation d'une audience publique. Si personne ne se manifeste, le processus ne va pas plus loin. Dans le cas contraire, le BAPE fait une proposition au ministre concernant le type de processus participatif à envisager : audience publique, consultation plus ciblée ou médiation visant à régler un conflit et rapprocher les parties. Le ministre lui confie en retour un mandat visant à réaliser une de ces missions.

En **Allemagne** également, des variantes participatives sont possibles en fonction de la situation.

### **L'articulation entre les consultations d'acteurs organisés et du grand public**

Les différentes procédures combinent consultation institutionnelle et consultation du grand public, soit ensemble, comme lors de la réunion d'information préalable en Wallonie, soit consécutivement, dans un sens ou dans l'autre. Le sujet de l'articulation entre acteurs institutionnels et grand public a été abordé lors d'un atelier aux Rencontres de la participation de Mulhouse le 20 octobre 2020. Mettre en place un projet se fait nécessairement dans un contexte où existe un dialogue avec un certain nombre de structures (associations, entreprises, syndicats, autres collectivités...). Engager une concertation avec le grand public implique de penser la manière dont elle va s'intégrer dans un dialogue plus global déjà existant avec la société civile organisée. Les conclusions de l'atelier sont que plusieurs schémas « type » peuvent exister permettant d'articuler concertation institutionnelle et concertation grand public. Il n'y a pas de choix idéal : chaque option comporte des avantages et des inconvénients qu'il convient d'optimiser en fonction du contexte, et d'explicitier.

### **Le rapport sur la participation**

En **Wallonie**, un PV reprenant les observations et réclamations est dressé à l'issue de la Réunion d'information publique comme de l'enquête publique. Et une fois le rapport sur les incidences environnementales réalisé, une déclaration environnementale résume notamment la manière dont les réclamations et observations ont été prises en considération ainsi que les raisons du choix du plan tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées.

En **France** et au **Québec**, on a affaire à **des rapports beaucoup plus circonstanciés**, en lien également avec la **nature plus complexe et multiforme que peut revêtir la participation citoyenne**.

En **France** le compte-rendu du **débat public** synthétise l'ensemble des arguments exprimés et le déroulement du débat. Le bilan de la **concertation préalable** revient également sur son déroulement et contient une synthèse des observations et des propositions présentées. Le garant reste neutre et ne donne pas d'avis sur le projet. Le rapport de **l'enquête publique** relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies, qui sont synthétisées, et une analyse des propositions produites durant l'enquête et le cas échéant les observations du responsable de projet en réponse aux observations du public. Mais le commissaire-enquêteur rédige également dans une présentation séparée ses conclusions motivées en précisant si elles sont favorables, favorables sous condition ou défavorables au projet.

Au Québec, le travail du BAPE va encore plus loin, dans la mesure où les commissaires désignés, aidés des analystes du BAPE, produisent un rapport qui identifie les enjeux du projet et ils mènent une analyse rigoureuse et documentée qui intègre l'ensemble des dimensions du développement durable. Le Bape fait des recommandations au ministre sur le projet.

### **La prise en compte de la participation dans l'évolution des projets**

#### **1 La prise en compte des réclamations du public par les initiateurs de projet avant leur autorisation**

En **Wallonie**, la réunion d'information publique a lieu à un stade précoce, ce qui permet la prise en compte des réactions du public par les initiateurs du projet à un stade antérieur au dépôt de la demande d'autorisation ou de révision du plan de secteur.

En **France**, toute la phase « amont » de concertation préalable ou de débat public est également destinée à enrichir la réflexion sur le projet préalablement à l'introduction d'une autorisation et à ajuster progressivement le projet. Ensuite, après l'enquête publique, et avant que ne soit prise la décision en vue de laquelle elle a été organisée, la personne responsable du projet, plan ou programme peut apporter à celui-ci des modifications, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause son économie générale et, d'autre part, que ces modifications procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête. En cas de changements qui modifient l'économie générale du projet ou plan, il est nécessaire d'organiser une enquête complémentaire.

## 2 La prise en compte des observations et réclamations du public lors de l'autorisation des projets

- en **Wallonie**, plus particulièrement à l'étape de la révision de plan de secteur, les remarques/observations formulées en RIP et en EP font partie du dossier sur lequel l'autorité compétente fonde sa décision d'adopter ou non le projet de révision ou la révision de plan de secteur. Par ailleurs, la décision d'adopter un plan est illégale si elle n'indique pas les motifs pour lesquels elle s'écarte des avis qui lui sont défavorables. Enfin, une « déclaration environnementale » doit notamment résumer la manière dont les avis, les réclamations et observations ont été pris en considération.

- au **Québec**, en s'appuyant sur l'analyse environnementale de son ministère et le rapport du BAPE, le ministre formule ses recommandations au conseil des ministres à qui revient la décision finale.

- en **France**, la décision finale sur les projets soumis à étude d'impact est prise par l'autorité compétente qui est tenue de prendre en considération les éléments suivants :

- l'étude d'impact
- l'avis des autorités de différents niveaux (autorité environnementale, avis des collectivités territoriales et de leurs groupements)
- le résultat de la consultation du public

### Les moyens consacrés à la participation

L'organisation de la participation d'une manière indépendante, professionnelle et adaptée au cas d'espèce nécessite d'y consacrer des moyens publics conséquents, sous forme de ressources humaines et financières. On a vu tout l'intérêt d'un organisme tiers chargé d'un appui à la participation citoyenne ou de l'organisation de celle-ci, le cas échéant avec des garants ou commissaires-enquêteurs produisant des rapports indépendants (voire notamment la CNDP en France et le BAPE au Québec, qui sont des structures importantes employant des dizaines de personnes et fonctionnant avec des listes de commissaires ou garants en appui des processus). Les ministères eux-mêmes, à l'image du Commissariat Général au Développement Durable du Ministère de la Transition écologique français, peuvent venir en appui par leurs conseils et expertise, aux porteurs de projet en charge d'organiser un processus participatif préalable lors de la conception de leurs projets.

## 9. SYNTHÈSE DU WEBINAIRE

Dans le cadre de la R.3, la CPDT a organisé un webinaire le 1er juin 2021 sur le thème de l'acceptabilité sociale des grandes infrastructures liées à la transition énergétique. Ce webinaire s'inscrit en complément d'un benchmark réalisé sur différents pays en vue de répondre à la question suivante : *comment optimiser le parcours de mise en place de grandes infrastructures liées à la transition énergétique (lignes électriques, éoliennes), afin de favoriser un processus d'acceptabilité sociale ?*

Alors que le benchmark portait sur la Région wallonne, le Québec, la France, l'Allemagne et la Suisse, le webinaire, francophone, s'est concentré sur la France, le Québec et la Région wallonne. Les participants étant issus de ces trois derniers territoires.

De manière plus précise, la réalisation du webinaire visait à répondre aux objectifs suivants :

- Approfondissement de la compréhension des procédures et dispositifs étudiés ;
- Mise en évidence des leviers d'acceptabilité sociale (participation, expertise, etc.) ;
- Réflexion en commun avec les spécialistes, chercheurs et praticiens ;
- Inspirer les recommandations pour la Wallonie.

Après une présentation des objectifs et une mise en contexte par Raphaëlle Harou (CREAT-UCL) et une brève présentation du benchmark réalisé par Marie-Françoise Godart (IGEAT-ULB), les divers intervenants invités ont présenté leurs exposés. Ce compte-rendu vise à résumer les présentations et les échanges réalisés à l'occasion du webinaire.

### 1) Typologie des conflits liés à l'implantation des infrastructures et types de réponses envisageables

*J.-M. Dziedzicki, expert concertation, médiateur, garant de la concertation de la CNDP (France)*

En tant que chercheur universitaire et praticien, J.-M. Dziedzicki a travaillé sur le thème des conflits en matière d'environnement et d'aménagement du territoire.

La notion d'acceptabilité sociale des projets est une question transnationale qu'on retrouve dans de nombreux pays développés et qui n'est pas nouvelle. Les conflits liés aux projets ont toujours existé.

S'ils ont toujours existé, l'issue des conflits a en revanche changé. Alors qu'avant le conflit était évacué et que les porteurs de projet passaient en force, il y a aujourd'hui un changement du rapport de forces. En effet, le conflit est de plus en plus visible et les moyens à la disposition des opposants s'accroissent.

Monsieur Dziejicki a proposé une typologie des conflits sur base des principaux types de revendication des opposants :

- Le conflit fondé sur les incertitudes : les opposants craignent pour la dégradation de leur cadre de vie, de leur santé, la dévaluation foncière... Ce type de conflit est lié à un sentiment d'injustice et se rapporte notamment au concept de NIMBY. Les études environnementales figurent parmi les réponses à apporter à ce type de conflit ;
- Le conflit substantiel : les opposants contestent la nature du projet et des choix politiques. Ce type de conflit se rapporte au concept du NIABY (Not In Anybody's Back Yard - "ni chez moi, ni ailleurs"). Le type de réponse à apporter s'apparente au débat public, pour discuter des choix de politiques publiques en amont ;
- Le conflit de procédure : les opposants contestent la manière dont sont prises les décisions (approche linéaire, absence de transparence et de dialogue). Ce type de conflit appelle une réponse de type participation du public, concertation, augmentation de la transparence ;
- Le conflit structurel : les opposants remettent en cause l'action publique de manière générale (la légitimité des décideurs, l'intérêt général, les experts et la représentation démocratique). Ce type de conflit attend des réponses indirectes, qui peuvent émaner des réponses apportées aux trois autres familles de conflit (légitimation des experts, des décisions et, *in fine*, du processus décisionnel).

Ces catégories ne sont pas imperméables entre elles et un conflit est susceptible d'évoluer d'une catégorie à l'autre au cours du temps. Chaque type de conflit appelle à un type de réponse. Néanmoins, un seul type de réponse est rarement suffisant et elles doivent être combinées entre elles.

Monsieur Dziejicki rappelle enfin qu'est souvent omis le fait qu'un conflit renferme des dimensions interpersonnelles (exprimant une relation conflictuelle entre deux ou plusieurs individus) et territoriales (qui sont liées à l'impact d'une opération sur l'environnement). Outre la position des opposants, l'analyse des conflits doit prendre en considération la position de l'ensemble des acteurs et leur intervention dans le processus de décision pour permettre la compréhension de l'évolution de la situation conflictuelle.

#### Questions-réponses :

- Est posée la question de savoir si le durcissement des conflits n'est pas lié au fait que les conflits sont de plus en plus structurels (ex : ZAD).

Monsieur Dziedzicki est d'avis que les conflits ne sont pas plus souvent structurels qu'avant, car ils l'étaient déjà, qu'il est difficile d'apporter une réponse à ce type de conflit et qu'aujourd'hui la réponse est plus attendue qu'avant, où il était plus simple d'évacuer/cacher le conflit. Les conflits ne sont donc pas plus structurels qu'avant mais l'absence de réponse à ce type de conflit est plus visible qu'avant.

- Quel est le moment pertinent pour s'interroger sur la nature du conflit et de la personne qui doit s'en charger ?

Monsieur Dziedzicki : aujourd'hui, dans l'AT on en vient aux questions de concertation car les conflits sont de plus en plus difficiles à gérer. Lorsque les maîtres d'ouvrages ne sont pas contraints de réaliser une concertation, alors ils ne le font pas forcément car cela prend du temps et coûte de l'argent. Une concertation volontaire fait uniquement gagner du temps dans les situations de blocage.

Quand il y a un conflit, on fait ce type d'analyse. Il y a aussi la spirale du conflit, c'est-à-dire que quand le conflit est très larvé, alors il faut l'intervention d'un tiers médiateur car toute initiative prise pour résoudre le conflit va être vue comme de la manipulation. Avec l'expérience, on anticipe et on essaye de faire cette analyse.

En France, on fait des débats publics parce que c'est la loi. Parfois, il y a des débats publics qui vont susciter le conflit alors que le conflit n'existait pas. Et c'est une chose qu'il faut assumer car on sait de toute façon que le conflit viendra un jour. Donc autant le générer, le maîtriser et ne pas passer pour une victime par la suite.

Pour résumer, ces démarches-là doivent être faites quand il y a un conflit ; souvent parce que le conflit est face à soi. Et, si possible, on anticipe, quand c'est accepté. Aujourd'hui, tout le monde ne comprend pas pourquoi il est nécessaire d'anticiper la concertation alors qu'il n'y a pas de conflit. Mais quand il y a des conflits, on comprend mieux l'intérêt de les anticiper.

Car les démarches de concertation ne sont pas toujours acceptées. Par exemple, les associations de l'environnement parfois s'opposent aux démarches de participation du public car elles considèrent la concertation comme un moyen de contourner leur voix.

## **2) Focus sur les dispositifs de participation citoyenne mobilisés au cours des procédures**

### **Le débat public et la concertation préalable CNDP / L'enquête publique (France)**

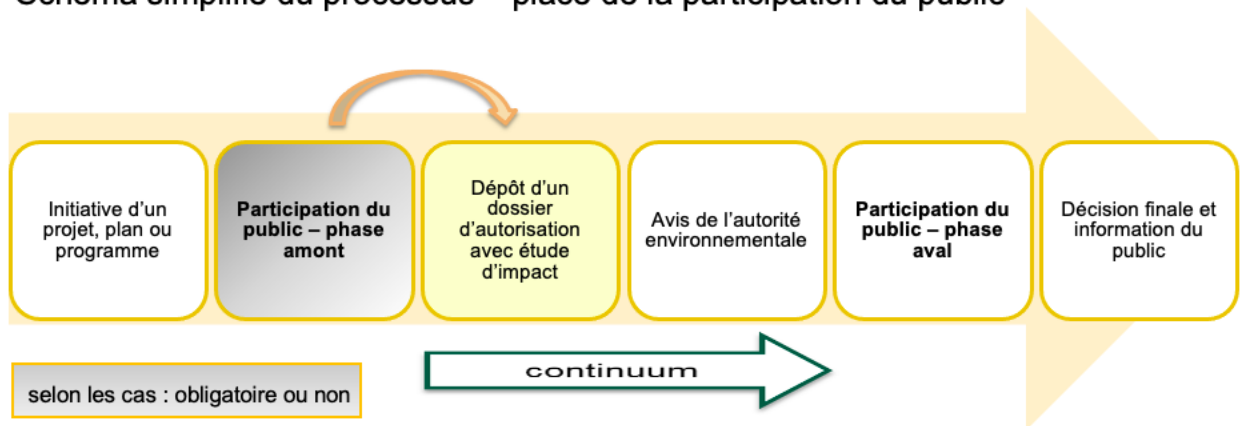
*Audrey Agenjo – La participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale*

Madame Agenjo est chargée de mission au bureau du droit de l'évaluation environnementale et de la participation du public au sein du Ministère français de la Transition écologique.

Sa présentation porte sur les processus de participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale en France. Sont distinguées les procédures de participation en amont et en aval du dépôt d'un dossier d'autorisation.

## La participation du public dans le processus d'évaluation environnementale

Schéma simplifié du processus – place de la participation du public



Les enjeux de la **participation en amont** :

- Associer le public à l'élaboration du projet, plan ou programme, à un stade où toutes les options ne sont pas encore ouvertes ;
- Inciter le porteur de projet ou de plan, programme à organiser de façon volontaire une concertation (lorsque celle-ci n'est pas imposée) pour favoriser le dialogue

Les procédures de la participation en amont sont le débat public (organisé par la CNDP) et la concertation préalable (avec la participation d'un garant).

*Le débat public*

Le débat public est organisé sous l'égide de la Commission nationale des débats publics (CNDP) qui est une autorité administrative indépendante, chargée de veiller au respect de la participation du public pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, plan ou programme.

La liste des projets, plans ou programmes qui entraîne sa saisine est définie à l'article R.121-2 du Code de l'environnement :

- De tous les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national selon leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel. Spécifiquement au transport d'électricité (aérien ou souterrain), elle est :
  - o Saisie de droit pour les projets de ligne à haute tension supérieure ou égale à 400 kV et d'une longueur supérieure à 10 km ;
  - o Saisie de manière facultative par les personnes autorisées pour les projets de ligne à haute tension supérieure ou égale à 200 kV et d'une longueur aérienne à 15 km\*



De tous les plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale \*Pour ces projets, la commission peut être saisie par :

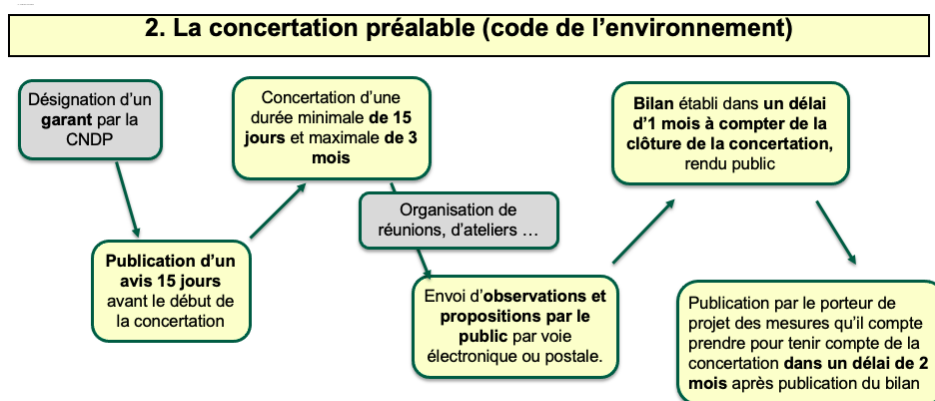
- 1° Dix mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France ;
- 2° Dix parlementaires ;
- 3° Un conseil régional, un conseil départemental, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ;
- 4° Une association agréée au niveau national en application de l'article [L. 141-1](#).

Le débat public se déroule sur une durée maximale de 4 mois pour les projets et de 6 mois pour les plans et programmes. Le débat public est animé par une commission particulière de débat public qui publie un compte rendu et un bilan. Le continuum est assuré par un garant jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

### **La concertation préalable (code de l'environnement)**

Cette concertation préalable peut être initiée selon 3 voies :

- Organisée de façon volontaire :
  - o Soit selon des modalités fixées librement sous réserve de conditions minimales ;
  - o Soit sous l'égide d'un garant désigné par la CNDP.
- Organisée par le préfet et sous l'égide d'un garant après déclaration d'intention et droit d'initiative de la part des citoyens ; des associations agréées de l'environnement ou de collectivités territoriales ;
- Imposée par l'autorité compétente décisionnaire ou par la CNDP, sous l'égide d'un garant.



### **La participation du public en phase aval**

#### *L'enquête publique*

L'enquête publique est le dispositif de référence pour tous les projets, ainsi que pour certains plans et programmes, soumis à évaluation environnementale. L'enquête publique est réalisée sous l'égide d'un commissaire enquêteur (ou commission d'enquête) dont le rôle est d'éclairer

le public, recueillir les observations et rendre un avis motivé. L'enquête publique se déroule de manière décentralisée et en présentiel.

#### *La participation du public par voie électronique*

D'une durée minimale de 30 jours, elle est organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision finale. Elle est entièrement dématérialisée et n'implique pas la présence de tiers indépendant. Il est possible d'accéder à un dossier papier sur demande.

Les procédures de la participation en aval sont l'enquête publique (participation d'un commissaire enquêteur) et la participation du public par voie électronique (pas de tiers indépendant).

#### Questions-réponses :

- Sont demandées des précisions quant au rôle du garant et sa différence avec le commissaire enquêteur.

Madame Agenjo précise que le garant intervient au niveau de la concertation préalable (phase amont) et est nommé par la CNDP sur base d'une liste (ils sont sélectionnés sur base de critères d'aptitude rédigés par la CNDP également). Le garant est nommé pour assurer le suivi d'une concertation et veiller à la bonne information et participation du public. Au terme de la concertation préalable, il rédige un compte-rendu qui permettra d'informer le porteur de projet sur le déroulement de la participation du public. Mais il ne donne pas son avis sur le fond. Il intervient au moment où le projet n'est pas finalisé. Le garant peut veiller à la continuité de la participation du public jusqu'à l'enquête publique où il passe le relais au commissaire enquêteur.

Le commissaire enquêteur intervient en phase aval. Il ne relève pas de la CNDP et est désigné par le Tribunal administratif sur base d'une liste d'aptitudes pour suivre une enquête publique. Il rédige ses conclusions en donnant un avis favorable ou défavorable en s'intéressant au fond. Le commissaire enquêteur intervient quand le dossier est déjà ficelé.

#### *Telo Le Bris – La procédure spécifique du débat public relative à l'éolien en mer*

Monsieur Le Bris est chargé de mission sur les débats publics relatifs à l'éolien en mer au sein du Ministère français de la transition écologique.

En 2018, la loi ESSOC a mis en place un cadre de débat public spécifique à l'éolien en mer. Cette loi permet un débat public portant sur l'opportunité, le choix de localisation des zones préférentielles d'implantation des projets et a lieu avant que le lauréat de l'appel d'offre ne soit désigné.

Alors qu'avant, les études environnementales étaient réalisées par le lauréat, elles sont aujourd'hui réalisées par l'Etat et RTE puis transmises au lauréat.

Avant la loi ESSOC, le débat public portait sur un projet déjà établi alors qu'aujourd'hui il est réalisé en amont pour que le public participe à la détermination des zones d'implantation, à l'identification des enjeux de la zone et au débat sur l'opportunité du projet.

Le public peut aussi proposer des ajouts ou modifications au cahier des charges (engagements minimaux à respecter par le lauréat (par exemple quant à l'emprise du projet, la distance par rapport à certains points...), prévoir la mise en place d'une instance de concertation et de suivi, etc).

Après le débat public, la concertation se poursuit (association des parties prenantes dans le dialogue avec les candidats de l'appel à projet, enquête publique dans le cadre de l'EIE, éventuelle instance de suivi et de concertation).

#### *Vincent Feltin - La concertation Fontaine*

Monsieur Feltin est responsable du groupe concertation au sein du département "Concertation et environnement" chez RTE (responsable du transport d'électricité en France).

La circulaire Fontaine du 9 septembre 2002 institue une concertation avec un certain nombre de parties prenantes pour les constructions et reconstructions de ligne à haute tension.

Le demandeur doit d'abord se mettre d'accord avec l'état sur le dossier de justification socio-économique de l'ouvrage (déclaration de recevabilité). C'est le préfet de région qui est compétent pour les infrastructures linéaires d'une tension inférieure à 225 kV. Pour les installations de 225 kV et plus, c'est le ministre qui est compétent. Ensuite peut commencer la préparation du dossier de présentation pour la concertation.

La concertation Fontaine est une démarche progressive, en entonnoir qui vise à définir un fuseau de moindre impact pour un tracé de ligne. Cette démarche associe différents acteurs (élus, service de l'Etat, association, etc) sous l'égide du préfet (ou ministre). Elle est articulée avec la participation du public en amont, les deux démarches se nourrissant l'une l'autre.

Procédure :

- 1) Détermination de l'aire d'étude
- 2) Synthèse des enjeux environnementaux et sociétaux qui seront superposés à cette aire
- 3) Définition des fuseaux/implantation de moindre impact
- 4) Définition du tracé (emplacement de principe : DUP)
- 5) Définition du tracé / emplacement de détail
- 6) Chantier

La concertation Fontaine :

- Etude de la recevabilité du dossier de justification technico-économique : on regarde l'intérêt de faire le projet et les alternatives de solution. L'Etat ne valide pas à proprement parler la justification mais il la déclare recevable et c'est un feu vert pour lancer la concertation ;
- Phase 1 : Délimitation de l'aire d'étude : études d'impact, dossier de présentation et de proposition de l'aire d'étude qui est présenté en concertation (préfet, administration, élus, associations, RTE) puis validation de l'aire d'étude
- Phase 2 : Validation du fuseau/emplacement de moindre impact : même procédure que phase 1. On procède à une hiérarchisation de différents fuseaux avec analyse de leurs impacts, en recueillant les réactions du public, parfois à l'aide d'une méthode d'analyse multicritères partagée.

Le préfet préside les réunions en tant que garant de l'intérêt général. Il oriente et fait valider le choix final réalisé en consensus avec toutes les parties prenantes.

Articulation avec la participation du public : Une fois que l'aire d'étude est délimitée et ses enjeux étudiés, une participation du public est introduite, avec ou sans garant selon les cas. Le bilan de cette participation du public est communiqué dans le cadre de la phase 2. En pratique, cette articulation fonctionne bien.

#### Questions-réponses :

- Au terme de la phase 1, la validation de l'aire d'étude revêt-elle un caractère interne ou de décision publique et donc susceptible de recours ?

Il s'agit d'un compte rendu d'une réunion et non d'une décision susceptible de recours. Plus loin dans la procédure, quand le tracé définitif est adopté, il y a une DUP (déclaration d'utilité publique) et celle-ci est susceptible de recours.

#### Questions-réponses communes aux intervenants français

- La CNDP aborde-t-elle les 4 types de conflits (de la typologie des conflits de M. Dziedzicki) ?

La CNDP doit d'une part aborder tous les thèmes soulevés par le public et, d'autre part, cadre le débat public selon l'étude du contexte du projet qu'elle a fait en amont de la procédure de débat public. Elle doit permettre au public de s'exprimer mais ce n'est pas son rôle de résoudre les problèmes structurels. Néanmoins, elle doit s'assurer que le maître d'ouvrage donne les réponses adaptées aux problèmes et inquiétudes soulevés. Elle donne un avis sur les réponses du maître d'ouvrage.

- Quels sont les procédures en place lorsqu'un projet n'est pas conforme aux documents locaux d'urbanisme ?

S'il y a un problème de compatibilité d'un projet avec des documents locaux d'urbanisme, la déclaration d'utilité publique (DUP) qui permet d'exproprier et de mettre en servitude doit être précédée d'une mise en compatibilité. « L'objet de la DUP devra alors déterminer l'ampleur et

*la nature des modifications apportées au(x) document(s) d'urbanisme concerné(s), dans l'emprise de l'opération pour laquelle la DUP est prise »<sup>39</sup>. Dans ces cas-là, il y a systématiquement une enquête publique associée.*

### **Le bureau des audiences publiques en environnement (Québec)**

#### *Mario Gauthier – Le BAPE et ses dispositifs de participation publique*

Monsieur Gauthier est professeur à l'Université du Québec en Outaouais. Il s'intéresse aux questions de planification territoriales, de gouvernance et de participation du public.

Le BAPE est une institution indépendante qui se rapporte au MELCC (Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements Climatiques) et dont la responsabilité est de consulter la population. Il a également une fonction d'enquête et de consultation pour éclairer la prise de décision en s'appuyant sur le concept de développement durable.

Il a été créé en 1978 au moment où on adoptait la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE).

Il y a 3 formes de consultation qui sont mises en place en fonction du type de projet et/ou de la nature des contestations : audience publique, médiation ou consultation ciblée.

L'audience publique est une procédure de 4 mois qui se déroule en 2 parties :

- Recherche d'information, qui est une phase de « joint fact finding » qui aide à apaiser les incertitudes
- Expression des opinions et des conflits

Un rapport d'analyse est produit par la commission du BAPE, incluant un avis formel et des recommandations.

En 2018, l'adoption de la nouvelle loi sur la qualité de l'environnement introduit de nouveaux éléments :

- Directive ministérielle sur le contenu axée sur les enjeux
- Consultation du public sur les enjeux dès les premières étapes de l'élaboration du projet. Le public peut émettre des observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder. Cette consultation se fait par voie électronique via le registre des évaluations environnementales dans un délai de 30 jours
- Registre public des évaluations environnementales
- Formalisation des EES (en attente de l'entrée en vigueur du règlement)

Entre 1979 et 2015, sur 233 projets, les avis remis par le BAPE sont en moyenne :

- Favorables 24% ;
- Favorables sous certaines conditions : 52% ;

---

<sup>39</sup> Voir fiche CEREMA, [http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche\\_dup\\_travaux\\_v1\\_cle74722c.pdf](http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_dup_travaux_v1_cle74722c.pdf), p.6

- Défavorables : 21%

Les motifs invoqués lors d'avis défavorables sont en général que le projet n'apparaît pas comme essentiel ou soulève des difficultés d'acceptabilité sociale jugées inacceptables. M. Gauthier relève une montée en puissance de la notion d'acceptabilité sociale dans la prise de décision.

L'acceptabilité sociale est une nouvelle norme d'action publique (une condition nécessaire à l'autorisation des grands projets). Pour prendre sa décision sur une nouvelle ligne à haute tension, le conseil des ministres doit référer à l'étude d'impact d'Hydro-Québec, à l'analyse environnementale référée par son ministère et doit tenir compte de l'avis du BAPE. Et cet avis repose de plus en plus sur l'acceptabilité sociale.

### **Le rôle de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le processus (France)**

*Rachid Lamrini - Le rôle de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans les processus de concertation*

Monsieur Lamrini est consultant en concertation, infrastructures énergétiques au sein de l'entreprise Systra. Systra est un grand groupe d'ingénierie lié au transport qui agit en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO).

Les maîtres d'ouvrage peuvent faire appel à une AMO en amont, au stade de la conception des projets. Dans ce cadre, l'AMO peut être amené à s'occuper des processus de concertation : préparation, mise en œuvre pratique, sécurisation, évaluation du processus de concertation.

En premier lieu, ils réalisent des études de contexte car chaque territoire a une mémoire et le méconnaître peut conduire à une conception de projets inadaptés, qui n'aboutissent pas. Par exemple, si une procédure antérieure sur un territoire s'est mal passée, cela va influencer sur l'acceptabilité des projets futurs.

Le projet ne conditionne pas entièrement l'acceptabilité : un projet peut fonctionner sur un territoire donné et ne pas fonctionner sur un autre. Chaque territoire possède une mémoire et, de ce fait, chaque démarche et procédure doit être adaptée à ce territoire. Les études de contexte augmentent l'acceptabilité sociale d'un projet en permettant :

- d'alimenter la conception d'un projet, d'aider à la décision pour la localisation ou la typologie d'un projet ;
- de mesurer et anticiper le potentiel conflictuel d'un territoire vis-à-vis d'un projet (Géopolitique locale, P. Subra) ;
- de préparer les phases de concertation et mettre au point un dispositif de concertation adapté

Appréhender un territoire dans son contexte socio-économique va permettre au maître d'ouvrage de mieux connaître l'environnement, les points sensibles à anticiper, les points forts à appuyer. Car souvent les gens demandent : *“quels sont les retombées positives de ce projet sur moi ?”*.

Il n'y a pas de package universel qui fonctionne pour tous les projets : chaque contexte détermine la manière dont va se dérouler la mise en place du projet.

Systra s'appuie beaucoup sur les travaux de Géopolitique locale de Philippe Subra, car il a une approche sociologique basée sur la dimension du territoire.

Le conflit est une somme de 4 éléments : un projet, un territoire, un moment donné, le système d'acteur dans lequel il s'insère.

Et le conflit, c'est également un rapport de force entre 4 logiques :

- Logique politique (les élus veulent s'approprier un projet) ;
- Logique économique ;
- Logique résidentielle et patrimoniale ;
- Logique environnementale

Ces quatre logiques vont être en conflit à chaque projet : à quelle logique contribue le projet ? A qui profite-t-il ?

M. Lamrini présente les facteurs de réussite de la mise en place d'un projet :

- L'analyse préalable du contexte : définition des risques et des opportunités, connaissance des attentes des acteurs ;
- Approche globale : débattre du projet, du programme d'ensemble et des autres projets avec lesquels il s'articule ;
- La qualité des informations et des moyens d'expression mis à disposition ;
- Influence sur les décisions : expliciter la façon dont les contributions seront intégrées à la prise de décision ;
- Le suivi des échanges : compte-rendus, bilans, continuité du lien, qualité d'écoute ;
- L'évaluation / REX : notes d'évaluation des réunions, synthèse qualitative et quantitative, entretiens externes, etc ;
- La place de la controverse / contre-projets

Et les facteurs d'échec :

- Une mauvaise connaissance du contexte ;
- Une absence d'alternative ou d'étude comparative ;
- Ne pas identifier au préalable des marges de manœuvre sur son projet ;
- Le décalage des préoccupations entre public et porteur du projet ;
- Un manque de transparence dans la mise à disposition d'éléments d'information (études...) ;
- La confusion entre outils de concertation et outils de publicité. Considérer que la rencontre est ponctuelle... qu'il s'agit d'un exercice de communication ou de relations publiques. Ou, faire ressentir que l'on applique la réglementation a minima ;
- Problème d'échelle : une concertation sur un bout de projet sur un territoire trop petit ou trop vaste ;
- Un retard dans la transmission des comptes rendus de réunions ;
- Une absence de décision motivée sur la suite du projet ;
- Des décisions toujours trop longues à venir.

#### Questions-réponses

- Existe-t-il un code déontologique qui permet de garantir votre indépendance vis-à-vis du promoteur du projet qui vous paye ?

On adhère volontairement à la charte de la participation qui est une charte nationale. En tant que prestataire de service pour le maître d'ouvrage, nous ne sommes pas indépendants. Mais il y a souvent un garant. Lorsqu'il n'y en a pas, nous conseillons au client de recourir à un garant ou un médiateur. Nous essayons aussi de montrer qu'on a un regard critique envers le maître d'ouvrage, en réunion de participation, on n'hésite pas à poser des questions au maître d'ouvrage et lui demander des précisions quand il a été évasif, pour que ça donne de la crédibilité.

- Est-ce qu'il n'y a pas un risque que certains aménageurs puissent vous transformer en spin doctors pour faire passer le projet plus facilement ? En essayant de faire passer le projet sans le modifier en s'appuyant sur de la communication plutôt que sur de la discussion ?

Nous précisons au départ que nous ne sommes ni un cabinet de communicant, ni un cabinet de lobbyistes. Et la plupart de nos consultants viennent du monde de la sociologie et de la géographie. Notre travail vise plutôt à sécuriser la procédure. On a aussi des clients à long terme. Par exemple, ça fait 20 ans qu'on travaille avec RTE. Donc si on joue à ce jeu-là, cela se retournera contre nous le jour où on devra retourner sur ce territoire. Donc on n'y joue pas et au contraire, on invite les maîtres d'ouvrage à être le plus factuels possible. On prépare la stratégie du maître d'ouvrage, c'est-à-dire qu'on va les préparer aux sujets les plus sensibles mais on ne va pas les aider à faire passer le projet en force sans modification, ce n'est pas notre éthique.

#### Table ronde

Trois questions ont été abordées lors de la table-ronde :

#### **Question n°1 : Comment créer un cadre de référence partagé en amont des projets ?**

*Mario Gauthier* : Au Québec, la planification stratégique du réseau est réalisée par Hydro-Québec, société étatique, en étroite collaboration avec le ministère. Il n'y a pas encore de procédure d'EES même si elle a été intégrée à la législation, car elle est en attente de l'adoption de son règlement. Au Québec, traditionnellement, la manière d'organiser des débats sur l'exportation d'électricité se fait dans le cadre de projets de grande ampleur où il y a toujours un débat sur des enjeux de nature plus stratégique.

*Vincent Feltin* : En France, RTE élabore le SDDR au niveau national et les S3REnR au niveau régional, qui sont soumis à EES et donc à participation du public. Sur le principe, l'idée d'impliquer la population à ce stade de programmation est très bien. Mais en pratique, il est difficile d'intéresser la population car on se situe trop en amont. Prennent part aux procédures de participation du public des EES, uniquement les associations environnementales ou organisations professionnelles liées au milieu de l'électricité. Mais le grand public n'est pas intéressé. Il y a donc un décalage entre la théorie qui veut que la logique en entonnoir soit pertinente, et la pratique qui ne fonctionne pas.

*Jean-Marc Dziedzicki* : Il est possible de créer un tel cadre de référence en concertation avec les citoyens mais c'est très difficile, étant donné qu'on est dans une sphère éloignée de leur quotidien. Il y a 2 manières pour le faire :



- Une approche institutionnelle, comme en France et au Québec avec la CNDP et le BAPE (même si ce dernier intervient tardivement) ;
- Une approche plus informelle, comme en Allemagne et en Suisse. Il faut notamment regarder les travaux du professeur Renn en Allemagne, où ils ont mis en place des cellules de jurys citoyens, grâce à l'implication de deux hauts-fonctionnaires<sup>40</sup>.

C'est possible, mais cela nécessite de l'ingénierie par des personnes convaincues des démarches de concertation, de la transparence et une volonté politique forte.

- **Sous-question** : Ces cadres de référence doivent-ils être portés par des opérateurs sectoriels ou par des opérateurs d'aménagement du territoire ?

*Jean-Marc Dziedzicki* : Opinion personnelle, il faudrait une instance qui soit neutre et qui supprime les catégories sectorielles. Avant, en France, la CNDP dépendait du ministère de l'environnement et depuis 2001 elle est indépendante.

En Suisse et en Allemagne, les cadres de référence sont portés par des élus politiques : en Suisse, la confédération de l'éthique a demandé eux élus en charge de l'énergie d'être garants de ces débats car ils avaient de la légitimité. Ils n'étaient pas impliqués dans ces projets mais assuraient le rôle de garant. L'essentiel, c'est la transparence (à l'inverse de négociations en coulisse). La concertation, c'est avoir l'audace d'accepter d'affronter la complexité et les incertitudes ; la communication, c'est supprimer les incertitudes.

- **Sous-question** : L'intérêt général aujourd'hui n'existe plus. Dès lors, comment recréer une vision partagée par le plus grand nombre ?

*Mario Gauthier* : C'est important de reconnaître, qu'aujourd'hui, l'intérêt général substantialiste n'existe plus en raison de la fragmentation de nos sociétés. Reconstruire l'intérêt général partagé suppose une articulation des dispositifs participatifs. Les dispositifs qui servent à réduire les incertitudes ne sont pas les mêmes que ceux qui permettent d'avoir une solution gagnant-gagnant.

**Question n°2 : Comment gérer un processus multi-acteurs et multi-niveaux, si possible dans un climat apaisé ?** La temporalité des projets implique qu'il puisse se passer plusieurs années entre le cadre de référence et la phase opérationnelle. Ce temps long implique de nombreuses mutations qui peuvent notamment rendre obsolète le cadre de référence.

*Jean-Marc Dziedzicki* : Deux éléments sont fondamentaux pour cela :

---

<sup>40</sup> Le jury citoyen est un dispositif de démocratie participative dans lequel un groupe de 25 personnes environ, tirées au sort, formulent des recommandations sur un sujet de politique publique à l'issue d'un processus d'information et de délibération de quelques jours. Il fait partie des processus plus généralement appelés mini-publics. (<https://www.dicopart.fr/fr/dico/jury-citoyen>)

- Tracer les choses : tout ce qui a été dit de public, doit être rendu public pour pouvoir s'y référer par la suite ;
- L'intervention d'un garant (personne ou institution, administration) qui doit assurer la continuité dans le temps.

*Mario Gauthier* : En plus de la traçabilité, il est également nécessaire d'assurer la lisibilité. Aujourd'hui, au Québec, l'inscription de la procédure d'évaluation environnementale dans une loi avec un règlement qui permet de comprendre les différentes étapes qui mènent à la décision donnait beaucoup de lisibilité au processus et permettait de le suivre. Récemment, on a établi un registre des évaluations environnementales qui rend toute la documentation disponible à chacune des étapes de la procédure donc on est capable de suivre la procédure, le débat est repérable.

Le Québec a également innové avec des audiences génériques sur des dossiers plus globaux tels que la mise en place de politiques. Mais elles sont mises en place en vertu d'un pouvoir discrétionnaire du ministre qui peut donner un pouvoir d'enquête. Il n'y a pas de droit d'initiative. Donc on ne sait pas dans quel contexte on pourrait avoir un débat de nature plus générique. C'est la même chose pour les comités de suivi des projets, ils sont très peu balisés donc on est dans une logique *ad hoc*, où la lisibilité et la traçabilité sont moins présentes.

Les études réalisées sur la procédure québécoise ont montré que l'intervention du BAPE est trop tardive dans le processus décisionnel. Cette situation a généré toute une profession de la participation du public : des entreprises se sont développées, Hydro-Québec a développé une expertise en interne sur la participation dans une perspective de reconnaissance de l'intérêt général : l'intérêt général est à fabriquer. C'est ce constat qui a entraîné l'apparition dans la législation, en 2018, du processus de consultation du public sur les enjeux, en amont de l'EE.

- **Sous question** : N'y-a-t-il pas un risque dans l'organisation de mécanismes de participations informels avec le public ?

*Rachid Lamrini* : Nous avons constaté que les échanges en amont étaient assez riches et permettaient de mieux intégrer le projet dans son territoire grâce à la prise en compte des suggestions et propositions des citoyens. On constate au fur et à mesure une appropriation du projet. Par exemple, un projet qui était jugé très consommateur d'eau a abouti à une commission à l'échelle de l'agglomération avec les collectivités et les industries pour améliorer la consommation d'eau au niveau du parc d'activité, ce qui n'était pas l'objectif initial de la concertation. Le débat s'enrichit car tous les acteurs peuvent débattre entre eux et ne sont pas uniquement dans un rapport public/maître d'ouvrage.

**Question n°3 : Comment gérer les apports d'expertise dans le processus et les articuler avec la participation ?** Est-ce que le contenu de l'EE gagne à s'orienter en fonction des demandes du public ? Est-ce que les résultats de l'EE sont suffisamment accessibles et disponibles au public ?

*Vincent Feltin* : Parfois, le recours à une contre-expertise ou le débat sur l'expertise va permettre au promoteur de gagner en légitimité auprès de la population. Par exemple, dans le cas des champs électromagnétiques qui est source de beaucoup d'inquiétude de la part de la population, on peut réaliser une controverse avec des experts de différentes origines. Cette

controverse va permettre d'alimenter l'expertise et le débat et d'accroître la légitimité de celui-ci. C'est l'une des techniques utilisées par la CNDP.

Sur le contenu de l'évaluation environnementale et la qualité de l'information, il est important de travailler sur le caractère compréhensible du résumé non technique pour qu'il soit accessible à tous. Également, l'information du public est augmentée via la publication de l'avis de l'autorité environnementale sur la qualité du rapport. Une réponse à cet avis est formulée par le maître d'ouvrage et également rendue publique.

*Jean-Marc Dziedzicki* : Les démarches de participation innovantes peuvent être fructueuses. C'est notamment le cas de la démarche d'évaluation collective, dans laquelle des experts reconnus ont travaillé en lien avec la population dans le cadre d'un contact direct. La participation du public dans cette démarche peut se situer à différents niveaux (ex : déterminer les pondérations des sujets, les critères de sélection dans l'expertise liée à une ligne HT en Suisse. Cette ligne n'a pas été remise en question par la suite). Les experts ont accepté que leur expertise soit co-construite avec les citoyens et ces derniers ont apprécié d'être associés à l'expertise. Ces démarches doivent être vues comme des démarches d'expertise citoyenne.

*Mario Gauthier* : Deux éléments intéressants à relever dans la situation québécoise :

- Dans la procédure d'audience publique, le fait de scinder la phase "recherche d'information" et "expression des opinions" permet de générer une connaissance partagée sur le sujet ;
- La nouvelle procédure de consultation du public sur les enjeux, et donc cette possibilité laissée au public d'intervenir en amont de l'étude d'impact semble être intéressante. Datant de 2018, on manque de recul pour en analyser les bienfaits.

### *Conclusion (Yves Hanin)*

Le conflit n'est pas nouveau. Il est donc nécessaire d'inventer de nouveaux dispositifs.

Nous avons vu qu'existaient 4 types de conflits et autant de réponses à y apporter. Il n'y a pas que la nature du projet qui pose problème mais également le contexte dans lequel le projet s'inscrit : contexte territorial, social, mémoire du territoire, sensibilité...

En Wallonie, il manque un observatoire qui permettrait de ne pas prendre en considération la seule sensibilité environnementale, mais également la sensibilité sociale et politique du territoire.

Vient ensuite la question du cadre de référence, qui est une pièce centrale de l'édifice : comment le reconstruire étant donné que la notion d'intérêt général ne suffit plus ? Dans quelle temporalité le reconstruire ? Cette reconstruction peut notamment passer par des instances indépendantes, voire publiques. Le débat public est nécessaire, le garant est nécessaire. Ce dernier doit intervenir dès l'amont du projet et va permettre de garder une ligne de conduite tout au long de la procédure, de maintenir le sens de l'accord passé.

En Wallonie, l'opérateur qui souhaite implanter une éolienne ou une ligne à haute tension doit faire réviser le plan de secteur. On permet donc à un opérateur économique privé de modifier une loi. Dans ce cadre, aujourd'hui, il manque un garant qui vérifie que le contenu du dossier

de base soit complet. Car aujourd'hui, c'est l'administration qui vérifie ce dossier de base, elle est donc à la fois juge et partie. L'acceptation de ce dossier de base qui permet d'entériner le début de la procédure est une décision politique.

En matière d'évaluation environnementale, l'Union européenne a bien encadré les procédures qui fonctionnent de manière assez similaire d'un pays à l'autre et qui fonctionnent plutôt bien.

Des dispositifs comme la combinaison du BAPE et du MELCC sont intéressants car ils permettent de donner une certaine validité à l'étude d'incidences et au projet qui sont analysés sous des angles différents par ces instances.

De nombreuses idées sont sur la table... : ajouter des critères vernaculaires aux études ; recourir à des acteurs tiers pour gérer l'information et la participation du public aux différents stades de la procédure, etc.

## 10. CONCLUSIONS

### 10.1 LA PROBLEMATIQUE DES OPPOSITIONS AUX PROJETS D'AMENAGEMENT

Il est avant tout important de garder à l'esprit que le conflit a toujours existé sur les questions d'aménagement. Il est essentiel d'apprendre à la gérer, sans chercher absolument à l'éviter.

#### Typologie des conflits sur base des principaux types de revendications

Une typologie des conflits sur base des principaux types de revendications des opposants peut être proposée dans l'optique d'y apporter des types de réponses spécifiques (Dziedzicki, 2003 :

- **Le conflit fondé sur les incertitudes** : les opposants craignent pour la dégradation de leur cadre de vie, de leur santé, la dévaluation foncière... Ce type de conflit est lié à un sentiment d'injustice et se rapporte notamment au concept de NIMBY. Des études environnementales de qualité figurent parmi les réponses à apporter à ce type de conflit ;
- **Le conflit substantiel** : les opposants contestent la nature du projet et des choix politiques. Ce type de conflit se rapporte au concept du NIABY (Not In Anybody's Back Yard - "ni chez moi, ni ailleurs"). Le type de réponse à apporter s'apparente au débat public, pour discuter des choix de politiques publiques en amont des projets ;
- **Le conflit de procédure** : les opposants contestent la manière dont sont prises les décisions (approche linéaire, absence de transparence et de dialogue). Ce type de conflit appelle une réponse de type participation du public, concertation, augmentation de la transparence ;
- **Le conflit structurel** : les opposants remettent en cause l'action publique de manière générale (la légitimité des décideurs, l'intérêt général, les experts et la représentation démocratique). Ce type de conflit attend des réponses indirectes, qui peuvent émaner des réponses apportées aux trois autres familles de conflit (légitimation des experts, des décisions et, *in fine*, du processus décisionnel).

**Concernant le premier type de conflit, fondé sur les incertitudes, certaines spécificités peuvent être pointées dans le cas des lignes à haute tension :**

- Certains types de difficultés sont plus spécifiques aux infrastructures de transport d'électricité, comme les **craintes pour la santé liées à la présence de champs électromagnétiques**. Certaines manières de procéder ont été expérimentées pour diminuer ce type de blocage, comme les mesures de terrain en présence des habitants (Allemagne) ou l'organisation de controverses<sup>41</sup> (France, CNDP).
- Un autre problème lié aux lignes électriques à haute tension tient à leur **caractère très impactant au niveau du cadre de vie**, lié à deux éléments principaux : la linéarité de la ligne et les caractéristiques géométriques des pylônes (taille de +/- 60 mètres de haut pour la haute tension et silhouette perçue négativement), qui rend d'autant plus difficile le processus d'acceptabilité sociale. En conséquence, si un intérêt collectif supérieur ou une réelle nécessité parviennent à être démontrés, l'infrastructure devra d'une manière ou d'une autre être mise en place sans qu'il soit pour autant possible de faire reconnaître aux citoyens que cette nécessité démontrée implique qu'ils doivent en subir les conséquences dans leur milieu de vie. C'est pourquoi la recherche du fuseau de moindre impact, à laquelle les citoyens peuvent être associés (voir l'articulation de la concertation publique préalable et de la concertation Fontaine avec les forces vives du territoire en France) est d'une grande importance. C'est pourquoi aussi l'alternative de l'enfouissement doit faire partie de la réflexion, et est de plus en plus usitée dans certains pays.

Par ailleurs, nous avons vu au travers des travaux menés en 2020 par la recherche CPDT « Acceptabilité sociale des projets d'urbanisme ou d'aménagement du territoire » et au travers des enseignements de ce premier semestre 2021 que **la nature du projet n'est pas la seule à poser problème**. En effet, les raisons de l'inacceptation d'un projet sont multiples et difficiles à anticiper. Il est essentiel de prendre également en compte **différents éléments de contexte** : le contexte territorial, le contexte social, politique dans lequel s'inscrit le projet, ainsi que les différentes sensibilités de la population. D'autres facteurs tels que le manque de compréhension et/ou de confiance entre acteurs et les conflits interpersonnels, les mauvaises expériences passées ou encore la façon dont le projet est mené peuvent influencer sur le processus d'acceptabilité sociale. A côté des revendications exprimées, ces autres dimensions du conflit sont donc à considérer. L'analyse des conflits doit prendre en considération la position de l'ensemble des acteurs du territoire et leurs interactions.

Si les conflits ont toujours existé, leur issue a en revanche changé. Selon Dziedzicki<sup>42</sup>, alors que précédemment le conflit était évacué et que les porteurs de projet passaient en force, il y

---

<sup>41</sup> Au sens de « discussion suivie sur une question, motivée par des opinions ou des interprétations divergentes » (dictionnaire Larousse)

<sup>42</sup> Expert concertation, médiateur, garant de la concertation de la CNDP, intervention lors de la table-ronde du 1<sup>er</sup> juin 2021 organisée par la CPDT.

a aujourd'hui un changement du rapport de forces. Le conflit est de plus en plus visible et les moyens à la disposition des opposants se diversifient. Face à cette situation, l'ouverture des procédures de décision à l'intervention des parties prenantes et du public s'est imposée.

## 10.2 LE LEVIER DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

### Une condition nécessaire et non suffisante

Si l'ouverture du processus de décision par le biais d'une offre de participation citoyenne est une condition nécessaire à une bonne gestion de la mise en place des projets, elle ne constitue toutefois pas une condition suffisante. Certains débats publics vont faire apparaître un conflit qui n'existait pas précédemment, et ils sont par nature le lieu d'expression de divergences. Par ailleurs, les démarches de concertation proposées ne sont pas toujours acceptées par les citoyens.

### L'intérêt du recours à des organismes indépendants pour assurer la participation

Les rôles de la CNDP, des garants et des commissaires enquêteurs en France, tout comme celui des membres du BAPE au Québec, sont largement reconnus pour la légitimité qu'ils donnent au processus participatif en vertu de leur caractère indépendant. Leur mission est de veiller au bon déroulement du processus et à l'expression équilibrée de chacun, ainsi que de faire un rapport public du déroulement de cette phase participative, suivi (Québec) ou non (France) d'un avis sur le fond du dossier.

### Une palette de dispositifs institutionnels à disposition

La palette de l'offre participative, au Québec, mais aussi dans d'autres pays, s'est diversifiée à travers le temps, avec l'arrivée de dispositifs de médiations, « dispositifs plus fermés et orientés vers la recherche du consensus... afin d'atténuer ou de contourner les conflits et de rendre la participation publique plus prévisible » (Bherer, Gauthier, Simard, 2018). Coexistent alors souvent deux modèles de la participation, un modèle de participation démocratique, ouvert au plus grand nombre, axé sur l'expression des conflits et des oppositions, et « une approche plus managériale d'aide à la décision, centrée sur la concertation et la négociation par les acteurs immédiatement concernés. » (Bherer, Gauthier, Simard, 2018)

La coexistence de différents dispositifs à activer en fonction du cas d'espèce offre une souplesse intéressante qui n'existe pas en Wallonie où, à part la RIP, le principal dispositif reste l'enquête publique traditionnelle.

### L'intérêt de permettre une participation citoyenne tôt dans le processus

Un consensus se dégage en faveur de l'intervention d'une participation citoyenne dès l'amont des procédures d'évaluation environnementale, à un stade où la réflexion sur les projets est plus ouverte et où la capacité d'influence des citoyens est plus effective. Les études sont moins avancées, mais l'initiateur de projet peut dès lors travailler à adapter son projet au contexte et à affiner sa localisation avant de poursuivre.

### Le recours à des dispositifs participatifs informels

Des occasions de dialogue sur les projets à un stade précoce et des dispositifs participatifs informels sont fréquemment mis en place par les acteurs qui les reconnaissent comme une pratique facilitante. Des organismes d'assistance à maîtrise d'ouvrage les proposent, de manière plus ou moins intégrée avec des études de contexte destinées à mesurer le potentiel conflictuel du territoire. Des réunions informelles peuvent être organisées dans le but d'informer la population sur le projet, ses tracés potentiels et les procédures. Ces rencontres sont l'occasion d'entendre les remarques des citoyens et de profiter de leur expertise locale.

### 10.3 ANTICIPER LES CONFLITS EN CRÉANT UN CADRE DE RÉFÉRENCE PARTAGÉ EN AMONT DES PROJETS ?

Dans une logique de construction progressive de l'acceptabilité sociale, il semble intéressant d'associer les citoyens le plus tôt possible au processus de réflexion sur le développement des infrastructures énergétiques et de leurs réseaux de transport. Comment dès lors associer citoyens et parties prenantes en amont des projets, lors de la construction du cadre de référence et de la programmation où s'inscrit le projet d'infrastructure, c'est-à-dire lorsque la démarche est encore générale et peu territorialisée ? Comme l'a rappelé Vincent Feltin de RTE<sup>43</sup> lors du webinaire organisé dans le cadre de cette recherche, sur le principe, **l'idée d'impliquer la population à ce stade de la programmation est une très bonne chose. Cependant, en pratique, il est difficile de l'intéresser** car on se situe à une étape trop éloignée du projet concret. En France, les associations environnementales ou organisations professionnelles liées au milieu de l'électricité sont les seules à prendre part aux procédures de participation du public des évaluations environnementales stratégiques. Le grand public n'est pas intéressé, en raison justement du caractère très peu territorialisé de la démarche. Ainsi, on constate un décalage entre la théorie qui veut que la logique en entonnoir soit pertinente pour impliquer la population, et la pratique qui ne fonctionne pas.

**Ce constat vaut pour les différents pays étudiés** et plus globalement, en aménagement du territoire, pour les étapes de programmation/planification qui se situent très en amont, à plusieurs années de la concrétisation des projets sur le terrain.

De plus, le débat sur ces cadres de référence gagne à être porté par une instance neutre qui supplante les acteurs sectoriels, telle la CNDP en France. L'essentiel est de mettre en place un processus transparent, qui garde la mémoire des débats.

Dans le contexte wallon, les instances d'avis régionales et locales pourraient être davantage impliquées dans l'élaboration des cadres de référence nationaux. Ainsi par exemple, les CCATM intègrent des représentants citoyens dans plusieurs domaines liés à l'aménagement du territoire, mais également à l'environnement et l'énergie. Lorsqu'elles fonctionnent bien, elles ont une certaine légitimité au niveau local et tempèrent les débats citoyens/élus, jouant en quelque sorte un rôle de « conseil des sages ». Elles pourraient jouer un rôle de relais avec

---

<sup>43</sup> Chef du groupe concertation - RTE

les citoyens dans la diffusion de l'information sur les projets de cadre de référence et l'organisation d'une réflexion sur ceux-ci.

Les médias et les réseaux sociaux devraient également être mobilisés à cette fin : lorsque le cadre/plan de référence est diffusé, les citoyens s'en emparent en bien ou en mal. Il s'agit de cadrer cette diffusion en l'accompagnant de débats constructifs et réguliers, d'une émission (radio ou TV) régulière sur les enjeux d'AT et d'environnement alimentée par des interventions d'experts... Il est intéressant de se servir des réseaux sociaux car on a vu par exemple que la consultation en présentiel sur le SDT n'avait pas eu beaucoup de succès malgré les nombreuses réunions prévues aux niveaux local et supralocal. Aujourd'hui, en raison de la crise sanitaire, les applications de communication à distance ont été généralisées. On pourrait envisager des simulations d'impacts, des diffusions de vidéos ou de documentaires réalisés dans d'autres pays sur des « success stories », des interviews... le tout alimenté régulièrement et géré par un garant indépendant.

Enfin, c'est surtout au moment où se met en place un projet que le cadre de référence est mobilisé pour appuyer sa justification. La temporalité des projets implique qu'il puisse se passer plusieurs années entre l'établissement du cadre de référence et la phase opérationnelle. Ce temps long s'accompagne de nombreuses mutations qui peuvent notamment rendre obsolète le cadre de référence.

On peut dès lors se demander si un rythme plus soutenu de mise à jour des documents de programmation au niveau fédéral/national chez nous, tel que cela se fait en France (pluriannuel), ne pourrait pas permettre de mieux anticiper les évolutions/mutations auxquelles est soumis le territoire et ainsi limiter l'obsolescence du cadre de référence et renforcer sa légitimité.

#### 10.4 COMMENT GÉRER UN PROCESSUS PROGRESSIF, MULTI-ACTEURS ET MULTI-NIVEAUX, SI POSSIBLE DANS UN CLIMAT « APAISÉ » ?

Le raisonnement préalable à la décision sur la mise en place d'une infrastructure énergétique relève en principe de deux étapes :

- une réflexion sur l'opportunité de l'infrastructure en réponse aux besoins humains / qui a priori devrait être établie avant de se lancer dans une évaluation des incidences (référence à la *programmation sectorielle* en amont -plus ou moins d'actualité-, et au *dossier* introduit par le demandeur qui comporte une justification du projet)
- une réflexion sur le bien-fondé de la localisation proposée

Cependant, la mise en place d'infrastructures énergétiques est un processus **qui permet difficilement un déroulement linéaire** du type : « 1. Examen et décision définitive sur l'opportunité du projet 2. Examen de sa localisation », car il est :

- **intersectoriel** (divers ministères concernés : énergie, environnement, aménagement du territoire,...) et **multi-niveaux** (fédéral, régional, local). Dans un tel contexte, la décision de programmation d'une politique sectorielle ou la bonne intégration du projet d'infrastructure proposé avec celle-ci n'est pas nécessairement considérée comme acquise par la politique en charge de sa localisation par exemple ;



- **ouvert aux parties prenantes et à la participation citoyenne** : la question de l'opportunité est souvent réintroduite par la population et les autorités locales en réaction à l'arrivée du projet sur le terrain local ;
- parfois **progressif sur le plan de sa définition spatiale** (ex. Pour les lignes électriques : décisions successives sur un programme général, le principe de localisation d'une ligne dans une région ou une zone, puis un fuseau ou corridor, puis un tracé plus précis). De plus en Wallonie, l'évaluation des incidences liée à la révision de plan de secteur remet les questions d'opportunité sur le tapis.

Face à cette situation, la table-ronde organisée le 1<sup>e</sup> juin a permis de dégager **trois principes d'action fondamentaux** dans le cadre des projets se déroulant sur le temps long :

- **la traçabilité** : tout ce qui a été dit sur les différentes scènes de concertation doit être rendu public pour pouvoir s'y référer par la suite.
- **l'intervention d'un garant** (personne ou institution, administration), qui doit assurer la continuité dans le temps. Ce dernier intervient dès l'amont du projet et permet de garder une ligne de conduite tout au long de la procédure.
- **la lisibilité** : dans le cas du Québec, l'inscription de la procédure d'évaluation environnementale dans une loi avec un règlement permet de comprendre les différentes étapes qui mènent à la décision, donne beaucoup de lisibilité au processus et permet de le suivre. Récemment un registre des évaluations environnementales a été mis en place (<https://www.ree.environnement.gouv.qc.ca/index.asp>). Il rend toute la documentation disponible à chacune des étapes de la procédure, donne la capacité de suivre cette dernière et rend le débat repérable.

Les expériences étrangères montrent notamment l'importance de **construire l'acceptabilité sociale sur le temps long**, au travers de dispositifs variés, qui sont ou pourraient être mis en place tels que des observatoires des conflits, des débats publics, des dispositifs d'accompagnement des procédures par des garants publics ou indépendants, des assistants à maîtrise d'ouvrage, etc. S'ils ont leurs avantages et leurs inconvénients, ces dispositifs permettent de mieux appréhender les rapports de force, en donnant les moyens de garder une ligne de conduite tout au long de la procédure, ce qui est susceptible de légitimer le projet.

## 10.5 COMMENT GÉRER LES APPORTS D'EXPERTISE DANS LE PROCESSUS ET LES ARTICULER AVEC LA PARTICIPATION ?

Un des grands enjeux du processus est de donner de la légitimité à l'expertise qui est souvent remise en question par les opposants.

### L'intérêt d'un regard extérieur sur les EES et études d'incidences

L'intervention d'organes comme l'autorité environnementale en France est intéressante car il s'agit d'un organisme indépendant possédant une autonomie de jugement et d'expression qui permet une évaluation extérieure de l'étude d'incidences, donnant par là une certaine validité

et légitimité à l'étude. Par rapport aux autres pays étudiés, l'avantage de ce dispositif est surtout qu'il éclaire à la fois la décision finale et la participation du public car il intervient avant l'enquête publique.

En Suisse, c'est l'OFEV et les autorités cantonales spécialisées de la protection de l'environnement qui jouent le rôle de garant environnemental en émettant un avis sur le contenu de l'étude et en l'évaluant une fois celle-ci réalisée. Les avis, rendus publics, permettent d'éclairer l'autorité décisionnaire. Le principe est le même en Wallonie où les pôles environnement et aménagement remettent plusieurs avis au cours de la procédure ainsi qu'un avis sur l'étude (complétude, qualité...) pour éclairer la décision finale.

Le Québec et l'Allemagne en revanche n'offrent pas une telle séparation fonctionnelle entre l'autorité qui prend la décision et celle qui évalue l'étude d'incidence. Cette dernière étant examinée par des experts issus de disciplines différentes et désignés par l'autorité décisionnaire. L'autonomie de jugement et d'expression sont néanmoins garanties par l'obligation de consigner les avis divergents des experts.

### **Le rôle des contre-expertises et des controverses**

La charte de la participation du public promue par le Ministère français de la transition écologique<sup>44</sup> encourage la mise en place d'expertises complémentaires en mentionnant en son article 4 que :

*« Le porteur de projet considère sérieusement, et argumente s'il ne les retient pas, les propositions des participants sur :*

- *des informations et expertises complémentaires existantes qu'ils souhaitent verser au débat ;*
- *des projets alternatifs ou variantes au projet proposé ;*
- *des suggestions de modification du processus participatif ;*
- *des demandes d'expertises complémentaires. Les parties s'entendent pour prioritairement chercher à co-construire le cahier des charges des études complémentaires qui apparaissent utiles, rechercher en commun une solution à leur financement et mettre en place un comité de suivi. »*

Le recours à une contre-expertise ou le débat sur l'expertise va dans certains cas permettre au promoteur/au projet de gagner en légitimité auprès de la population. Par exemple, dans le cas des champs électromagnétiques, qui est source de beaucoup d'inquiétudes de la part de la population, on peut réaliser une controverse avec des experts de différentes origines. Cette

---

<sup>44</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Charte\\_participation\\_public.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Charte_participation_public.pdf). Le logo des utilisateurs ou promoteurs de la Charte figure sur le site internet dédié du ministère chargé de l'environnement. Ils participent à un mouvement d'ensemble traduisant la volonté de développer et généraliser la culture de la participation du public.

controverse va permettre d'alimenter l'expertise et le débat et d'accroître la légitimité de celui-ci. C'est l'une des techniques utilisées par la CNDP.

### **L'implication du public en lien avec l'expertise**

#### **- Les évaluations collectives**

Selon Jean-Marc Dziedzicki, une démarche fructueuse est celle d'évaluations collectives, dans laquelle des experts reconnus ont travaillé en collaboration avec la population. La participation du public dans cette démarche peut se situer à différents niveaux (ex : déterminer les pondérations des sujets dans l'expertise/ d'une grille d'analyse multicritères). Les experts acceptent que leur expertise soit co-construite avec les citoyens et ces derniers apprécient d'être associés à l'expertise. Ces démarches doivent être vues comme des démarches d'expertise citoyenne.

#### **- L'orientation du contenu de l'évaluation des incidences par les citoyens**

La comparaison des procédures dans les différents pays étudiés a permis de montrer que tant en France (via la concertation préalable), au Québec (via la consultation du public le contenu de la directive et les enjeux à aborder<sup>45</sup>), en Wallonie (via la RIP) qu'en Allemagne (via la conférence de candidature), il y a **possibilité d'orienter le contenu de l'évaluation environnementale** suite à une consultation du public. Ajoutons que cette étape doit réellement être prise en compte par les auteurs de l'étude et les décideurs. Ainsi, en Wallonie, la RIP doit réellement contribuer à faire évoluer le dossier de révision de plan de secteur et à orienter l'étude d'incidence, faute de quoi la population qui s'est exprimée lors de la RIP en ressentira de la frustration et optera pour une attitude défavorable lors de l'enquête publique.

Soulignons par ailleurs l'intérêt de la procédure française de mise en place des lignes à haute tension : le fuseau de moindre impact est arrêté par le préfet suite à une double concertation : concertation « Fontaine » avec les forces vives et autorités locales, elle-même nourrie par la concertation préalable « tout public ». L'évaluation des incidences en tant que telle intervient à l'étape suivante, sur un projet qui a déjà fait l'objet d'une concertation et d'une réflexion commune quant à sa localisation.

#### **- Le « joint fact finding »**

Selon Mario Gauthier, dans la procédure d'audience publique du BAPE, le fait de scinder en deux séances distinctes la phase de "recherche d'information" de celle d'expression des

---

<sup>45</sup> La nouvelle procédure de consultation du public sur les enjeux, et donc cette possibilité laissée au public d'intervenir en amont de l'étude d'impact semble être intéressante. Datant de 2018, on manque de recul pour en analyser les bienfaits (M. Gauthier).

opinions" permet de générer une connaissance partagée sur le sujet (« joint fact finding »)<sup>46</sup>. Il s'agit donc d'un atout qui doit retenir l'attention.

### **La mise à disposition de l'information et de l'expertise**

Il est important de travailler sur le caractère compréhensible du résumé non technique pour qu'il soit accessible à tous. Dans le cas français, l'information du public est augmentée via la publication de l'avis de l'autorité environnementale sur la qualité du rapport. Une réponse à cet avis est formulée par le maître d'ouvrage et également rendue publique. Le tout contribue à renforcer la légitimité de l'évaluation environnementale. La Wallonie, l'Allemagne et la Suisse rendent également publics les avis rendus sur les études d'impact (avis des pôles en Wallonie, avis des experts en Allemagne ; avis des autorités spécialisées en environnement en Suisse). On constate néanmoins qu'en Wallonie, les demandes d'avis et les enquêtes publiques sont des procédures généralement menées en parallèle et donc sans lien évident. Le législateur n'a pas réellement envisagé que les avis distincts puissent servir les uns aux autres.

En France, un outil destiné à faciliter l'accès à l'information a été mis en œuvre à plus grande échelle. Il s'agit de la plateforme <https://www.projets-environnement.gouv.fr/pages/home/> qui fournit des informations sur tous les projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. Elle offre un accès en un point unique à toutes les études d'impact sur le territoire national et aux consultations du public en matière d'évaluation environnementale organisées par les préfetures. De même, les porteurs de projets ou bureaux d'études en charge de réaliser les études d'impact peuvent accéder aux études d'impact et aux données disponibles, ce qui facilite désormais la réalisation de nouvelles études de ce type et permet au fil du temps d'améliorer leur qualité.

Au Québec, en 2018 la mise en place du Registre des évaluations environnementales offre également un point unique pour retrouver l'ensemble de la documentation relative à un projet soumis à évaluation environnementale, ainsi que la liste de toutes les consultations publiques.

L'Allemagne a quant à elle opté pour une plateforme spécialisée sur le réseau électrique. Cette plateforme « Dialogue avec le citoyen sur le réseau électrique » regroupe l'ensemble des informations concernant les infrastructures du réseau (planification, projets, etc) et permet à tout citoyen de s'exprimer.

---

<sup>46</sup> L'établissement des faits (« joint fact finding ») est un processus dans lequel des différentes coalitions de scientifiques, des décideurs et d'autres parties prenantes avec des points de vue différents et des intérêts différents travaillent ensemble pour développer des données, de l'information, analyser des faits et des prévisions, développer des hypothèses et informer l'opinion (van Buren et al. 2007). Il s'agit d'une méthode utilisée pour résoudre des différents sur une question importante. Finalement, les personnes réunies peuvent utiliser les résultats pour prendre des décisions ensemble. Au sortir du processus, on peut aboutir à une synthèse des principales discussions des groupes d'experts - domaines d'entente, points de vue divergents (et pourquoi), besoins d'information supplémentaire et prochaines étapes. (C. Navarro et al. (2020) Méthodes d'expertise : comment les utiliser ? Expertise et synthèse. Paris, France : FRB, 104 p.).

### **Une difficulté d'articulation entre les apports d'information/d'expertise et leur mise en débat**

En Wallonie, un problème de lisibilité relatif à l'évaluation environnementale peut être mis en évidence.

L'évaluation environnementale lors de la mise en révision du plan de secteur est réalisée en deux phases successives qui font partie d'un seul et même document (RIE) :

- La phase I décrit et examine le projet au regard des besoins socio-économiques.
- La phase II examine les impacts du projet sur l'environnement et sur les milieux humains. Elle met en avant des recommandations et des mesures à mettre en œuvre.

Ceci a pour conséquence que la réunion d'information préalable (en amont) traite de deux aspects très différents en même temps (question de la nécessité de la ligne, des besoins socio-économiques et, incidences sur l'environnement, question de la préservation des espèces protégées). Cela pose un problème de lisibilité, de compréhension pour la population qui est amenée à s'exprimer lors de cette RIP. Par ailleurs, les instances consultées en amont de la procédure et le gestionnaire de réseau se retranchent dans certains cas derrière les résultats de la future évaluation environnementale qui ne pourra pourtant être réalisée qu'une fois la procédure de révision de plan de secteur lancée par le ministre (c'est-à-dire lorsqu'un accord aura été donné et donnera le feu vert pour démarrer le RIE).

On pourrait s'inspirer de ce qui se fait en France pour les lignes HT, où une première analyse de recevabilité est faite par l'autorité de tutelle sur un dossier de justification de l'ouvrage établissant les hypothèses et besoins à l'origine du projet, les différentes solutions pour les satisfaire ainsi que leurs avantages et inconvénients ainsi que la justification de la solution privilégiée. L'autorité de tutelle examine si toutes les solutions pertinentes ont été examinées et si la solution préconisée prend bien en compte tous les éléments de la problématique locale. Ce n'est qu'ensuite qu'elle donne son feu vert pour l'établissement d'un dossier de présentation qui servira de base à la concertation avec les parties prenantes et la population.

En ce sens, il pourrait être plus opportun dans le cas wallon de procéder d'abord à une concertation entre autorités sur la question de la nécessité de la ligne, pour faire évoluer le dossier de révision de plan de secteur et le réintroduire dans une version améliorée avant de le présenter à la RIP.

## **10.6 DES RESSOURCES EN APPUI À LA GESTION DES PROCESSUS**

Une gestion professionnelle de ces processus complexes nécessite des moyens adaptés.

Ainsi en France, la CNDP est un organisme public indépendant chargé d'organiser le débat public, de veiller sur la qualité de la concertation préalable et de rendre compte de ces processus à travers l'établissement d'un bilan. Par ailleurs, le Ministère de la transition écologique a mis en place une charte de la participation du public (voir Annexe II – Exemple français de charte de participation du public), un centre de ressources / observatoire des pratiques, créé pour la mise en œuvre effective des valeurs et principes de la charte. Il propose notam-

ment des outils innovants et pertinents ainsi que des exemples concrets d'application, permettant l'incarnation des valeurs et principes contenus dans la Charte. Les utilisateurs de la Charte font connaître leurs expériences de mise en œuvre de celle-ci, pour la capitalisation et la montée en compétence du réseau. Des conseils personnalisés sont prodigués aux porteurs de projet.

Au Québec, le BAPE, organisation publique impartiale de ± 50 employés (relevant du Ministère de l'environnement) analyse les projets, organise la participation/médiation et publie des rapports d'enquête. Il publie également du matériel pédagogique, des guides à l'attention des parties prenantes pour faciliter leur participation et tient avec les acteurs des rencontres préparatoires aux audiences publiques et processus de médiation. Un dispositif plus général s'est également mis en place pour améliorer l'efficacité des évaluations environnementales à long terme : il s'agit de l'association québécoise pour l'évaluation d'impact (<https://www.aqei.qc.ca/a-propos/aqei-en-bref>) qui vise à regrouper des professionnels (géographes, ingénieurs, biologistes...), des politiques, des membres de l'administration, des groupes sociaux et dont les échanges visent à améliorer l'évaluation d'impacts, la participation du public, l'intégration de ces processus dans la prise de décision et la planification.

La Wallonie quant à elle ne dispose pas de tels dispositifs d'appui à l'organisation de la participation citoyenne et gagnerait à s'inspirer de ces pratiques.

## BIBLIOGRAPHIE

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, *Loi fédérale sur les installations électriques*, du 24 juin 1902, en vigueur au 1er juin 2020

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, *Loi fédérale sur la protection de l'environnement*, du 7 octobre 1983, en vigueur au 1er janvier 2021

BACQUÉ M-H, GAUTHIER M. (2011) « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A Ladder of Citizen Participation » de S. R. Arnstein », *Participations*, Numéro thématique : « Démocratie et participation : un état des savoirs », vol. 1, no. 1, pp. 36-66.

Baggioni V., Cacciari J. (2019) « La fabrication de l' "acceptabilité sociale" des parcs photovoltaïques au sol », *Espaces et sociétés*, N°178, 137-156

Ballan, Étienne, et Jean-Marc Dziedzicki (2016), « L'hybridation entre recherche et pratique : une condition pour faire progresser les pratiques de concertation d'un grand maître d'ouvrage », *Participations*, vol. 16, no. 3, 2016, pp. 113-135. BHERER L, GAUTHIER M., SIMARD L. (2021) « Developing the Public Participation Field : The Role of Independent Bodies in Public Participation », *Administration & Society*, Vol. 53, no 5, p. 680-707 (First Published 16 Sep 2020).

BHERER L, GAUTHIER M., SIMARD L. (2018) « Quarante ans de participation publique en environnement, aménagement du territoire et urbanisme au Québec : entre expression des conflits et gestion consensuelle », *Les Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 62, no 175, p. 15-40. elgium.be (2018) « Consultation publique sur le projet de plan de développement fédéral 2020 – 2030 d'Elia », [En ligne] [www.belgium.be/fr/actualites/2018/consultation\\_publique\\_sur\\_le\\_projet\\_de\\_plan\\_de\\_developpement\\_federal\\_2020\\_2030\\_delia](http://www.belgium.be/fr/actualites/2018/consultation_publique_sur_le_projet_de_plan_de_developpement_federal_2020_2030_delia)

BESTGRID (2015) « La participation du public et la transparence dans la planification des réseaux de transport », [En ligne] [www.germanwatch.org/sites/default/files/publication/11809.pdf](http://www.germanwatch.org/sites/default/files/publication/11809.pdf)

BESTGRID (2015) « Protection de la nature dans la planification des réseaux de transport d'électricité », [En ligne] <http://bestgrid.eu/publications/bestgrid-documents.html>

BESTGRID (2015)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2010) *Leitfaden zue Strategischem Umweltprüfung*, 13 p.

Bundesministerium Nachhaltigkeit und Tourismus (2019) *UVE Leitfaden : Eine Information zur Umweltverträglichkeitserklärung : Überarbeitet e Fassung*, Wien, 125 p.

Brudermann T., Rafia Zaman, Alfred Posch (2019) « Not in my hiking trail? Acceptance of wind farms in the Austrian Alps », *Clean Technologies and Environmental Policy* 21, pp.1603–1616

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2021) *Bedarfsermittlung 2021-2035 Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung*, Bonn

Bürgerdialog Stromnetz, Über den bürgerdialog Stromnetz, [En ligne], <https://www.buergerdialog-stromnetz.de/wp-content/uploads/2020/12/20-02-041-Flyer-06-BDS-Ueber-uns-Screen-02.pdf>

Canel-Depitre B. (2017) « Le processus de construction et l'inacceptabilité sociale d'un projet de production électrique éolien en Haute Saintonge », *Annales des Mines – Gérer et comprendre*, n°130, pp.15-31

CGEDD (2015) "L'autorité environnementale du Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable", [En ligne] [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/explaque\\_Ae-web\\_P4\\_cle0e1711.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/explaque_Ae-web_P4_cle0e1711.pdf)

CGEDD (2019) "Rapport annuel 2019 de l'autorité environnementale", [En ligne], [http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/raae-2019-pages\\_cle2b513a.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/raae-2019-pages_cle2b513a.pdf)

Ciupuliga A.R., Cuppen E. (2013) "The role of dialogue in fostering acceptance of transmission lines: the case of a France–Spain interconnection project", *Energy Policy*, 60, pp.224-233

CNDP, "Commission particulière du débat public THT Cotentin-Maine", [En ligne] [www.cpdp.debatpublic.fr/cpdp-tht-cotentin-maine/actualite/Wc1abcd7854df3.html](http://www.cpdp.debatpublic.fr/cpdp-tht-cotentin-maine/actualite/Wc1abcd7854df3.html) Code de l'environnement, France

CNDP, "garants de la participation", [En ligne] [www.cndp.debatpublic.fr/cpdp-tht-cotentin-maine/actualite/Wc1abcd7854df3.html](http://www.cndp.debatpublic.fr/cpdp-tht-cotentin-maine/actualite/Wc1abcd7854df3.html) Code de l'environnement, France

CNDP (2018), Interconnexion électrique France-Espagne par le golfe de Gascogne, Concertation préalable, 4 octobre 2017-18 janvier 2018, bilan du garant

Code de l'environnement, Wallonie

Code du développement territorial, Wallonie

Concerte, "Actualité de la Commission Perspectives Système et réseau", [En ligne] [www.concerte.fr/content/actualite-de-la-commission-perspectives-systeme-et-reseau](http://www.concerte.fr/content/actualite-de-la-commission-perspectives-systeme-et-reseau)

Cohen J., Moeltner K., Reichl J., Schmidthaler M. (2016) "An Empirical Analysis of Local Opposition to New Transmission Lines Across the EU-27", *The Energy Journal*, Vol. 37, No. 3, pp. 59-82

Cohen J., Reichl J., Schmidthaler M. (2014) "Re-focussing research efforts on the public acceptance of energy infrastructure: a critical review", *Energy* 76, pp.4-9  
Commission européenne (2010) "REALISEGRID Research, methodologies and technologies for the effective development of Pan –europena key GRID infrastructures to support the achievement of a reliable, competitive and sustainable electricity supply"

Commission européenne (2011) « Energy Roadmap 2050 », Communication 885.

Conseil fédéral suisse, *Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement OEIE*, du 19 octobre 1988, en vigueur au 1er octobre 2016

Conseil national allemand (Nationalrat) (2000) *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000*, en vigueur au 31 mai 2021



Conseil fédéral suisse (2013) *Stratégie Réseaux électriques ; concept détaillé dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050*.

Commission de régulation de l'énergie (2020) DELIBERATION N°2020-200 Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 juillet 2020 portant examen du Schéma Décennal de Développement du Réseau de transport de RTE élaboré en 2019

Commission de régulation de l'énergie (2020) Consultation publique n°2020-005 du 5 mars 2020 relative au schéma décennal de développement du réseau de transport RTE élaboré en 2019, 37 p.

Ciupuliga A-R, Cuppen E. (2013) "The role of dialogue in fostering acceptance of transmission lines: the case of a France–Spain interconnection project" *Energy Policy*, 60, 224-233

CWaPE (2018) "Plan de développement fédéral 2020 – 2030 et rapport d'évaluation stratégique environnementale sur le plan du réseau de transport remis par Elia", 9 p.

Devine-Wright P., Sherry-Brennan F. (2019) "Where do you draw the line? Legitimacy and fairness in constructing community benefit fund boundaries for energy infrastructure projects", *Energy Research & Social Science* 54, pp.166–175

Devine-Wright P., Batel S. (2013) "Explaining public preferences for high voltage pylon design : an empirical study of perceived fit in rural landscape", *Land Use policy*, 31, pp. 640-649

DGO4, DATU, Direction de l'aménagement régional (2018) "Révision d'un plan de secteur à l'initiative d'une personne physique ou morale, privée ou publique : Article D.II.48 du CoDT", [En ligne] [www.lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/amenagement/views/documents/juridique/codt/Revision\\_PS\\_procedure\\_DII48.pdf](http://www.lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/amenagement/views/documents/juridique/codt/Revision_PS_procedure_DII48.pdf)

Direction des routes (1997) "La procédure de déclaration d'enquête publique", [En ligne], [www.temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0034/Temis-0034912/13022.pdf](http://www.temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0034/Temis-0034912/13022.pdf)

Dziedzicki Jean-Marc (2003) II. La gestion des conflits d'aménagement entre participation du public et médiation. In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 23. Les services publics locaux. pp. 635-646.

Dziedzicki Jean-Marc, Michel Laura (2017) Le tiers-garant de la concertation entre participation publique et gouvernance territoriale. *Canadian Journal of Regional Science*, Canadian Regional Science Association, 2017, Nouvelles controverses du développement territorial, 40 (2), pp.149-163. fahal-02593712f

Elia, "Plan de développement fédéral du réseau de transport 2020 – 2030", [En ligne] [www.planfederaldedeveloppementelia.be](http://www.planfederaldedeveloppementelia.be)

Elia, "Plan de développement fédéral 2020 – 2030", [En ligne] [www.elia.be/fr/infrastructure-et-projets/plans-investissements/plan-de-developpement-federal-2020-2030](http://www.elia.be/fr/infrastructure-et-projets/plans-investissements/plan-de-developpement-federal-2020-2030)

Elia (2019) "Evaluation stratégique environnementale du plan de développement fédéral - Elia", 201 p.

Elia (2019) "Plan de développement fédéral du réseau de transport 2020 – 2030", 233 p.

Elia (2019) "Plan de développement fédéral 2020 – 2030 : Rapport de consultation publique", 46 p.

Energie de la mer (2020) "RTE : Le schéma décennal de développement a été accepté par la CRE", [En ligne] [www.energiesdelamer.eu/2020/08/03/rte-le-schema-decennal-de-developpement-a-ete-accepte-par-la-cre/](http://www.energiesdelamer.eu/2020/08/03/rte-le-schema-decennal-de-developpement-a-ete-accepte-par-la-cre/)

Energie de la mer (2020) "RTE a réalisé volontairement une évaluation environnementale stratégique (ESS) du schéma décennal", [En ligne] [www.energiesdelamer.eu/2020/08/03/rte-a-realise-volontairement-une-evaluation-environnementale-strategique-ees-du-schema-decennal/](http://www.energiesdelamer.eu/2020/08/03/rte-a-realise-volontairement-une-evaluation-environnementale-strategique-ees-du-schema-decennal/)

Engie (2020) "Enfouissement des lignes électriques : où en est la France", [En ligne], [www.happ-e.fr/actualites/l-energie-aujourd-hui-et-demain/electricite-tout-savoir-sur-lenfouissement-lignes](http://www.happ-e.fr/actualites/l-energie-aujourd-hui-et-demain/electricite-tout-savoir-sur-lenfouissement-lignes)

Faburel, G. & Chevallier, K. (2015). L'intérêt des expérimentations participatives pour les savoirs de l'environnement et des paysages. Le cas des grands projets d'équipement. *Lien social et Politiques*,(73), 95–115

Fourniau, Jean-Michel (2007) « L'institutionnalisation du débat public », *Revue Projet*, vol. 297, no. 2, pp. 13-21.

Fourniau, J.-M. (2011). « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 70-93

Friedl C., Reichl J. (2016) « Realizing energy infrastructure projects – a qualitative empirical analysis of local practices to address social acceptance », *Energy Policy* 89, pp. 184-193.

Gauthier M., Simard L., "Le BAPE et l'institutionnalisation de la participation publique", in Chaloux A. (dir.), *L'action publique environnementale au Québec : entre local et mondial*, Les presses de l'Université de Montréal, 2017, pp. 129-151

GAUTHIER M.et SIMARD L. (2011) « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, no. 1, pp. 39-67.

GAUTHIER M., SIMARD L. et WAAUB J-P (2011) « Public participation in Strategic Environmental Assessment (SEA) : Critical Review and the Quebec (Canada) Approach », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 31, no. 1, p. 48-60. Glita M, Gay A. (2013) « Quelle politique européenne pour les réseaux électriques ? », *Annales des Mines- Responsabilité et Environnement*, n°69, pp. 85-91

Glita M, Gay A. (2013) « Quelle politique européenne pour les réseaux électriques ? », *Annales des Mines- Responsabilité et Environnement* », n°69, pp85-91

Institut de la concertation et de la participation citoyenne (2018), Pas de transition écologique et solidaire sans pouvoir d'agir ! De nouvelles règles pour de nouvelles pratiques ? Les actes de la journée du 25 avril 2018 organisée par la DREAL

Labussiere O., Baere (de) A. (2007) « Entre " insertion " et " mise en situation " paysagère : la mésentente au coeur d'un projet de ligne très haute tension ». *Cosmopolitiques*, pp. 95-106.

La Documentation Française, *Monographies sur l'évaluation environnementale dans dix pays francophones*, 162 p.

Lilien J-L. (2006) *Transport et distribution de l'énergie électrique*, Institut d'électricité Montefiore, Université de Liège, 46 p.

Lenergeek (2021) "Enfouissement des lignes électriques : une solution avantageuse ?", [En ligne] [www.lenergeek.com/2019/03/20/enfouissement-lignes-electriques-avantages/](http://www.lenergeek.com/2019/03/20/enfouissement-lignes-electriques-avantages/)

Luxembourg Creative (2021) « La place de la justice écologique dans les mobilisations citoyennes », Webinaire 08 juin 2021. MédiaTerre (2020) "La pratique de l'évaluation environnementale au Québec : mythes et réalité", [En ligne] <https://www.mediaterre.org/canada-quebec/actu,20201022073011.html>

Lyrette E., Simard J-G. (2006) « L'action collective et la perception des acteurs face à la mise en place d'équipements énergétiques : les cas de Gentilly-2 et de la centrale de cogénération de Bécancour », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Volume 7, Numéro 1

Lyrette E. et Trépanier M. (2004) « Les dynamiques sociales engendrées par l'implantation du parc éolien le Nordais », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 5, Numéro 1

Lyrette E, Trepanier M. (2006) « Action militante en évolution : comprendre l'évolution des controverses causées par la mise en place d'une infrastructure », *Organisations et territoires*, volume 15, n°1, pp. 69 - 73.

Ministère de la Transition écologique (2018) "Les réseaux électriques", [En ligne], <https://www.ecologie.gouv.fr/reseaux-electriques>

Ministère de la Transition écologique (2019) "L'évaluation environnementale et la demande d'examen au cas par cas", [En ligne] [www.ecologie.gouv.fr/evaluation-environnementale-et-demande-dexamen-au-cas-cas](http://www.ecologie.gouv.fr/evaluation-environnementale-et-demande-dexamen-au-cas-cas)

Ministère de la transition écologique (2016), Commissariat Général au Développement Durable, Charte de la participation du public pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie

Montpellier Méditerranée Métropole, "Enfouissement de lignes à haute tension", [En ligne] [www.montpellier3m.fr/enfouissement-de-lignes-haute-tension](http://www.montpellier3m.fr/enfouissement-de-lignes-haute-tension)

Mueller C-E. (2020) « Why do residents participate in high-voltage transmission line planning procedures ? Findings from two power grid expansion regions in Germany », *Energy policy*, 145

Occupons le terrain (2021) "Manuel de résistance" <http://occuponsleterrain.be/>

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage OFEFP (2004) « Evaluation de l'étude d'impact sur l'environnement et recommandations », *Documents environnement n°175*, Berne, 60 p.

Office fédéral de l'environnement de la Confédération suisse (2009) "Manuel EIE : Directive de la Confédération sur l'étude de l'impact sur l'environnement", *L'environnement pratique*, n°0923, Berne, 162 p.

Office fédéral de l'environnement de la Confédération suisse (2018) "Évaluation des effets sur l'environnement pour les plans et programmes. Tour d'horizon et état des lieux en Suisse," *Connaissance de l'environnement*, n°1809, Berne, 44 p.

Office franco-allemand pour la transition énergétique (2017) "Développement des réseaux de transport en France et en Allemagne - Cadre réglementaire et technique, état des lieux – Note de synthèse"

Porkell S., Sæþórsdóttira A-D, Michael Hall C. (2017) « When tourists meet transmission lines: The effects of electric transmission lines on tourism in Iceland » , 34, pp. 82–92

Sia Partners (2017), "Enfouissement des lignes à haute tension : vers la fin des infrastructures aériennes ?", [En ligne] [www.sia-partners.com/fr/actualites-et-publications/de-nos-experts/enfouissement-des-lignes-haute-tension-vers-la-fin-des](http://www.sia-partners.com/fr/actualites-et-publications/de-nos-experts/enfouissement-des-lignes-haute-tension-vers-la-fin-des)

REALISEGRID (2010) « Research, methodologes and technologies for the effective development of Pan –europena key GRID infrastructures to support the achievement of a reliable, competitive and sustainable electricity supply"[En ligne] <http://realisegrid.rse-web.it/>

Reporterre (2015) "Lignes très haute tension : de plus en plus de projets, de plus en plus de contestations", [En ligne] [www.reporterre.net/Lignes-tres-haute-tension-de-plus](http://www.reporterre.net/Lignes-tres-haute-tension-de-plus)

République française, Code de l'environnement, version en vigueur au 25 février 2021

République française, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (2002), circulaire du 9 septembre 2002 relative au développement des réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité

Revolht (2020) "La boucle du Hainaut : opportunité ou désastre pour la transition énergétique ?", [En ligne] [www.revolht.be/documents/Communiqués%20de%20presse/BdH\\_Dossier\\_de\\_presse.pdf](http://www.revolht.be/documents/Communiqués%20de%20presse/BdH_Dossier_de_presse.pdf)

RTBF (2020) "Boucle du Hainaut : quelles sont les alternatives ?", [En ligne] [www.rtf.be/info/regions/hainaut/detail\\_boucle-du-hainaut-queelles-sont-les-alternatives?id=10596278](http://www.rtf.be/info/regions/hainaut/detail_boucle-du-hainaut-queelles-sont-les-alternatives?id=10596278)

RTE, "Le maire et le réseau de transport d'électricité", [En ligne] [www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/%20Une%20fiche%20pratique%20à%20destination%20des%20maires%20sur%20le%20thème%20du%20transport%20d%27électricité.pdf](http://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/%20Une%20fiche%20pratique%20à%20destination%20des%20maires%20sur%20le%20thème%20du%20transport%20d%27électricité.pdf)

RTE (2012) "Concertation sur le projet de reconstruction de la ligne à 400 000 volts entre Avelin et Gravelle", [En ligne] [www.assets.rte-france.com/prod/public/2020-06/Dossier\\_Information\\_Octobre-2012.pdf](http://www.assets.rte-france.com/prod/public/2020-06/Dossier_Information_Octobre-2012.pdf)

RTE (2013) "Projet 2LOIRES : mémoire descriptif", [En ligne] [www.haute-loire.gouv.fr/IMG/pdf/2Loires\\_MEMOIRE\\_DESCRIPTIF.pdf](http://www.haute-loire.gouv.fr/IMG/pdf/2Loires_MEMOIRE_DESCRIPTIF.pdf)

RTE (2014) "Raccordement au réseau de transport d'électricité à 400 000 volts du projet CIGEO : Dossier de présentation et de proposition d'aire d'étude", [En ligne] [www.assets.rte-france.com/prod/public/2020-06/Dossier%20de%20présentation%20du%20projet%20et%20de%20l'aire%20d'étude%20\(2014\).pdf](http://www.assets.rte-france.com/prod/public/2020-06/Dossier%20de%20présentation%20du%20projet%20et%20de%20l'aire%20d'étude%20(2014).pdf)

RTE (2016) Reconstruction de la ligne de grand transport d'électricité entre Avelin et Gavrelle, Résumé non technique de l'étude, [En ligne], documents.projets-environnement.gouv.fr/2019/06/10/543482/543482\_RNT.pdf

RTE (2018) "Rapport d'évaluation environnementale du S3REnR Hauts-de-France", [En ligne], <https://assets.rte-france.com/prod/public/2020-10/Rapport%20d%27evaluation%20environnementale.pdf>

RTE (2019) "Schéma décennal de développement du réseau", [En ligne], <https://www.rte-france.com/analyses-tendances-et-prospectives/le-schema-decennal-de-developpement-du-reseau>

RTE (2019) "Rapport d'évaluation environnementale du schéma décennal de développement du réseau de transport d'électricité", [En ligne] [www.assets.rte-france.com/prod/public/2020-07/Rapport%20d%27evaluation%20environnementale%202019%20-%20Résumé%20non%20technique.pdf](http://www.assets.rte-france.com/prod/public/2020-07/Rapport%20d%27evaluation%20environnementale%202019%20-%20Résumé%20non%20technique.pdf)

RTE (2019) Reconstruction de la ligne de grand transport d'électricité entre Avelin et Gravelle – Demande d'autorisation environnementale – Etude d'impact, [En ligne], [https://assets.rte-france.com/prod/public/2020-07/Fascicule%208\\_0.pdf](https://assets.rte-france.com/prod/public/2020-07/Fascicule%208_0.pdf)

RTE (2019) "Renforcement du réseau de transport d'électricité entre Val de Meuse et Val de Moselle : reconstruction à 225 000 volts du tronçon à 63 000 volts de la ligne électrique Vandières-Void : dossier de concertation préalable du public", [En ligne] [www.concertation-vandieres-void.fr/documents/12.pdf](http://www.concertation-vandieres-void.fr/documents/12.pdf)

RTE "Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables", [En ligne], <https://www.rte-france.com/projets/les-schemas-regionaux-de-raccordement-au-reseau-des-energies-renouvelables-des-outils-0>

RTE (2020) "La CRE approuve le projet d'évolution du réseau électrique français à l'horizon 2035 (SDDR) proposé par RTE", [En ligne] [www.rte-france.com/actualites/la-CR-approuve-projet-evolution-reseau-electrique-francais-2035-rte](http://www.rte-france.com/actualites/la-CR-approuve-projet-evolution-reseau-electrique-francais-2035-rte)

RTE (2021) "Bilan de la concertation préalable du public : Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables du Grand-Est", [En ligne], <https://www.concertation-s3renr-ge.fr/documents/32.pdf>

SPF Santé publique (2013) "Scénarios pour une Belgique bas carbone à l'horizon 2050 : Synthèse des résultats", [En ligne] [www.climat.be/doc/brochure\\_2050\\_FR.pdf](http://www.climat.be/doc/brochure_2050_FR.pdf)

SPF Economie (2019) "Plan de développement fédéral du réseau de transport d'électricité 2020-2030 – Déclaration générale de l'Energie", [En ligne] [Declaracion-DG-Energie-Approbacion-plan-de-developpement-2020-2030-reseau-de-transport-elektricitite.pdf](http://Declaracion-DG-Energie-Approbacion-plan-de-developpement-2020-2030-reseau-de-transport-elektricitite.pdf) (fgov.be)

Steinbach F. (2017) *Développement des réseaux de transport en France et en Allemagne Cadre réglementaire et technique, état des lieux (note de synthèse)*, Office franco-allemand pour la transition énergétique, 21 p.

Stefánssona Þorkell, Anna Dóra Sæþórsdóttira, C. Michael Hall (2017) « When tourists meet transmission lines: The effects of electric transmission lines on tourism in Iceland » *Energy Research & Social Science* 34, 82–92

Techno-science.net, "Ligne à haute tension - Définition et explications", [En ligne] [www.techno-science.net/definition/6745.html](http://www.techno-science.net/definition/6745.html)

UVCW (2018) "Plan fédéral de développement d'Elia : consultation publique", [En ligne] [www.uvcw.be/energie/actus/art-961](http://www.uvcw.be/energie/actus/art-961)

Vent de raison, [En ligne] <https://www.ventderaison.org/index.php/vent-de-raison>

Vergne A. (2008) *Les jurys citoyens : une nouvelle chance pour la démocratie*, Paris, Les notes de la Fondation Jean-Jaurès, 33 p.

Ville de Villeneuve, "Enfouissement des lignes à haute tension", [En ligne] [www.mavillebouge.villeneuve92.com/villeneuve-demain/enfouissement-des-lignes-a-haute-tension/](http://www.mavillebouge.villeneuve92.com/villeneuve-demain/enfouissement-des-lignes-a-haute-tension/)

Voralberg, « UVP – Umweltverträglichkeitsprüfung », [En ligne] [www.vorarlberg.at/-/uvp-umweltvertraeglichkeitspruefung](http://www.vorarlberg.at/-/uvp-umweltvertraeglichkeitspruefung)

Wokuri P. (2019) « La participation citoyenne dans l'éolien au Danemark : institutionnalisation durable ou expérimentation », *Participations*, n°23, 193-217

Zelem M-C. (2012) « Les énergies renouvelables en transition : de leur acceptabilité sociale à leur faisabilité sociotechnique », *Revue de l'Energie*, pp. 1-8



## ANNEXES

### ANNEXE I – LISTE DES PARTICIPANTS AU WEBINAIRE DU 01.06.2021





## Liste des participants au séminaire CPDT



Acceptabilité sociale des grandes infrastructures liées à la transition énergétique  
 Comment optimiser le parcours de mise en place de grandes infrastructures liées à la transition énergétique  
 (lignes électriques, éoliennes...), afin de favoriser un processus d'acceptabilité sociale ?

Pour entrer en contact avec un participant, écrivez-nous à : [coraline.berger@uclouvain.be](mailto:coraline.berger@uclouvain.be)

PARTICIPANTS FRANÇAIS ET CANADIENS		
Nom	Prénom	Institution/Fonction
Agenjo	Audrey	Chargée de mission au Commissariat général au développement durable (CGDD), Ministère de la transition écologique
Dziedzicki	Jean-Marc	Expert concertation, médiateur, garant de la concertation de la CNDP
Feltin	Vincent	Chef du groupe "concertation", Département Concertation et Environnement, RTE Développement et Ingénierie
Gauthier	Mario	Professeur titulaire, Département des sciences sociales, Université du Québec en Outaouais, Directeur scientifique, Observatoire du développement de l'Outaouais
Jallaud	Baptiste	Chargé de mission au Commissariat général au développement durable (CGDD), Ministère de la transition écologique
Lamrini	Rachid	Consultant en concertation (grandes infrastructures énergétiques) chez C&S conseil (Systra)
Le Bris	Telo	Chargé de mission débat public éolien en mer, Ministère de la Transition écologique, Direction Générale de l'Énergie et du Climat, Bureau des énergies renouvelables hydrauliques et marines
Mauplier	Isabelle	Chargée de mission au Commissariat général au développement durable (CGDD), Ministère de la transition écologique
PARTICIPANTS WALLONS		
Nom	Prénom	Institution/Fonction
Baleux	Claude	Service Public de Wallonie - Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie, Département de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, Direction du Développement Territorial
Ben Otmane	Soraya	Service Public de Wallonie - Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie, Département de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme Direction Juridique, des Recours et du Contentieux
Brahic	Yvan	Service Public de Wallonie - Agriculture, ressources naturelles et environnement,

		Département du Développement, de la Ruralité et des Cours d'eau et du Bien-être animal, Direction de l'aménagement foncier rural
Chaoui	Sonya	Service Public de Wallonie - Territoire, Logement, Patrimoine, Energie, Département de l'énergie et du bâtiment durable, Direction de la promotion de l'énergie durable
Claïsse	Frédéric	Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique Direction Anticipation des phénomènes socio-économiques Attaché scientifique
Debue	Xavier	Service Public de Wallonie - Territoire, Logement, Patrimoine, Energie, Département de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme
Gervasoni	Benoît	Cabinet du Ministre Borsus, Ministre de l'Économie, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Agriculture, de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire Conseiller - Juriste
Heinen	Susanne	Service Public de Wallonie - Territoire, Logement, Patrimoine, Energie, Département Aménagement du territoire et Urbanisme Cellule Stratégique de l'Inspecteur général
Jaumotte	Jean-Christophe	Service Public de Wallonie – Territoire, Logement, Patrimoine, Energie, Département de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, Direction du Développement Territorial
Lechat	Florence	Service Public de Wallonie – Territoire, Logement, Patrimoine, Energie, Département de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, Direction de l'Aménagement Local
Pirard	Stéphanie	Service Public de Wallonie – Territoire, Logement, Patrimoine, Energie, Département de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme Direction Juridique, des Recours et du Contentieux
<b>PARTICIPANTS CPDT</b>		
<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Institution/Fonction</i>
Berger	Coraline	Chercheuse CPDT – CREAT-UCLouvain
Bauthier	Isabelle	Chercheuse CPDT – IGEAT-ULB
Castiau	Etienne	Chercheur CPDT – IGEAT-ULB
Cawoy	Valérie	Coordinatrice scientifique CPDT – IGEAT-ULB
Godart	Marie-Françoise	Professeur, Responsable scientifique CPDT – IGEAT-ULB
Grandjean	Martin	Coordinateur scientifique CPDT – CREAT-UCLouvain
Hanin	Yves	Professeur, Responsable scientifique CPDT – CREAT-UCLouvain
Harou	Raphaëlle	Chercheuse CPDT – CREAT-UCLouvain
Joffroy	Coline	Chercheuse CPDT – IGEAT-ULB
Quadu	Fiorella	Chercheuse CPDT – CREAT-UCLouvain

## ANNEXE II – EXEMPLE FRANÇAIS DE CHARTE DE PARTICIPATION DU PUBLIC



# Charte de la participation du public

Pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté  
des décisions ayant un impact sur le cadre de vie

### Préambule

La Charte de la participation du public proclame que toute personne doit pouvoir participer à l'élaboration d'un projet qui la concerne.

La participation du public est un élément incontournable de l'élaboration de la décision, nécessaire à l'amélioration de sa qualité et de sa légitimité. Elle constitue un facteur déterminant dans la construction de la confiance entre les acteurs, notamment par sa contribution à une plus grande transparence. Elle nécessite pour ce faire la mobilisation des moyens indispensables à sa mise en œuvre.

La Charte de la participation du public énonce les valeurs et principes définissant le socle d'un processus participatif vertueux. Elle s'adresse à tous les participants – porteur de projet et public – et constitue une aide dans la mise en œuvre du dispositif de participation. L'adhésion à la Charte vaut mise en œuvre des valeurs et principes qu'elle contient.

Les valeurs et principes énoncés par la Charte ne sauraient se substituer au respect des dispositions législatives et réglementaires existantes avec lesquelles ils convergent pour œuvrer à l'amélioration de la culture de la participation.



## Article 1 – La participation du public nécessite un cadre clair et partagé

### » La nature du projet

La nature du projet et ses enjeux, ainsi que le besoin auquel il répond sont clairement présentés.

### » Le porteur de projet / le décisionnaire

Le porteur de projet et le décisionnaire, s'il est différent, sont clairement identifiés, ainsi que leurs responsabilités propres et les contraintes auxquelles ils sont soumis.

### » L'objet du débat

La ou les questions à débattre sont clairement explicitées.

### » Les scénarios alternatifs

Le porteur de projet présente, lorsque c'est pertinent, un scénario alternatif ainsi que les variantes envisageables, le cas échéant, sur divers points du projet.

### » Le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel

À chaque étape du projet, le processus décisionnel est précisé, et notamment la place de la participation du public ainsi que le degré de participation du public prévu (de la consultation à la co-construction). Ces choix sont opérés par le porteur de projet après consultation de tous les participants.

### » L'information du public

Le public a accès, dans les limites définies par la loi, à une information complète, transparente, sincère, pertinente et intelligible, tout au long de l'élaboration du projet, de sa conception à sa réalisation et à sa mise en œuvre.

### » La reconnaissance des savoirs et de l'expertise

Les participants reconnaissent mutuellement et respectent :

- les expertises réalisées par le porteur de projet ;
- les savoirs des participants et leur expertise d'usage ;
- les expertises complémentaires et/ou alternatives à celles réalisées par le porteur de projet.

### » Le tiers garantissant le processus participatif

Pour renforcer la qualité du dialogue et la confiance entre les participants, le porteur de projet fait appel à un tiers garantissant le processus participatif ou à des participants ayant cette fonction. Ce dispositif répond à un objectif de neutralité et d'impartialité sur la conduite du processus participatif. Il relève, autant que possible, d'un consensus entre les participants avant sa mise en place.

Le tiers garant ou les participants ayant cette fonction produisent un bilan qui résume la façon dont s'est déroulée la participation, relevant les points de convergence et de divergence résultant des débats. Ce bilan est remis au porteur de projet, ou au décisionnaire, au titre des éléments préparatoires à son choix final. Il fait l'objet d'une diffusion large auprès du public et est accessible au moins jusqu'à la mise en œuvre du projet.

### » Le bilan du processus participatif et la reddition de comptes

Chaque étape du processus participatif donne lieu à un bilan du porteur de projet, qui explicite, en la motivant, la manière dont il a pris en compte ou non les contributions du public dans son choix final.

### » La robustesse de la décision

Le respect des valeurs et principes de la Charte dans l'élaboration de la décision contribue à améliorer la légitimité et la robustesse de la décision prise au terme de ce processus décisionnel.

### » La continuité de la participation

La participation du public intervient suffisamment en amont et tout au long de l'élaboration d'un projet. Au minimum, un retour régulier vers les citoyens est prévu au cours de la mise en œuvre du projet.

## Article 2 - La participation du public nécessite un état d'esprit constructif

### » L'état d'esprit

Chaque participant se doit d'agir dans un esprit d'écoute, de bienveillance, de respect, d'ouverture, de sincérité, de loyauté.

### » L'acceptation des divergences

Les divergences de points de vue sont respectées comme un élément susceptible d'améliorer la qualité du projet.

### » L'implication des participants

Avoir un débat de qualité suppose que ses participants s'approprient le sujet, argumentent leurs positions, prennent en compte l'intérêt collectif du projet, et aient une attitude constructive dans la façon de le discuter.

### » La culture de la participation

Le porteur de projet forme ses chefs de projet aux principes de la participation du public.

## Article 3 - La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous

### » L'inclusion

La participation du public inclut tous les publics concernés, à travers une démarche pro-active pour associer les publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer.

### » La diversité

La diversité des publics garantit une plus grande qualité des débats et de la délibération.

### » L'égalité

La participation du public garantit aux participants l'égalité de l'accès à l'information, à la parole, et à l'écoute.

### » L'équivalence de traitement des points de vue exprimés

Il est portée une égale attention à la parole de chacun et les arguments avancés ne sont jugés que sur leur pertinence propre.

## Article 4 - La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen

### » Les initiatives citoyennes

Le porteur de projet considère sérieusement, et argumente s'il ne le retient pas, les propositions des participants sur :

- des informations et expertises complémentaires existantes qu'ils souhaitent verser au débat ;
- des projets alternatifs ou variantes au projet proposé ;
- des suggestions de modification du processus participatif ;
- des demandes d'expertises complémentaires. Les parties s'entendent pour prioritairement chercher à co-construire le cahier des charges des études complémentaires qui apparaissent utiles, rechercher en commun une solution à leur financement et mettre en place un comité de suivi.

### » Les outils

Le porteur de projet utilise des méthodes et des outils participatifs de qualité incarnant les valeurs et principes contenus dans cette Charte. Il cherche à les diversifier afin d'assurer la plus grande pluralité des publics ainsi qu'une meilleure qualité des débats. Il s'engage à la fois à accueillir le public mais aussi à aller à sa rencontre.

### » La reconnaissance

Les bénéfices de la participation du public sont d'autant plus importants que le porteur de projet valorise les contributions du public au cours du processus et dans son bilan final.

## Annexe

### Conditions de mise en œuvre de la Charte de la participation du public

Le préambule, ainsi que les articles 1 à 4 de la Charte de la participation du public constituent un référentiel déterminant le socle d'un processus participatif vertueux.

#### Utilisation de la Charte

La Charte peut être utilisée en l'état par les organismes et personnes se reconnaissant dans les valeurs et principes qu'elle énonce, et s'engageant à les mettre effectivement en œuvre ou à les promouvoir. Le porteur de projet précise s'il s'engage de manière générique pour l'ensemble de ses démarches participatives, ou s'il entend appliquer la Charte à l'occasion d'un ou plusieurs projets spécifiques, et précise lesquels.

Le porteur de projet peut également ajouter des valeurs et principes à la Charte et/ou préciser les modalités de mise en œuvre. Dans ce cas, il est recommandé que le public soit associé à ces modifications.

Dans tous les cas, les utilisateurs de la Charte - ou de la nouvelle charte issue de leurs ajouts ou précisions - se signalent auprès du ministère en charge de l'environnement et lui indiquent sur quels projets ils vont appliquer la Charte.

Le logo des utilisateurs ou promoteurs de la Charte figure sur le site internet dédié du ministère chargé de l'environnement. Ils participent à un mouvement d'ensemble traduisant la volonté de développer et généraliser la culture de la participation du public.

#### Suivi et évaluation de la Charte

Dans le cadre du comité de pilotage ayant participé à son élaboration, la Charte de la participation du public fera l'objet d'un bilan régulier de mise en œuvre. Des échanges d'expériences auront lieu périodiquement, associant notamment les utilisateurs de la Charte.

En tant que de besoin, la Charte sera susceptible d'être révisée sous l'égide du (de la) Ministre en charge de l'environnement.

#### Mise en place d'un centre de ressources / observatoire des pratiques

Un centre de ressources est créé pour la mise en œuvre effective des valeurs et principes contenus dans la Charte de la participation du public.

Il proposera notamment des outils innovants et pertinents ainsi que des exemples concrets d'application, permettant l'incarnation des valeurs et principes contenus dans la Charte.

Les utilisateurs de la Charte font connaître leurs expériences de mise en œuvre de celle-ci, pour la capitalisation et la montée en compétence du réseau.

**Ministère de la Transition  
écologique et solidaire**  
Commissariat général au Développement durable  
92055 La Défense Cedex  
Tél. : 01 40 81 21 22



[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

## ANNEXE III – COMPARAISON DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES DE MISE EN ŒUVRE D'UN LIGNE ÉLECTRIQUE

	Wallonie	France	Québec	Suisse	Allemagne
<b>Participation citoyenne amont EE</b>	- RIP avant EE -> participation des citoyens et instances (locales, régionales...)	- Concertation préalable Possibilité de saisine de la CNDP pour organiser un débat public sur nécessité du projet – (obligatoire pour les lignes ≥ à 400 kV et de plus de 10 km)	- Rencontres publiques préalables avec les citoyens et communautés autochtones (non obligatoires) - Public consulté sur la directive du contenu de l'étude d'impact	- Pas d'obligation légale imposant la participation citoyenne en amont des EE; mais recommandation de le faire pour les gros projets	- Conférence publique de candidature où sont discutés la nécessité, l'objet et l'étendue du projet ainsi que le déroulement de la procédure
<b>Participation des instances amont EE</b>	- Avis des autorités communales et CCATM sur dossier de base et tenant compte des avis de la population - Avis FD, Pôle Env't et Pôle AT avant décision du ministre pour poursuivre la procédure - Contenu du RIE: avis du pôle Env't, pôle AT et instances utiles	- Concertation Fontaine (réunion avec parties prenantes locales en partenariat avec services départementaux, régionaux, les maires, associations, acteurs socio-éco, sous l'égide du préfet) en 2 phases: 1. Présentation projet/aire d'étude à valider par le préfet 2. Concertation pour déterminer le fuseau de moindre impact au sein de l'aire d'étude	- Elus, administrateurs, représentants d'organismes - MELCC (ministère) précise contenu minimum de l'étude impact dans une directive	- L'OFEV et le service cantonal de la protection de l'environnement sont consultés sur l'enquête préliminaire et le cahier des charges du rapport d'impact	
<b>Participation citoyenne pendant EE</b>	/	- Concertation préalable dite « amont » pour tous public organisée par la CNDP avec garant qui établit un rapport sur celle-ci			
<b>Participation des instances pendant EE</b>	- Pôle AT, Pôle Env't, CCATMs	- Concertation Fontaine se poursuit pendant l'étude d'impact		- Service spécialisé pour la protection de l'environnement (OFEV ou cantonal)	
<b>Participation citoyenne aval EE</b>	- Enquête publique dans le cadre de la révision de plan de secteur	- Enquête publique à la suite de l'évaluation environnementale, à l'issue de celle-ci, le commissaire enquêteur formule ses conclusions motivées (avis favorable, favorable sous réserve, défavorable) au regard des observations et propositions du public.  - Dans le cadre de la DUP, enquête publique diligentée par un commissaire enquêteur ou commission d'enquête, rédige rapport et donne	- Période d'information du public -> mandat au BAPE -> dispositif modulable: audience publique, consultation ciblée ou médiation - Présentation au public du projet optimisé	- Mise à l'enquête publique (RIE) - Après la décision (RIE, avis du service spécialisé pour la protection de l'environnement et décision) Seules les personnes directement touchées par la décision et qui ont un intérêt légitime à le faire peuvent émettre des commentaires. Seules les personnes ayant participé à la mise à l'enquête publique peuvent former un recours après la décision	- Le rapport environnemental est soumis en parallèle aux autorités (et instances utiles) et à la participation du public

		<p>un avis sur le contenu – porte sur étude d'impact et demande de mise en compatibilité des documents d'urbanisme (modification)</p> <p>- Au niveau du tracé de détail, après mise en servitude et expropriations, information individuelle avec les propriétaires de terrains + information collective (RTE, agriculteurs, entreprises, services techniques locaux...)</p>			
<b>Participation des instances aval EE</b>	<p>- Une fois le RIE réalisé, les instances utiles peuvent être consultées avant l'enquête publique</p> <p>- Pôle Env't, Pôle AT, Conseils communaux</p>	<p>- Après validation du fuseau de moindre impact, avis de l'autorité environnementale (CGEDD) et des collectivités territoriales sur EI et demande d'autorisation</p> <p>- Consultation des maires concernés par le projet et des services de l'état</p> <p>- Dans le cadre de la procédure de double autorisation (après EP), nouvelle consultation des maires et services de l'état et consultation DDT/CNPN ou CSRPN/PREFET (autorisation environnementale) DREAL (APO), DDT (PC)</p>	<p>- Rapport du BAPE sur la participation du public et examen selon critères DD</p> <p>- Rapport du MELCC sur l'acceptabilité environnementale</p> <p>- Régie énergie examine nécessité du projet avec participation des intervenants</p>		<p>- Evaluation préliminaire par l'autorité compétente pour évaluer la conformité du projet avec la législation environnementale applicable et les objectifs de protection de l'environnement.</p> <p>- Le rapport environnemental est soumis en parallèle aux autorités (et instances utiles) et à la participation du public</p>
<b>Décision</b>	<p>- Décision par le GW</p>	<p>- Validation du fuseau de moindre impact par le ministre de la transition écologique et sociale</p> <p>- DUP signée par Ministre énergie ou co-signée par ministre urbanisme et préfet</p>	<p>- Certificat d'autorisation délivré par le MELCC</p> <p>Recommandation du Ministre du DD</p> <p>Décision par le conseil des ministres</p>	<p>- Validation de la région (ou zone) et du corridor de planification par l'OFEN</p> <p>- Décision par l'ESTI ou l'OFEN</p>	<p>- Agence fédérale des réseaux (corridor de planification puis tracé de ligne électrique)</p>
<b>Particularités de la procédure</b>	<p>- Demandeur d'initiative privée qui peut demander pour modifier la loi (Plan de secteur)</p> <p>- Le CoDT laisse la possibilité au demandeur de faire une procédure « classique » (2 RIP, 2 EP, 1 RIE, 1 EI) ou une procédure conjointe plan-permis (1 RIP, 1 EP, 1 RIE)</p> <p>- Pas d'accord préalable sur le dossier de base avant RIP</p> <p>- Après RIP et transmission du dossier aux pouvoirs régionaux, la poursuite de la procédure est conditionnée</p>	<p>- Validation dossier de justification socio-économique et dossier de présentation avant concertation</p> <p>- Articulation de la concertation Fontaine, concertation préalable et étude d'impact avant le dépôt du rapport d'étude.</p> <p>- Autorité environnementale (présente au niveau national et départemental) – CGEDD pour les lignes HT – garant environnemental</p> <p>- Les maîtres d'ouvrage peuvent préalablement</p>	<p>- Après l'étude d'incidences, BAPE -&gt; coordonne l'information du public + la participation citoyenne, tout en menant une analyse selon critères DD + éclaire la prise de décision</p> <p>- Format de participation modulable en fonction du besoin suite à la période d'information du public: audience publique consultation ciblée ou médiation</p>		



	<p>à l'accord du ministre pour la mise en révision du Plan de secteur</p> <p>- Le ministre wallon de l'énergie ne prend pas la décision de révision du PS, mais peut être consulté par le ministre en charge de la décision (adt)</p>	<p>demander à l'Ae de préciser le champ d'application, le niveau de détail des informations environnementales à produire et la méthodologie de traitement des questions pour réaliser leurs rapports d'évaluation des incidences.<sup>1</sup></p> <p>L'autorité environnementale fait preuve de transparence sur la procédure de remise d'avis. Le maître d'ouvrage est tenu d'adresser une réponse écrite à l'avis de l'autorité environnementale.</p> <p>- Déclaration d'utilité publique</p> <p>- Enquête publique avec commissaire enquêteur ou commission d'enquête et qui rédige un rapport sur le fond</p>			
<b>Autres possibilités données par la procédure</b>	<p>- Consultation par le ministre des instances utiles avant de décider de la mise en révision du Plan de secteur -&gt; donne lieu à des expertises et contre-expertises sur le dossier de base du demandeur</p>	<p>- Possibilité du débat public avec rapport du président de la CNDP très en amont (obligatoire pour les projets de lignes de tension &gt; 400 kV et longueur &gt; 10 km; les projets de lignes de tension &gt; ou = 200 kV et possibilité de débat public si longueur aérienne &gt; à 15 km)</p> <p>- Enquête publique: possibilité de participation du public par voie électronique</p>			
<b>Dispositifs informels</b>	<p>- Négociation du demandeur en direct avec les citoyens/autorités (réunions informelles en terrain neutre avant RIP, pendant élaboration du projet)</p> <p>-Communication supplémentaire de la part du demandeur (site web dédié, etc.)</p> <p>- Possibilité d'établir des comité de suivi pour les expertises et contre-expertises demandées sur le dossier de base (avec instances et non avec les citoyens)</p>	<p>- Les maîtres d'ouvrage peuvent faire appel à une AMO en amont, au stade de la conception des projets. Dans ce cadre, l'AMO peut être amené à s'occuper des processus de concertation : préparation, mise en œuvre pratique, sécurisation, évaluation du processus de concertation.</p>	<p>- Des échanges avec les communautés concernées sont réalisés. Ces échanges ont vocation à présenter le projet, la zone d'étude et informer sur les procédures de consultation ultérieures. Ces rencontres peuvent prendre différentes formes selon les besoins du projet :</p> <p>Rencontres publiques ;</p> <p>Publication d'annonce dans les médias locaux ;</p> <p>Mise en place d'un site Web ;</p>		

			Mise en place d'une ligne téléphonique ; Consultations en ligne.		
--	--	--	--	--	--