

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
Liberté—Égalité—Fraternité

# *La participation du public aux décisions impactant l'environnement*

RAPPORTEURS  
Pascal Ferey et Aminata Niakaté

2025-017  
NOR : CESL1100016X  
Mercredi 10 septembre 2025

JOURNAL OFFICIEL  
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026  
Séance du 10 septembre 2025

---

***La participation du public  
aux décisions impactant  
l'environnement***

Avis du Conseil économique, social  
et environnemental sur proposition  
de la commission de l'environnement

---

Rapporteurs :  
Pascal Ferey  
Aminata Niakaté

Question dont le Conseil économique,  
social et environnemental (CESE) a été  
saisi par décision de son bureau en date  
du 18 février 2025 en application de l'article 3  
de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre  
1958 modifiée portant loi organique relative  
au CESE. Le bureau a confié à la commission  
de l'environnement la préparation d'un avis  
*La participation du public aux décisions  
impactant l'environnement.* La commission  
de l'environnement, présidée par  
M. Sylvain Boucherand, a désigné  
M. Pascal Ferey et Mme Aminata Niakaté  
comme rapporteurs.

# Sommaire

## AVIS

<b>Synthèse</b>	<b>4</b>
<b>Introduction</b>	<b>14</b>
<b>PARTIE 1 - LES PRINCIPES ET LES CADRES DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC</b>	<b>16</b>
A. La participation du public : une complémentarité entre démocratie participative et démocratie représentative	16
B. La participation du public : un droit complexe	18
C. Panorama des processus réglementés de participation	20
① Phase amont	20
② La participation continue	23
③ Phase aval	24
D. Les participations volontaires et ponctuelles	31
① La consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement	31
② Le référendum local	31
③ Consultation des électeurs	32
④ L'association du public par l'administration à une réforme, un projet ou un acte hors des cas prévus	33
E. Les participations volontaires hors cadre réglementé	33
① Des démarches complémentaires aux participations obligatoires	33
② Des usages des outils de la démocratie participative	34
③ Intérêt et limites des participations volontaires	36

<b>PARTIE 2 - FACILITER LA PARTICIPATION DU PUBLIC</b>	<b>39</b>
A. Créer les conditions d'une participation ouverte et confiante	39
① Stabiliser et proportionner les dispositifs	39
② Éduquer et former à la participation du public	43
③ Pour une participation ouverte et inclusive	46
④ Éclairer la participation	50
⑤ Rendre effective la redevabilité et en garder trace	55
B. Renforcer la participation par des accompagnements appropriés	60
① Mieux accompagner les porteurs de projet	60
② Mieux accompagner le public	63
③ Dynamiser les concertations dans les territoires en accompagnant davantage les collectivités	65
C. Prévenir et gérer les conflits	72
① Anticiper les blocages, tirer enseignements des conflits	72
② Apprendre des conflits passés ou en cours	73
③ Accélérer et clarifier les procédures contentieuses	75
<b>Déclarations des groupes</b>	<b>80</b>
<b>Scrutin</b>	<b>94</b>
<b>Annexes</b>	<b>96</b>

# Synthèse

La participation du public aux décisions impactant l'environnement est **définie au plus haut niveau de la hiérarchie des normes** par la convention d'Aarhus de 1998, par plusieurs directives européennes et par l'article 7 de la Charte de l'environnement intégrée à la Constitution en 2005.

Elle renvoie à un **ensemble d'outils et procédures** (débat public, concertation préalable, enquête publique, évaluation environnementale, consultation électronique sur les projets, etc.), **obligatoires ou facultatifs**, et **porte sur des projets** (ex : construction d'une autoroute) ou **sur des documents de planification** (plans, schémas, programmes, etc., élaborés par l'État ou les collectivités territoriales).

En impliquant le public au sens large, **elle vise à améliorer la qualité des décisions et à en renforcer l'acceptation. Elle est pourtant en crise**, comme l'illustrent, d'une part, la faible participation aux enquêtes publiques et, d'autre part, les récentes modifications législatives et réglementaires tendant à la réduire au nom de la simplification et de l'accélération de la mise en œuvre des projets dans un contexte de transition écologique (ex : éoliennes), d'implantation d'activités économiques stratégiques, etc.

Afin de renouveler la participation du public aux décisions impactant l'environnement, le CESE formule **24 préconisations articulées autour de trois axes**.

Tout d'abord, il s'agit de **créer les conditions d'une participation ouverte et confiante**. Le CESE appelle à conférer stabilité et sécurité juridique aux dispositifs de participation du public aux décisions relatives aux projets, plans et programmes, ainsi qu'aux structures qui y concourent, en les inscrivant dans le cadre d'une loi organique. Il engage le législateur et le

pouvoir exécutif à ne procéder à de nouvelles modifications que sur la base d'une évaluation partagée et publiée du dispositif proposé à la réforme, qui devra tenir compte des retours d'expérience des projets particulièrement conflictuels (*préconisation n°1*). Le levier de l'éducation et de la formation doit aussi être mobilisé, à destination des élus locaux et des agents publics (*préconisation n°2*) comme des grands porteurs de projets publics et privés (*préconisation n°3*). Cela suppose également l'inclusion de tous les publics : le CESE préconise à cet égard que chaque porteur de projet, en lien avec la ou les collectivités territoriales concernées, développe une stratégie proactive pour associer aux consultations les publics qui en sont les plus éloignés (*préconisation n°4*) et les usagers non-résidents du territoire concerné qui le fréquentent quotidiennement dans le cadre de leur activité professionnelle (*préconisation n°5*). Par ailleurs, les autorités publiques doivent mieux soutenir matériellement le fonctionnement des autorités environnementales chargées de rendre les avis (*préconisation n°8*) et des associations qui accompagnent bénévolement cette participation du public (*préconisation n°6*) et garantir la sincérité et la sécurité de la participation via des expertises contradictoires (*préconisation n°7*). La redevabilité doit également être effective (*préconisation n°9*), par exemple en garantissant que, hors procédure particulière, le porteur de projet apporte une réponse aux arguments et propositions du public et explique pourquoi une option est retenue ou écartée. Les données quantitatives et qualitatives devraient être recueillies, regroupées et rendues accessibles sur un site dédié aux consultations publiques (*préconisation n°10*).

Ensuite, il importe de **renforcer la participation par des accompagnements appropriés**. Cela passe par un accompagnement des porteurs de projet publics ou privés (*préconisation n°11*), par des réunions spécifiques consacrées à l'examen des solutions alternatives que doit contenir le dossier (*préconisation n°12*), par une plus grande publicité des consultations (*préconisation n°13*) et de l'évolution des dossiers (*préconisation n°14*), par la mise en place volontariste de dispositifs participatifs même en l'absence d'obligation réglementaire (*préconisation n°15*). Le CESE préconise également de faire des intercommunalités les « cheffes de file » de la participation (*préconisation n°16*) et de rendre publics les débats, relevés de décisions et avis des commissions, telles que le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques -CODERST (*préconisation n°17*). Les COP régionales pourraient être structurées autour d'une gouvernance multipartite, en associant les CESER à l'élaboration des feuilles de route régionales, destinées à être déclinées dans les documents locaux de planification (*préconisation n°18*). Enfin, le CESE renouvelle sa proposition de pouvoir saisir la CNDP sur les options générales en matière d'aménagement ou d'environnement. Cette saisine de la CNDP par le CESE serait préalable à un travail du CESE sur le même sujet (*préconisation n°19*).

Enfin, il convient de **mieux prévenir et gérer les contentieux devant la justice**, qui peuvent être le prolongement de la participation du public aux décisions impactant l'environnement. Cela suppose de renforcer l'information sur la médiation auprès des justiciables (*préconisation n°20*), de réaliser des retours d'expérience des conflits passés et de leurs résolutions (*préconisation n°21*) et de

raccourcir les délais d'instruction (*préconisation n°22*). Le CESE préconise aussi que le référent-suspension ait un effet suspensif dès la saisine du juge des référés, le temps que celui-ci statue, ce qui concourrait à restaurer un climat de confiance des citoyens envers les institutions décisionnaires et juridictionnelles, sous réserve que soient mises en place des procédures accélérées et les moyens correspondants pour le traitement de ces dossiers dans des délais raisonnables (*préconisation n°23*). Dans le même esprit, le double degré de juridiction devrait être rétabli dans les procédures administratives qui ont vu sa suppression telles que le contentieux de certaines autorisations et déclarations environnementales (*préconisation n°24*).

## LISTE DES PRÉCONISATIONS

### **PRÉCONISATION #1**

En adéquation avec les dispositions de la Convention d'Aarhus ratifiée par l'Union européenne et la France, le CESE appelle à conférer stabilité et sécurité juridique aux dispositifs de participation du public aux décisions relatives aux projets, plans et programmes, ainsi qu'aux structures qui y concourent, en les inscrivant dans le cadre d'une loi organique. Il engage le législateur et le pouvoir exécutif à ne procéder à de nouvelles modifications que sur la base d'une évaluation partagée et publiée du dispositif proposé à la réforme, qui devra tenir compte des retours d'expérience des projets particulièrement conflictuels.

### **PRÉCONISATION #2**

Le CESE appelle les élus locaux à développer une réelle culture de la participation du public et à reconnaître que la participation du public peut permettre une évolution positive d'un projet et n'est pas réduite à un formalisme contraignant à observer.

À cette fin, il invite les élus locaux et les agents à développer leur formation à la participation du public. Cela passe par la mobilisation des formations institutionnelles et dispositifs publics de formation qui leur sont destinés. Il engage en parallèle le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) à accorder une plus grande place à la gouvernance participative dans la définition des orientations générales de ces formations.

### **PRÉCONISATION #3**

Une implication sincère, impartiale et rigoureuse dans des processus participatifs exige un professionnalisme avéré dans la conception et la conduite des processus participatifs. En conséquence, le CESE appelle les grands porteurs de projets publics et privés à former des équipes à ces pratiques, éventuellement regroupées dans une cellule dédiée. Lorsqu'un tel investissement n'est pas envisageable, il engage les maîtres d'ouvrage à faire appel à des professionnels, par exemple la CNDP, pour organiser leurs opérations de concertation.

## **PRÉCONISATION #4**

Le CESE préconise que chaque porteur de projet, en lien avec la ou les collectivités territoriales concernées, développe une stratégie proactive pour associer aux consultations les publics qui en sont les plus éloignés. Cela suppose d'identifier les freins à la participation par une analyse de la situation locale, puis d'adapter les formats de consultation : combiner présentiel et numérique, organiser des consultations dans les lieux fréquentés par ces publics, tenir compte des temps de la vie sociale et/ou professionnelle, notamment des femmes, adapter le langage, utiliser des méthodes participatives innovantes (ateliers créatifs, jeux sérieux, boîtes à idées mobiles, etc.). Dans cette démarche complexe, il préconise de recourir aux organisations, associations et travailleurs sociaux qui œuvrent dans un territoire, pour solliciter des participants.

Le CESE recommande la mise en place de formations approfondies sur les divers outils d'inclusion, destinées aux garants de la participation et aux commissaires enquêteurs.

## **PRÉCONISATION #5**

Le CESE préconise que l'autorité publique intègre, à travers leurs organisations représentatives, les usagers non-résidents du territoire concerné qui le fréquentent quotidiennement dans le cadre de leur activité professionnelle. La parole des personnes physiques ou morales entrant dans cette dernière catégorie devrait alors être identifiée comme telle.

## **PRÉCONISATION #6**

Le CESE réaffirme la nécessité, pour les autorités publiques, de mieux soutenir matériellement le fonctionnement des associations qui accompagnent bénévolement la participation du public aux décisions impactant l'environnement, de façon à leur permettre d'assumer ce rôle essentiel tout en conservant leur indépendance.

## **PRÉCONISATION #7**

En matière d'expertise, indépendamment du niveau auquel se situe le processus de participation, le principe du contradictoire doit être respecté à chaque fois qu'apparaît une controverse sur un élément déterminant du dossier, au regard des enjeux et de la décision à prendre.

La contre-expertise peut venir éclairer les débats contradictoires. Le CESE préconise que le choix de l'expert chargé de la contre-expertise respecte les principes suivants : compétence reconnue par rapport au sujet, indépendance par rapport au maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, transparence quant à la commande et aux modalités de l'expertise. Celle-ci devra être publiée dans un langage accessible au profane et mise à la disposition du public.

Le CESE souligne par ailleurs que l'expert, à l'instar de l'autorité environnementale, n'est pas fondé à se prononcer en opportunité sur le projet, plan ou programme, ni sur des questions ne relevant pas explicitement de son domaine de compétences.

## PRÉCONISATION #8

Pour répondre à une charge de travail croissante et célérité imposée ; pour éviter les retards et les arbitrages de priorisation, pour maintenir constante la qualité reconnue des avis sur des sujets le plus souvent complexes, Le CESE demande à l'État de veiller à ce que les autorités environnementales disposent des moyens humains et financiers suffisants pour leur permettre de remplir leur mission dans le cadre qui leur est à présent fixé. Il en va du respect de la Charte de l'environnement au regard de la complétude et de la qualité de l'information du public et de sa capacité à participer à la préparation de la décision publique. Au regard de la portée à la fois didactique et approfondie de ces documents rendus par une instance indépendante du maître d'ouvrage et de l'autorité décisionnaire, le CESE préconise d'assurer une plus large diffusion des avis des autorités environnementales.

## PRÉCONISATION #9

Toutes les procédures réglementées prévoient une forme de réponse du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable aux arguments et propositions du public recueillis dans les rapports ou les synthèses. Le CESE plaide en faveur d'une mise en cohérence des articles du code de l'environnement consacrés à la redevabilité, de façon que celle-ci ne soit plus une éventualité, mais une réalité, y compris au regard des propositions qui n'ont pas été retenues.

Des réponses pourraient également être apportées aux demandes de précisions figurant dans le rapport établi par le garant de la CNDP en phase amont ainsi qu'aux recommandations ou suggestions d'amélioration figurant dans les conclusions motivées du commissaire enquêteur.

Lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale, le CESE demande que le pétitionnaire se positionne sur l'ensemble des observations et recommandations contenues dans l'avis de l'autorité environnementale, qu'il y donne suite ou non.

Hors procédure particulière, le CESE préconise que le porteur de projet apporte également une réponse aux arguments et propositions du public et explique pourquoi une option est retenue ou écartée.

## PRÉCONISATION #10

Le CESE préconise d'appliquer aux dispositifs participatifs ce qui devrait être la règle pour toutes les politiques publiques : une collecte de données normée et systématique, selon des critères à déterminer, ainsi qu'une évaluation des procédures intégrant, dans le cas présent, les appréciations des parties publiques ou privées directement intéressées. Les données quantitatives et qualitatives devraient être recueillies, regroupées et rendues accessibles sur un site dédié aux consultations publiques, rendant ainsi possible une analyse d'ensemble robuste des dispositifs participatifs et leur évaluation.

À cette fin, il devrait être expressément demandé aux tiers-garants de mettre en place des retours d'expérience systématiques sur les dossiers dont ils ont la charge, notamment sur le déroulement des procédures et les difficultés rencontrées.

### **PRÉCONISATION #11**

Le CESE appelle à une assistance plus systématique des chambres consulaires, des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), voire des associations agréées de protection de la nature et de l'environnement (APNE), aux maîtres d'ouvrage et aux personnes publiques responsables en phase d'élaboration des projets, programmes et plans.

Pour les projets d'ampleur, le CESE recommande au maître d'ouvrage un recours au cadrage préalable, lequel permet en particulier d'optimiser le contenu de l'étude d'impact, améliorant ainsi l'information délivrée au public et la qualité de la participation. Le CESE propose par ailleurs d'étendre le champ du cadrage préalable au processus de participation du public.

Cet investissement stratégique apporterait des bénéfices plus substantiels qu'aujourd'hui au pétitionnaire en termes de sécurité, d'efficacité (coûts et délais), de qualité et d'acceptation des projets. Il permettrait de transformer les incertitudes initiales en une meilleure maîtrise du processus.

### **PRÉCONISATION #12**

Prévue par la loi, la phase d'opportunité demeure insuffisamment discutée, en dépit de son caractère essentiel, notamment pour écarter des recours ultérieurs.

Pour cette raison, le CESE encourage à dédier des réunions spécifiques à l'examen des solutions alternatives que doit contenir le dossier, avec une procédure contradictoire. Pour se prémunir contre les critiques des instances dont l'avis est requis réglementairement, ces options alternatives devront faire l'objet d'une description, intégrant avantages et inconvénients socioéconomiques et techniques, ainsi que leurs effets positifs ou négatifs sur les populations concernées au regard de leurs impacts environnementaux respectifs.

Pour les projets portés par les collectivités territoriales, le CESE préconise qu'au-delà de seuils à déterminer, obligation soit faite de présenter plusieurs solutions élaborées.

### **PRÉCONISATION #13**

Dans le but de renforcer la mobilisation autour des projets en consultation en phase d'autorisation environnementale, et de donner davantage d'écho à leur résultat, le CESE préconise qu'après consultations des parties concernées, des dispositions législatives et réglementaires d'ordre technique viennent compléter le cadre des enquêtes publiques et des consultations parallélisées en matière de publicité, en amont (annonce) comme en aval (résultat) de leur tenue.

## PRÉCONISATION #14

Pour donner la possibilité aux participants de se situer à tout moment dans le processus participatif, tous les documents devraient être déposés au fil de l'eau sur un site public, dont l'adresse serait communiquée via les vecteurs d'information (panneau d'affichage, site, appel audio...). Toutes les évolutions du dossier devraient y être également déposées en temps réel. En dehors des explications fournies par les organisateurs et les tiers-garants, cette actualisation des informations devrait permettre à chaque participant de savoir, au moment où il intervient, où en est le projet, sur quelle dimension du dossier il est invité ou non à s'exprimer et quelle est la nature des décisions en débat, voire l'absence d'alternatives si le projet en est dépourvu.

Le public doit également être informé des bornes entre lesquelles il aura la possibilité de formuler des propositions et de ce qui pourra être fait de sa contribution.

## PRÉCONISATION #15

Le CESE encourage tout maître d'ouvrage public ou privé porteur d'un projet comportant une incidence sur l'environnement faible ou localisée à mettre en place des dispositifs ou procédures à même d'assurer une participation du public quand il est situé sous les seuils de déclaration ou d'autorisation et qu'aucun processus participatif n'est imposé par le code de l'environnement. Conduite en lien avec la collectivité territoriale concernée, cette démarche serait de nature à éviter un certain nombre de blocages.

## PRÉCONISATION #16

Le CESE propose que l'organisation et l'animation des actions qui favorisent la participation du public aux décisions qui comportent des incidences environnementales soient confiées aux intercommunalités pour toutes les collectivités ne disposant pas en propre de moyens en ingénierie suffisants.

À même de mobiliser et mutualiser une ingénierie qualifiée, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pourraient aussi accompagner les élus des communes de taille modeste dans leurs démarches participatives, y compris celles relevant d'obligations réglementaires.

## PRÉCONISATION #17

Pour conférer davantage de poids à l'expression de la société civile, le CESE préconise de rendre publics les débats, relevés de décisions et avis des commissions et des comités consultatifs départementaux et régionaux (CODERST, CDNPS, etc.) et d'instaurer des règles de redevabilité à l'administration, laquelle serait alors tenue d'apporter une réponse motivée aux avis des conseils et commissions. Ces éléments seraient de nature à alimenter la participation du public dans le cadre des consultations parallélisées.

## **PRÉCONISATION #18**

Pour assurer la pérennité et l'efficacité des COP régionales, le CESE préconise de les structurer solidement autour d'une gouvernance multipartite, en associant les CESER à l'élaboration des feuilles de route régionales, destinées à être déclinées dans les documents locaux de planification.

Au regard des objectifs assignés aux COP, de la démarche participative qui en constitue le moteur, de la nature de ses productions (contributions à des documents stratégiques territoriaux en rapport avec la transition écologique), le CESE appelle à conduire une réflexion sur les bénéfices à tirer d'une institutionnalisation plus poussée d'un dialogue multi-niveaux et multi-acteurs sur les politiques de transition, par analogie à la logique qui a conduit à la création du Conseil national de la transition écologique au niveau national.

Il se déclare convaincu qu'une gouvernance s'inspirant davantage de celle du Grenelle de l'environnement pourrait aller de pair avec la correspondance aux réalités locales et la souplesse de fonctionnement des COP.

## **PRÉCONISATION #19**

Le CESE renouvelle sa proposition de pouvoir saisir la CNDP sur les options générales en matière d'aménagement ou d'environnement. Cette saisine de la CNDP par le CESE serait préalable à un travail du Conseil sur le même sujet.

Il propose en outre d'ouvrir une réflexion avec les parties concernées sur l'intérêt que pourrait présenter un élargissement du droit d'autosaisine de la CNDP.

## **PRÉCONISATION #20**

Le CESE préconise de renforcer l'information sur la médiation auprès des justiciables et de créer un annuaire national ou régional de médiateurs agréés, spécifiquement formés aux enjeux environnementaux.

Pour garantir la force exécutoire des accords de médiation, le CESE préconise de les faire systématiquement homologuer par le juge administratif.

## **PRÉCONISATION #21**

Le CESE préconise que l'expérience des conflits passés et de leurs résolutions soit analysée avec l'appui d'organismes de recherche publique afin d'en identifier les traits communs et les singularités, d'en tirer les enseignements et de corriger les méthodes et procédures en conséquence.

## **PRÉCONISATION #22**

Le CESE observe à nouveau, avec beaucoup d'autres, que des gains très significatifs pourraient être obtenus sur le temps judiciaire, en faisant en sorte que les juridictions disposent des moyens suffisants pour juger plus rapidement.

L'effort entrepris en matière de formation initiale et continue des magistrats aux questions environnementales mérite en outre d'être poursuivi, étendu et renforcé.

## PRÉCONISATION #23

Les décisions administratives ont en principe un caractère exécutoire et sont immédiatement applicables. Le CESE préconise que le réfééré-suspension ait un effet suspensif dès la saisine du juge des référés, le temps que le juge des référés statue sur le réfééré suspension.

Cette modification concourrait à restaurer un climat de confiance des citoyens envers les institutions décisionnaires et judiciaires, sous réserve que soient mises en place des procédures accélérées et les moyens correspondants pour le traitement de ces dossiers dans des délais raisonnables.

## PRÉCONISATION #24

Le CESE préconise, pour une meilleure qualité du débat judiciaire, de rétablir le double degré de juridiction dans les procédures administratives qui ont vu sa suppression telles que le contentieux de certaines autorisations et déclarations environnementales.



# introduction

Cela est peu connu, mais l'écrasante majorité des plans et programmes élaborés par les pouvoirs publics et des projets préparés par la puissance publique ou des acteurs privés aboutissent à bas bruit.

Si la majorité des projets publics ou privés se concrétisent sans opposition, certains suscitent conflits et mobilisation. Ces situations, minoritaires mais fortement médiatisées, reflètent une difficulté croissante à faire reconnaître comme légitimes les décisions affectant l'environnement et le cadre de vie. Elles mettent en lumière une crise de la démocratie participative, souvent réduite à une formalité dans un processus déjà figé. Pourtant, la participation du public est un droit constitutionnel, inscrit dans la Charte de l'environnement, qui consacre aussi bien le droit de vivre dans un environnement sain que le devoir d'en assurer la préservation.

La participation est porteuse de vertus démocratiques et pratiques : elle améliore la qualité des décisions, renforce leur légitimité, facilite leur mise en œuvre et réduit les risques de contentieux. Le public, fort de sa connaissance du territoire, peut enrichir les projets. Une démarche participative sincère et transparente favorise la confiance, réduit les conflits et facilite l'appropriation des décisions. Elle permet d'inclure l'ensemble des parties prenantes, y compris les populations les plus éloignées des processus de participation, promouvant ainsi l'équité et la justice sociale. Elle joue un rôle d'éducation à la complexité des enjeux environnementaux, économiques et sociaux. La participation du public contribue à une information de qualité scientifique et à un engagement du public plus éclairé.

Cependant, cette dynamique n'est pas exempte de critiques, tant techniques que sociopolitiques. Pour tous ceux qui n'y voient qu'une étape obligatoire inutile et inadaptée face à l'urgence des besoins, les démarches participatives sont jugées chronophages, coûteuses, parfois inefficaces ou confuses. Leur impact sur les délais est pourtant marginal comparé aux autres phases des projets. Les avis recueillis sont parfois perçus par les porteurs de projets comme peu exploitables, émotionnels, voire biaisés par un manque de représentativité ou instrumentalisés par des opposants faisant l'économie de toute analyse critique. La participation soulève également des incertitudes juridiques, alimentant les craintes de recours contentieux.

Face à ces tensions, le CESE plaide pour un équilibre. Il défend l'idée que les règles démocratiques, loin d'être des contraintes stériles, sont un levier de

qualité et d'efficacité. Les porteurs de projets ont intérêt à voir la participation comme un enrichissement plutôt qu'un frein, et le public peut s'y engager dans une logique de coconstruction, mais aussi y partager son opposition et les arguments associés s'il considère que le projet est intrinsèquement mauvais. Le fait que la majorité des projets aboutissent sans heurts démontre que cette dynamique coopérative existe déjà.

Pour renforcer cette culture de la participation, le CESE insiste sur la nécessité de mieux la faire connaître, d'en clarifier les objectifs et les règles, et de rendre les processus plus accessibles et inclusifs. Enfin, une participation bien conçue peut prévenir les conflits et renforcer la légitimité des décisions prises dans un cadre démocratique respectueux de l'environnement et de l'intérêt général.

## PARTIE 1

# Les principes et les cadres de la participation du public

## A. La participation du public : une complémentarité entre démocratie participative et démocratie représentative

L'histoire a démontré que l'idéal d'une délibération collective dans la cité se heurte à la question de l'organisation de cette délibération. Il faut alors recourir à un système dans lequel le pouvoir est confié à des représentants élus chargés de décider au nom de la collectivité : la démocratie représentative. En complémentarité de cette délégation, des processus d'interactions et d'échanges réguliers entre le ou les décideurs et le public visant l'intégration effective de ce dernier dans la préparation des décisions se sont développés : la démocratie participative.

En France, cette dernière ne va pas de soi. La démocratie représentative élective y est sacrée, tout particulièrement par les élus eux-mêmes, et la culture du conflit y est davantage ancrée que celle du compromis ou du consensus. Dans ce contexte, la participation citoyenne n'est pas la seule à éprouver des difficultés à exister. Les structures consultatives, parties prenantes du processus décisionnel,

peinent aussi à s'exprimer dans des conditions satisfaisantes, plus encore à être entendues. Des propositions de loi ont été déposées en 2024 invitant à la suppression du CESE et des CESER, ces instances de représentation de la société civile organisée, pour concourir à la restauration des comptes publics. Si ces propositions n'ont pas abouti, celle introduite par le Gouvernement dans la proposition de loi visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation, a été adoptée par le Sénat le 10 juin 2025. Elle permet au représentant de l'État d'autoriser la personne publique compétente qui en fait la demande de déroger à l'obligation de créer un conseil de développement<sup>1</sup>, instance participative créée à l'échelle intercommunale. Ces initiatives font craindre une réduction de la participation organisée, qui ne deviendrait qu'une option. Quels que soient les fondements et les modalités de mise en œuvre de la participation du public aux

<sup>1</sup> Les conseils de développement sont des organes consultatifs composés de citoyens, d'acteurs économiques, sociaux et associatifs, qui contribuent à la réflexion et à l'élaboration des politiques publiques locales.

décisions, trois enjeux au moins lui sont attachés : le portage de nouveaux enjeux sociaux, l'amélioration des politiques publiques et des projets y afférents ainsi que la revalorisation du point de vue des habitants et des corps intermédiaires par rapport aux décideurs et aux techniciens. La participation du public aux décisions impactant l'environnement remet implicitement en question une double délégation jusqu'alors consentie par les citoyennes et les citoyens aux experts scientifiques s'agissant du savoir et aux élus s'agissant de la décision politique.

Cette remise en question soulève en retour deux réactions sous forme d'interrogations, qui sont en réalité des procès en illégitimité et en incomptence. Ils reposent sur l'idée que les citoyennes et les citoyens d'une part, les corps intermédiaires d'autre part défendent des intérêts personnels et sectoriels particuliers qui leur interdisent de concourir à l'expression de l'intérêt général et sur cette autre idée que ces mêmes acteurs n'auraient pas la capacité à produire des avis rationnels sur des choix collectifs en raison d'une vision insuffisamment éclairée et trop étroite. Ce questionnement de l'intérêt général, ou de savoir qui porte l'intérêt général, est aujourd'hui central et source de tensions, renforcées par des exemples de projets d'abord autorisés par la puissance publique avant d'être finalement interdits par une décision de justice au titre du défaut d'intérêt général, mais souvent trop tardivement.

Or, une adhésion à la démocratie environnementale suppose de considérer la participation du public, dans le champ qui lui est dévolu, comme un élément naturel de la coconstruction de la décision politique. Cela ne devrait pas

être insurmontable car la démocratie environnementale est à la fois limitée et innovante. Limitée car elle demeure participative. Aussi ne doit-elle pas être assimilée à une association à l'exercice du pouvoir législatif ou exécutif : aux citoyennes, citoyens et associations de débattre, aux maîtres d'ouvrage et aux autorités publiques de décider. Pour cette raison, elle ne constitue pas, à ce stade, une remise en cause de la démocratie représentative.

Innovante, néanmoins, car elle ouvre d'autres espaces d'exercice de la citoyenneté. Avec elle, le droit de participer aux décisions relatives à la communauté politique ne se limite plus à la participation au processus électoral. L'implication dans la définition de l'intérêt général devient plus active, plus directe. De ce point de vue, « *la démocratie environnementale a fait émerger une nouvelle catégorie juridique, la catégorie juridique du public. Ce public habilité à prendre part à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement* »<sup>2</sup>.

Avec cette notion de « public », deux éléments essentiels sont à souligner. D'une part les droits de citoyenneté attachés à la démocratie environnementale sont attribués à chacun et chacune, indépendamment de sa nationalité ou de son âge, à la différence de la citoyenneté politique. La notion de « public » se définit uniquement par référence à l'intérêt des personnes concernées par les procédures décisionnelles en matière d'environnement. D'autre part, les personnes en question peuvent être physiques ou morales. Les parties prenantes peuvent donc aussi être des corps intermédiaires : organisations

---

<sup>2</sup> Marine Fleury, enseignante chercheuse à La Rochelle Université, colloque Démocratie environnementale, une nouvelle expérimentation démocratique ? 29 avril 2019.

professionnelles, syndicats et, bien entendu, associations de citoyens. La plupart d'entre eux sont associés aux processus participatifs au travers de diverses instances consultatives sur les questions environnementales, elles-mêmes sous tension au regard de leurs multiples difficultés de fonctionnement et de l'attention parfois modérée qui leur est accordée.

Pour sa part, le CESE se déclare convaincu de la nécessité d'une démocratie environnementale qui complète, en l'enrichissant, le fonctionnement de la démocratie représentative et de la démocratie sociale et partant de la participation du public. Pour les citoyens, la démocratie participative peut *a minima* apporter une réponse partielle à un besoin d'expression, d'implication et d'action, même en l'absence de retombées explicites de leur investissement. Pour les élus, il s'agit d'œuvrer en faveur d'un réel regain démocratique pour co-construire un meilleur projet, tout en renforçant sa légitimité auprès des citoyens.

## B. La participation du public : un droit complexe

La participation du public aux décisions impactant l'environnement est un principe fondamental du droit français et européen, reconnu par la Charte de l'environnement, la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, ainsi que par de nombreux textes législatifs et réglementaires nationaux et européens.

En application du principe de participation du public défini par l'article 7 de la Charte de l'environnement : « toute personne

L'implication participative est entravée par les obstacles liés à l'articulation des temps sociaux. Ils sont nombreux : temps à consacrer aux réunions et à leur préparation, horaires incompatibles avec les activités professionnelles ou familiales, lieux exigeant des temps de déplacement plus ou moins longs, prise de connaissance des documents, technicité du sujet, etc. Ces éléments s'ajoutent aux freins que constituent les inégalités sociales de toute nature. Ils peuvent concourir à une captation de la participation par une élite expérimentée, ce qui peut être exacerbé par la complexité que peut avoir la participation du public en pratique.

Sous réserve que ces obstacles puissent être dépassés, le CESE considère qu'une articulation sans *a priori* et pérenne entre démocratie représentative et démocratie participative, est à même de contribuer puissamment à retrouver un lien apaisé entre les citoyens et leurs représentants.

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

Cette disposition a valeur constitutionnelle et s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives.

L'article L. 120-1 du code de l'environnement détermine quant à lui les droits et objectifs de la participation.

Les objectifs assignés à la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement sont au nombre de quatre :

- améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa légitimité démocratique ;
- assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;
- sensibiliser et éduquer le public à la protection de l'environnement ;
- améliorer et diversifier l'information environnementale.

Dans ce cadre, les droits suivants sont reconnus au public :

- accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ;
- demander la mise en œuvre d'une procédure de participation, dans les conditions déterminées par le code de l'environnement ;
- disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;
- être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation.

Issu de sources juridiques internationales, européennes et nationales, le droit de la participation du public dans le domaine environnemental est un droit fondamental aux principes clairs mais dont le cadre juridique s'avère complexe.

En France, l'organisation juridique de la participation a été mise en place au niveau national par le législateur, y compris pour un certain nombre de

modalités de concertation déployées au niveau local (référendum, droit de pétition, etc.). Il s'agit d'une spécificité française car, dans un certain nombre d'autres pays, la structuration de la participation du public a été pensée d'abord à un niveau territorial infranational c'est-à-dire régional ou local. Cette situation explique, par exemple, que la Commission nationale du Débat public (CNDP) ne connaît pas d'équivalent dans le monde.

De la même façon, la France a fait le choix de transposer la directive européenne « plan et programmes » en choisissant de soumettre à évaluation les plans et programmes figurant sur une liste prédéfinie. Cette option a été critiquée à l'époque par la Commission européenne sur la base d'un certain nombre d'arguments, dont le manque de souplesse et le risque d'exclusion de certains plans nécessitant pourtant une évaluation. Le paysage de la participation du public en France s'est donc construit de manière singulière. Autre élément de complexité, le fait que la participation s'applique à des plans, des programmes et des projets de nature différente et qu'elle puisse combiner des procédures relevant du domaine environnemental, telles que le débat public ou la consultation de l'autorité environnementale, ou propre à l'objet même du plan, du programme ou du projet : urbanisme, énergie, installations classées pour la protection de l'environnement, etc. De là découle un foisonnement de cas particuliers et de dérogations qui brouillent les pistes et nuisent à l'intelligibilité du dispositif.

Identique dans ses fondements, mais diverse dans ses modalités de mise en œuvre, la participation du public aux décisions comportant des incidences environnementales s'inscrit dans des cadres différents suivant qu'elle est régie par des dispositions législatives

et réglementaires ou librement organisées<sup>3</sup>.

Le présent avis ne vise nullement à cartographier les innombrables cas de figure pouvant se présenter. Il se focalise sur la dimension environnementale de la participation, dans l'intention de la renforcer

et de la favoriser. Les lignes qui suivent ont pour but de clarifier le paysage de la participation sous le seul angle juridique. Rappelons que la participation réglementée est obligatoire pour certaines décisions publiques ayant un impact significatif sur l'environnement.

## C. Panorama des processus réglementés de participation

La participation du public est organisée en différentes phases. Elle intervient essentiellement à deux étapes : en amont, lors de l'élaboration du plan, programme ou projet ; en aval, au stade de l'approbation du plan ou du programme, ou de l'autorisation du projet. Dans certains cas, afin de garantir l'information du public entre ces deux phases, une phase intermédiaire, dite de participation continue, peut être mise en place. Le concept de « continuum de la participation » rend compte de la globalité de ce processus, depuis le début de la phase amont jusqu'à la fin de la phase aval, en passant par la participation continue.

Les phases amont et aval de la participation se situant à des stades différents du processus d'évaluation environnementale, leurs objectifs diffèrent eux aussi.

### 1. Phase amont

Les procédures de participation amont interviennent au stade de l'élaboration du plan, du programme

ou du projet. Elles visent à associer le public à leur élaboration, alors que toutes les options sont encore ouvertes, permettant en particulier de questionner leur opportunité et/ou les options alternatives à celle proposée par la personne publique responsable ou le maître d'ouvrage. En sont exclues les opérations en rapport avec la défense nationale. Deux procédures correspondent à cette phase : le débat public et la concertation préalable.

#### 1.1. Le débat public

Le débat public intervient préalablement à la finalisation de l'étude d'impact (projet) ou du rapport sur les incidences environnementales (plan-programme). Il permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet et des principales orientations du plan ou du programme, des enjeux sociaux économiques qui s'y rattachent, ainsi que de ses impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire.

<sup>3</sup> Cette partie descriptive s'appuie pour l'essentiel sur deux documents : *La participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale, guide juridique à l'attention des acteurs* (CGDD, octobre 2022) ; *L'implication du public : approche générale* (Cerema, janvier 2020).

Il permet également de débattre des solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre, s'agissant des projets.

En même temps que le débat public, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a créé une instance chargée de l'organiser : la commission nationale du débat public (CNDP).

Le champ d'application du débat public porte sur des projets de grande ampleur relevant de catégories fixées par décret en fonction de leurs enjeux socioéconomiques ou leurs impacts plus ou moins significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire : projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, de collectivités territoriales, d'établissements publics ou de personnes privées.

Le débat public peut également porter sur des plans ou programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

### **Pour les projets**

La saisine de la CNDP est obligatoire pour les projets répondant à certains critères ou excédant certains seuils, financiers notamment. Elle est facultative pour une partie des projets situés en deçà de ces seuils. La CNDP peut être saisie par le maître d'ouvrage mais aussi sous certaines conditions, par d'autres acteurs : parlementaires, citoyens, associations, collectivité, etc. Dans tous les cas, la décision d'organiser ou non un débat public relève de la commission.

### **Pour les plans et programmes**

La saisine de la CNDP est obligatoire pour des plans et programmes nationaux listés dans le code de l'environnement (documents stratégiques de façade, plan national de prévention des déchets, etc.). Le Gouvernement peut également la saisir en vue d'organiser un débat public national portant sur l'élaboration d'un

projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Il appartient à la CNDP de veiller au respect de la participation du public, d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte dans le processus de décision. Lui revient aussi la responsabilité de veiller à la qualité de l'information mise à disposition du public, à la mise en œuvre de modalités de participation adaptées au type de projet, plan ou programme et du territoire concerné en utilisant des outils et des méthodes participatives diversifiées. Pour chaque débat public est constituée une commission particulière du débat public (CPDP) composée de trois à dix membres afin de l'animer et d'élaborer un calendrier. À l'issue du débat le président ou la présidente de la CPDP élabore un compte rendu du déroulement des débats et le président de la CNDP dresse le bilan du débat.

La durée du débat public est au maximum de quatre mois pour les projets et six mois pour les plans et programmes nationaux.

### **1.2. La concertation préalable**

La concertation dite préalable, constitue la deuxième branche de l'alternative de la participation « amont », l'autre étant le débat public. À l'instar de celui-ci, elle est préalable à la finalisation du projet (choix de l'implantation, détermination des caractéristiques essentielles, etc.), à la finalisation de la procédure d'évaluation environnementale (étude d'impact pour les projets ou rapport sur les incidences environnementales pour les plans et les programmes), au dépôt du dossier de demande d'autorisation administrative (autorisation environnementale, permis de construire, etc.) et, bien évidemment, à la participation du public en phase aval.

Son objet est identique à celui du débat public : pour les projets, débat sur leur opportunité, leurs objectifs et caractéristiques principales ; pour les plans-programmes débat sur leurs objectifs et principales orientations, les enjeux socioéconomiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. La concertation préalable permet le cas échéant de débattre des solutions alternatives, celles-ci incluant l'absence de mise en œuvre du projet considéré. Cette dernière n'est cependant pas envisageable pour les plans et les programmes. Elle porte enfin sur les modalités d'information et de participation du public postérieures à la concertation préalable.

Fixé par la réglementation (article L. 121-15-1 du code de l'environnement), le champ d'application de la concertation préalable est relativement complexe à déterminer.

En relèvent, globalement, trois catégories de projets :

- ➔ ceux relevant de la CNDP, pour lesquels celle-ci décide qu'une concertation préalable doit être organisée ;
- ➔ ceux relevant d'une catégorie permettant au maître d'ouvrage de ne pas saisir la CNDP et d'organiser directement une concertation préalable (les catégories sont déterminées en fonction du coût prévisionnel du projet, de ses critères techniques et de seuils en rapport avec ses caractéristiques essentielles) ;

- ➔ ceux soumis à une évaluation environnementale mais ne relevant pas de la CNDP.

En sont exclus les projets soumis à une concertation obligatoire en application du code de l'urbanisme (création d'une ZAC, projet de renouvellement urbain, etc.) et, sous certaines conditions, ceux ayant fait l'objet d'une concertation facultative prévue par ce même code.

En relèvent également deux catégories de plans et programmes :

- ➔ ceux relevant de la CNDP pour lesquels celle-ci décide qu'une concertation préalable doit être organisée ;
- ➔ ceux soumis à évaluation environnementale et ne relevant pas du champ de la CNDP.

En sont exclus les documents d'urbanisme soumis à concertation obligatoire en application du code de l'urbanisme (élaboration et modification des SCoT, PLU et cartes communales) et certains plans et programmes soumis à une procédure particulière : plan de prévention des risques technologiques, plan de gestion des risques inondations, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, etc.

Signalons enfin qu'existe dans certains cas un droit d'option pour le maître d'ouvrage, lorsque son projet entre à la fois dans le champ de la concertation préalable et dans celui de la concertation obligatoire du code de l'urbanisme.

Jamais systématique, la concertation préalable peut être engagée par plusieurs acteurs : le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable, de façon volontaire.

L'initiateur fixe les modalités de la participation, avec ou sans garant. Elles doivent toutefois respecter des conditions minimales fixées par la loi. Lorsque la concertation préalable n'est pas envisagée par le porteur de projet d'autres acteurs peuvent intervenir :

- l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou le programme. La concertation est alors organisée sous l'égide d'un garant ;
- le public (citoyens, associations agréées pour la protection de l'environnement, collectivités territoriales), en application d'un droit d'initiative. Ce droit, qui s'exerce auprès du préfet, s'applique pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale et pour certains projets soumis à la même obligation. Comme dans le cas précédent, la concertation doit respecter certaines modalités et être organisée sous l'égide d'un garant nommé par la CNDP.

Identiquement au débat public, la concertation préalable doit permettre au public d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective, de disposer des délais raisonnables pour formuler ses observations et propositions et d'être informé de la manière dont il en a été tenu compte dans la décision d'autorisation ou d'approbation. C'est pourquoi le code de l'environnement a fixé un encadrement minimal de ses modalités<sup>4</sup>, qu'elle soit librement fixée par le porteur le projet ou

bien qu'elle soit organisée sous l'égide d'un garant. Ces obligations concernent aussi bien l'information du public préalable à la tenue de la concertation que l'organisation de celle-ci (contenu du dossier, bilan de la concertation) et son bilan.

La concertation préalable est d'une durée minimale de quinze jours et d'une durée maximale de trois mois.

## 2. La participation continue

Parfois appelée concertation continue par la CNDP, cette phase intermédiaire a pour objectif de pallier les effets des délais importants qui peuvent s'écouler entre les participations amont et aval. Elle n'est effective que dans le cas où s'est déroulé un débat public ou bien une concertation préalable organisée dans le champ de la CNDP. Elle est placée sous l'autorité d'un garant désigné par la commission.

Elle vise à garantir l'information et la participation du public entre ces deux phases, c'est-à-dire préserver la mémoire de la participation préalable afin de permettre une meilleure participation du public postérieurement au dépôt de la demande d'autorisation environnementale et de le tenir informé du déroulement du processus entre ces phases et des évolutions du projet (décisions majeures, études environnementales, réalisation d'un bilan), mais aussi de recueillir et transmettre au porteur de projet les observations éventuelles du public, de façon à éviter que la concertation continue soit réservée aux seules parties prenantes.

---

4 Article L 121-16 du code de l'environnement : « La concertation préalable associe le public à l'élaboration d'un projet, plan ou programme dans les conditions définies par la présente section. La concertation préalable est d'une durée minimale de quinze jours et d'une durée maximale de trois mois. Quinze jours avant le début de la concertation, le public est informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par la concertation ainsi que, selon l'importance et la nature du projet, par voie de publication locale. Le bilan de cette concertation est rendu public. Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation. / Les dépenses relatives à l'organisation matérielle d'une concertation préalable sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du plan ou programme. »

Le garant peut quelquefois être désigné comme commissaire enquêteur par le président du tribunal administratif.

### **3. Phase aval**

Les procédures de participation aval interviennent postérieurement à la demande d'autorisation administrative, au stade de l'approbation du plan ou du programme ou de l'autorisation du projet. Elles portent sur un dossier finalisé et permettent de l'améliorer, voire de le faire évoluer. À ce stade, l'opportunité du plan-programme ou du projet et les éventuelles solutions alternatives ne peuvent plus être questionnées. Comme en phase amont, les opérations en rapport avec la défense nationale sont exclues de toute forme de participation du public.

Trois procédures correspondent à cette phase : la consultation du public, parfois désignée sous l'expression « consultation parallélisée », l'enquête publique unique et la participation par voie électronique.

#### **3.1. La consultation du public ou « consultation parallélisée »**

Prévue à l'article L. 181-10 du code de l'environnement, la consultation du public dite « parallélisée » est issue de la loi relative à l'industrie verte et de ses textes d'application<sup>5</sup>. Elle s'applique à toutes les demandes d'autorisation

environnementale de projets déposées depuis le 22 octobre 2024. En remplaçant l'enquête publique<sup>6</sup>, jusqu'alors dispositif de référence de participation du public en phase aval, cette consultation incarne la réforme de la procédure d'autorisation environnementale voulue par le gouvernement. Elle répond à un double objectif, accélérer les délais d'instruction des autorisations environnementales et moderniser la consultation du public, et à une double finalité : renforcer l'attractivité du territoire français pour les investisseurs, étrangers notamment, et favoriser la réindustrialisation.

À l'image de l'enquête publique, la consultation 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. La consultation permet de recueillir les observations et propositions du public. Le responsable du projet mais aussi l'autorité compétente pour prendre la décision, doivent être informés de ces remarques et de ces suggestions et les prendre en considération avant la décision d'autorisation ou d'approbation.

Le dossier mis à disposition du public doit contenir les informations pertinentes, afin de permettre sa participation effective.

<sup>5</sup> Loi n°2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte (article 4), décret n° 2024-742 du 6 juillet 2024 portant diverses dispositions d'application de la loi industrie verte et de simplification en matière d'environnement.

<sup>6</sup> La réforme ne vise aucun des deux autres régimes d'enquête publique existants, respectivement prévus par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et par le code des relations entre le public et l'administration.

Cette nouvelle procédure est applicable à tous les projets relevant du champ de l'autorisation environnementale, soumis ou non à évaluation environnementale. Quelques cas résiduels, évoqués plus loin, seront toujours soumis à enquête publique unique ou participation par voie électronique.

À la réception du dossier, après avoir vérifié qu'il relève bien d'une consultation parallélisée l'autorité administrative saisit le président du tribunal administratif compétent en vue de la désignation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête chargée de la consultation du public.

Dès que le dossier déposé par le pétitionnaire est considéré complet et régulier, quatre types de consultations sont menés en parallèle auprès des services « contributeurs » (services co-instructeurs et services reconnus experts d'une thématique), des entités dont un avis est requis réglementairement (services de l'État, organismes associés et diverses instances, dont l'autorité environnementale), des collectivités territoriales et du public. Un avis d'ouverture est publié quinze jours avant le début de la consultation (un mois pour la Guyane), mis en ligne, diffusé par voie de presse et d'affichage.

Cette « parallélisation » est destinée à permettre à chacun de connaître, au fur et à mesure de leur émission, les observations et propositions du public, les avis de toutes les instances consultées dans le cadre des procédures. Elle présente cependant l'inconvénient de placer le public dans l'incapacité de prendre connaissance desdits avis avant le début de la consultation, parfois de ne pouvoir les consulter que très tardivement ou pas du tout lorsqu'ils ne sont pas établis.

La nouvelle procédure présente un caractère hybride. Elle reprend pour partie les conditions de la participation du

public par voie électronique, pour partie celles de l'enquête publique, en confiant sa conduite à un commissaire enquêteur ou, si nécessaire, à une commission d'enquête. Bien qu'elle se déroule quasi intégralement par voie électronique, cette consultation inclut deux réunions publiques, placées sous l'autorité du commissaire enquêteur, avec appui du pétitionnaire. La première, dite réunion d'ouverture, est organisée dans les quinze jours à compter du début de la consultation publique et la seconde, dite réunion de clôture, dans les quinze derniers jours de la consultation. Par ailleurs des permanences facultatives en présence du commissaire enquêteur peuvent être organisées.

Le porteur de projet doit prévoir la mise en place d'un site internet dédié à la consultation (registre dématérialisé), de façon à recueillir les avis requis réglementairement, ceux des collectivités territoriales concernées, les observations et propositions du public et les réponses du pétitionnaire aux observations de celui-ci et aux avis reçus. Avis et réponses sont déposés par le commissaire enquêteur. Durant toute la phase d'examen de consultation il est possible de demander des informations complémentaires au pétitionnaire. Les compléments arrivés avant la réunion de clôture sont considérés comme faisant partie du dossier et ne doivent pas modifier l'économie générale du projet.

L'avis du commissaire enquêteur est exprimé en fin de parcours sous la forme d'un rapport et de conclusions motivées. Il communique également aux pétitionnaires les observations et propositions du public, lequel dispose de cinq jours pour formuler ses propres observations. Un rapport et des conclusions motivées sont ensuite transmis au préfet et au président du tribunal administratif.

La consultation, organisée aux frais du porteur de projet, dure au total trois mois.

### 3.2. L'enquête publique

En phase d'autorisation environnementale des projets, ne subsiste plus désormais que l'enquête publique unique. Elle s'applique lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumise à l'organisation de plusieurs consultations du public dont l'une au moins à caractère environnemental (article L. 123-2 du code de l'environnement). Plus précisément : sauf dérogation sollicitée par le pétitionnaire, il doit être procédé à une enquête publique préalablement à une décision nécessaire à la réalisation du projet, si cette enquête n'a pas encore été réalisée (par exemple : servitude d'utilité publique, déclaration d'intérêt général, mise en compatibilité du document d'urbanisme, DUP déposée concomitamment à l'autorisation environnementale) et si la décision ne concerne pas une autorisation d'urbanisme.

L'objet de l'enquête publique, qu'elle soit unique ou non, est d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts et avis des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Elle doit permettre de recueillir les observations et propositions du public et fournir à l'ensemble des décideurs les éléments nécessaires à leur bonne information avant toute décision. À ce titre, l'enquête publique doit être considérée comme une aide à la décision pour l'autorité compétente.

Dans sa dimension environnementale, l'enquête publique concerne :

- les projets de travaux d'ouvrages ou d'aménagements soumis à évaluation environnementale ;
- les documents de planification (plans, programme, etc.) soumis à évaluation environnementale et pour lesquelles une enquête publique est requise en application des législations en vigueur ;
- certaines décisions en matière de parcs nationaux, parcs naturels marins ou parcs naturels régionaux, de sites classés ou inscrits et de réserves naturelles.

Entrent également dans son champ d'autres documents d'urbanisme et décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans et programmes qui lui sont soumis par des dispositions particulières, ainsi que des opérations d'aménagement ou de planification urbaine susceptibles d'affecter l'environnement. En revanche, plus d'une demi-douzaine d'exceptions au principe de soumission à enquête publique existent. À titre d'exemple, citons les zones d'aménagement concerté (ZAC) ou les projets à caractère temporaire ou de faible importance.

L'enquête publique unique peut relever du code de l'environnement dès lors que les autorités compétentes pour prendre la décision le décident. À défaut de cet accord, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable peut demander à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation environnementale d'ouvrir et organiser l'enquête unique.

Un arrêté d'ouverture est publié quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête, qui comporte obligatoirement un certain nombre de renseignements (objet de l'enquête, caractéristiques principales du projet, personne responsable et/ou l'autorité auprès de laquelle des informations peuvent être demandées, adresse électronique à laquelle le public peut transmettre ses observations et propositions pendant la durée d'enquête, etc.). Publicité en est faite par voie électronique, d'affichage et de presse. Cet avis d'enquête comporte lui aussi des indications sur son objet et une série d'informations pratiques.

Le dossier soumis à l'enquête publique unique est établi sous la responsabilité de chacun des maîtres d'ouvrage et comporte les pièces ou éléments exigés au titre de chacune des enquêtes initialement requises et une note de présentation non technique du ou des projets, plans ou programmes. Le dossier d'enquête publique est mis en ligne pendant toute la durée de l'enquête sur le site internet de l'autorité compétente pour l'ouvrir et l'organiser. Ce dossier doit aussi être consultable (et communicable sur demande, à titre onéreux), pendant cette même durée, sur support papier en un ou plusieurs lieux et, au minimum, au siège de l'enquête publique.

Pour formuler ses observations et propositions, le public peut les consigner sur le registre d'enquête unique tenu à sa disposition dans chaque lieu d'enquête, ou sur le registre dématérialisé, les faire recevoir, par écrit ou par oral, par le commissaire enquêteur ou par un membre de la commission d'enquête, aux lieux, jours et heures de permanence fixés dans l'arrêté d'ouverture. Les observations et propositions reçues par le commissaire enquêteur sont consultables au siège de l'enquête et sur le site internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête.

Selon la nature et l'importance des opérations, le président du tribunal administratif désigne un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête à qui il revient de conduire l'enquête. Son rôle est de piloter l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de recueillir et faire parvenir les observations et propositions du public pendant toute la durée de l'enquête. Pour cela il peut être force de proposition pour renforcer les moyens d'information et utiliser les outils et méthodes qu'il juge les plus adaptés. Il peut par exemple décider de l'opportunité de l'organisation de réunions d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, à l'issue de laquelle il établit un compte rendu.

Au terme de l'enquête, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rédige un rapport unique mais comportant des conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises. Le rapport relate le déroulement de l'enquête, examine les observations recueillies, dont une synthèse est établie. Les conclusions motivées, consignées dans une présentation séparée, précisent si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet, plan ou programme.

La durée de l'enquête publique unique doit au moins correspondre à la durée minimale de la plus longue durée d'enquête prévue par l'une des législations concernées. Aux termes du code de l'environnement, la durée de l'enquête publique ne peut pas être inférieure à trente jours pour les projets plans et programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale et à quinze lorsqu'une telle évaluation n'est pas requise. Le commissaire enquêteur peut prolonger l'enquête pour une

durée maximale de quinze jours par décision motivée, notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échanges avec le public.

### 3.3. La participation par voie électronique

La réforme de 2016 a institutionnalisé ce dispositif dénommé « participation du public par voie électronique » (PPVE). Il intervenait à titre dérogatoire à l'enquête publique pour les projets. Il intervient maintenant à titre dérogatoire à la consultation parallélisée. En revanche, la PPVE demeure de plein droit pour les plans et programmes, sauf lorsqu'une enquête publique est requise par des dispositions sectorielles.

Comme les autres dispositifs, la PPVE doit permettre au public d'accéder aux informations pertinentes rendant possible sa participation effective, de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions et d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation.

La participation par voie électronique (PPVE) est activée en lieu et place de la consultation parallélisée dans le cas où un projet soumis à évaluation environnementale a déjà fait l'objet d'une enquête publique, par exemple dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique ou d'une autorisation d'urbanisme préalable, et que l'étude d'impact actualisée a été jointe au dossier de demande. Le type de consultation pour un projet (consultation

parallélisée, enquête publique unique, participation par voie électronique) est en effet identifié par les services de l'État au stade du dépôt de la demande d'autorisation environnementale. Depuis la mise en œuvre de la réforme introduite par la loi industrie verte, des PPVE ont continué d'être organisées, par exemple pour des ZAC, des projets d'aménagement ou des projets de logements.

Comme précédemment indiqué, la PPVE est surtout applicable aux plans et programmes qui font l'objet d'une évaluation environnementale, en application d'articles du code de l'environnement ou de l'urbanisme, et pour lesquels une enquête publique n'est pas requise. Parmi d'autres, peuvent notamment être cités les documents stratégiques de façade (DSF), les plans climat air énergie territoriaux (PCAET), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). En sont en revanche exclus les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les plans de gestion des risques inondations (PGRI) et les plans d'action pour le milieu marin, soumis à des dispositions spécifiques.

La PPVE est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le document de planification concerné.

Le public doit être informé de la participation quinze jours au moins avant son ouverture, au moyen d'un avis mis en ligne sur le site internet de l'autorité compétente pour autoriser le projet ou élaborer le plan au programme, mais aussi par une publication dans la presse régionale ou locale du territoire concerné et par affichage dans les locaux de l'autorité compétente

pour élaborer le plan ou programme ou pour autoriser le projet ainsi que dans les mairies des communes dont le territoire est susceptible d'être impacté par le projet et sur les lieux concernés. Cet avis comporte une note de présentation qui mentionne obligatoirement une série de renseignements d'ordre pratique, mais aussi des renseignements de fond comme le lieu où l'étude d'impact ou le rapport sur les incidences environnementales peut être consulté ainsi que l'avis de l'autorité environnementale et le lieu où il peut être consulté.

Le dossier soumis au public comprend les mêmes éléments que ceux prévus pour les enquêtes publiques. En cas d'évaluation environnementale, il comprend l'étude d'impact et son résumé non technique, le cas échéant la décision prise après un examen au cas par cas, l'avis de l'autorité environnementale ainsi que la réponse écrite du maître d'ouvrage à ce dernier. En l'absence d'évaluation environnementale, il peut comprendre la décision prise après un examen au cas par cas ne soumettant pas le projet, le plan ou le programme à cette évaluation, lorsqu'elle est requise l'étude d'incidence environnementale et son résumé non technique, ainsi qu'une note de présentation des caractéristiques les plus importantes du projet, du plan ou du programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles il a été retenu, à l'aune de critères environnementaux.

Le dossier peut par ailleurs contenir, entre autres éléments, les avis émis sur le projet, plan ou programme, le bilan de la procédure de débat public ou de la concertation préalable, y compris la synthèse des observations et des propositions formulées par le public

La durée de la PPVE est de trente jours minimum, sans possibilité d'y déroger, et n'a pas de durée maximale.

### **3.4. La participation du public hors procédures particulières**

Si les trois procédures qui précèdent se situent toutes dans le champ de l'évaluation environnementale, les articles du code de l'environnement consacrés aux principes à appliquer en dehors des procédures encadrant la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement n'en relèvent pas.

La participation du public hors procédures particulières a vocation à définir les conditions et les limites dans lesquelles la participation du public prévue à l'article 7 de la Charte de l'environnement doit être organisée en dehors des cas où une procédure particulière la régit.

Les dispositions régissant cette procédure ne concernent pas les décisions ayant sur l'environnement un effet indirect ou non significatif. Elles s'appliquent :

- ➔ aux décisions des autorités publiques, autres que les décisions individuelles, ayant une incidence sur l'environnement, lorsque celles-ci ne sont pas soumises à une procédure particulière par les dispositions législatives qui leur sont applicables ;
- ➔ aux décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions encadrées par des dispositions législatives particulières.

Un certain nombre de dérogations sont prévues, par exemple lorsque la décision est prise conformément à une décision autre qu'individuelle, ayant précédemment donné lieu à participation du public, et qu'il est possible au public d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions prises conformément à celle-ci.

Pour les décisions autres qu'individuelles, le projet de décision est mis à disposition du public par voie électronique, accompagné d'une note de présentation. Des dispositions prévoient aussi les possibilités de consultation sur support papier sur demande. Le public est également informé par voie électronique et peut transmettre par la même voie ses observations et propositions.

Après publication de la décision, l'autorité administrative qui l'a prise rend publique, par voie électronique, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision (article L. 123-19-1 du code de l'environnement).

Pour les décisions individuelles les conditions sont très similaires : le projet de décision ou le dossier de demande est mis à disposition du public par voie électronique. La décision définitive ne peut être adoptée avant un délai de trois jours à compter de la clôture de la consultation, pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment (article L. 123-19-2 du code de l'environnement).

Dans les deux cas (décisions individuelles et autres qu'individuelles), des dispositions sont prévues pour les cas où le volume et les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas d'utiliser la voie électronique. Par dérogation, la participation du public à l'élaboration des décisions des autorités des communes de moins de 10 000 habitants, de certaines entités d'outre-mer, ainsi que des groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30 000 habitants, peut être organisée selon des règles spécifiques. Ces procédures peuvent en outre être écartées ou adaptées en vue de protéger certains intérêts (secret de la défense nationale, sécurité publique...).

La durée de la participation est d'au moins quinze jours pour les décisions individuelles et d'au moins vingt et un jours pour les autres décisions, à compter de la mise à disposition des éléments d'information. Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai d'au moins quatre jours à compter de la clôture de la consultation, de façon à permettre la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de celles-ci.

## D. Les participations volontaires et ponctuelles

Ces mécanismes de participation sont facultatifs. Ils sont à la main des autorités publiques (État, collectivités locales), mais aussi, dans une faible mesure, du public.

### **1. La consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement**

Ce dispositif récent est prévu aux articles L. 123-20 et suivants et R. 123-47 du code de l'environnement.

Spécifiquement créé pour mettre un terme au conflit autour du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, ce dispositif n'a servi qu'à une seule reprise. Il permet à l'État de consulter les électeurs d'un territoire déterminé afin de recueillir leur avis sur un projet d'infrastructure ou d'équipement générant des impacts sur l'environnement et dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation relevant de sa compétence.

L'aire de la consultation correspond à celle du territoire couvert par l'enquête publique dont le projet a fait l'objet ou, lorsque plusieurs enquêtes publiques ont été réalisées au titre de législations distinctes, à celle de l'ensemble du territoire couvert par ces enquêtes. Dans le cas où le territoire couvert par l'enquête n'est pas fixé par l'arrêté d'ouverture de celle-ci, l'aire de consultation est indiquée par décret.

L'état est souverain quant à la décision d'organiser une consultation de ce type.

La consultation s'adresse aux personnes inscrites sur les listes électorales des communes où celle-ci est organisée. Elle est rendue publique par un décret publié au moins deux mois avant la date de la consultation et notifiée dans les deux semaines suivant cette publication aux maires des communes concernées. Le décret permet la convocation des

électrices et des électeurs. Il indique l'objet, la date et le périmètre de la consultation ainsi que la question posée.

Il appartient par ailleurs à la CNDP d'établir un dossier d'information sur le projet qui fait l'objet de la consultation. Ce dossier est rendu accessible par une publication sur le site internet de la commission au moins quinze jours avant la date de la consultation. À l'instar d'un référendum, les électrices et les électeurs font connaître par « oui » ou par « non » leur avis sur la question qui leur est posée.

S'agissant d'une consultation, le résultat du scrutin n'impose pas de décision conforme au sens du vote. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit dans le seul cas où ces textes ont été mis en application : le vote était majoritairement favorable à la construction d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes. La décision de l'État a été inverse.

### **2. Le référendum local**

Cette consultation relève du code général des collectivités territoriales.

Le référendum local a pour objet de permettre à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale de recueillir l'avis de ses électeurs sur toute question relevant de sa responsabilité. L'exécutif de la collectivité peut proposer à l'assemblée délibérante d'organiser un référendum local pour cette même raison.

Peut être soumis à référendum local, tout projet de délibération visant à régler une affaire de la compétence de la collectivité et, sur proposition de l'exécutif, de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'actes individuels. Il excède donc le champ des décisions ayant un impact sur l'environnement.

La décision appartient en propre à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

La détermination des modalités d'organisation du référendum local, du jour du scrutin et de la nature du projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs appartient à la collectivité locale, qui délibère en une fois sur l'ensemble de ces points.

La délibération est soumise au préfet, qui exerce un contrôle de légalité (des exemples existent de délibérations invalidées, par exemple parce qu'il était prévu que le scrutin s'adressât aux habitants et non aux électeurs, avec des critères de nationalité et d'âge différents). Le scrutin ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la délibération au préfet. Un dossier d'information sur l'objet du référendum est mis à disposition du public.

Le projet soumis à référendum local est adopté si une majorité de suffrages lui est favorable, sous réserve toutefois que la moitié au moins des électeurs inscrits ait pris part au scrutin. Cette participation étant un référendum, le résultat du vote s'impose à la collectivité organisatrice.

### **3. Consultation des électeurs**

Ce type de participation est prévu par le code général des collectivités territoriales (article L. 1112-15 et suivants et R. 112-18). Comme son nom l'indique, elle ne s'adresse pas à la population, mais aux électrices et aux électeurs.

Il a vocation à consulter les électrices et les électeurs d'une collectivité territoriale sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler des affaires relevant de sa compétence.

Cette consultation concerne tout sujet pouvant être inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité. À l'image du référendum local, cette consultation n'est nullement réservée à des décisions comportant des incidences environnementales.

La particularité de cette procédure réside en ceci que ce sont les électrices et les électeurs eux-mêmes qui doivent demander que le sujet qui les préoccupe soit inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante. Dans les communes, cette demande peut être introduite, au minimum, par un cinquième des personnes inscrites sur les listes électorales. Dans les autres collectivités territoriales, cette proportion est fixée à un dixième. Une fois la demande formalisée et inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée, cette dernière statue sur son sort. En cas de décision favorable, il peut en outre être décidé de limiter la consultation aux électrices et électeurs de la partie intéressée du ressort de la collectivité. L'assemblée délibérante détermine ensuite le principe et les modalités d'organisation de la consultation, fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs.

La délibération est transmise au préfet, qui exerce un contrôle de légalité. La consultation ne peut pas se tenir moins de deux mois après cette transmission. Dans le cas où la collectivité territoriale organisatrice n'est pas une commune, ce délai permet notamment aux maires des communes concernées d'organiser le scrutin.

Un dossier d'information est mis à disposition du public, qui comporte notamment la délibération, les observations formulées par les membres de l'assemblée lors de cette délibération, ainsi qu'une information sur l'objet de la consultation.

Les électrices et les électeurs font connaître par « oui » ou par « non » s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté. En fonction du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la collectivité arrête sa décision sur l'affaire en ayant fait l'objet.

#### **4. L'association du public par l'administration à une réforme, un projet ou un acte hors des cas prévus**

En dehors des cas prévus par le corpus législatif et réglementaire, l'administration peut décider d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte.

Le champ de cette procédure excède de beaucoup les seules décisions ayant une incidence environnementale. Elle a par exemple été utilisée pour choisir le nom de l'actuelle « Occitanie ». Ses limites ne sont pas fixées a priori.

Lorsqu'une telle procédure est décidée, l'administration a l'obligation d'informer le public de ses modalités, de mettre les informations utiles à disposition des personnes concernées, de prévoir un délai raisonnable pour la tenue de la consultation et de veiller à la publicité de son résultat et des suites envisagées.

## **E. Les participations volontaires hors cadre réglementé**

### **1. Des démarches complémentaires aux participations obligatoires**

Une participation volontaire ou complémentaire est possible en dehors des cadres réglementés. Elle est alors dépourvue de valeur juridique. Une collectivité peut par exemple décider de mettre en place en amont d'un processus réglementaire diverses formes de participation : réunion publique, ateliers citoyens, consultation locale, plateforme contributive, etc. Ces démarches peuvent enrichir la réflexion et favoriser une meilleure appropriation par les citoyens, mais ne sauraient se substituer aux procédures légales.

À titre d'exemple, la région Nouvelle-Aquitaine a pris l'initiative d'organiser des ateliers citoyens territorialisés, lors de l'élaboration de son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) entre 2017 et 2019, de mettre en place une plateforme pour recueillir les propositions du public (« La région vous donne la parole »). Cet ensemble de dispositifs a été complété par une phase spécifique de consultation citoyenne au mois de décembre 2018 au cours de laquelle les habitants étaient invités à formuler des propositions et à consulter celles déjà publiées. À l'époque, le CESER Nouvelle-Aquitaine avait salué cette volonté d'ouverture tout en regrettant que la concertation ait parfois été trop institutionnelle et trop peu accessible au grand public.

La métropole de Lyon s'est engagée dans une démarche similaire dans le cadre de la préparation de son plan climat air énergie territorial (PCAET) adopté en 2019 en mettant en place des ateliers thématiques ouverts au public, en proposant des cartes interactives pour localiser des actions ou des problématiques territoriales et en impliquant les conseils citoyens. Tous ces dispositifs ont été déployés avant la participation réglementaire dans une logique de coconstruction des actions du PCAET autour de la transition énergétique pour enrichir le diagnostic et les orientations du plan.

La démarche d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Brest, qui inclut Brest Métropole, a été elle aussi accompagnée d'une concertation publique volontaire structurée et progressive entre 2023 et 2025. Une concertation volontaire fondée sur des réunions publiques, des visites de terrain avec les élus pour présenter les enjeux du territoire, recueillir les premières contributions et illustrer les enjeux du SCoT (mobilités, logement, trame verte et bleue etc.) a été engagée. Des expositions et des registres de consultation ont été installés jusqu'en janvier 2025.

Les exemples de collectivités organisant des concertations volontaires avant même les phases réglementaires pourraient être multipliés. À l'instar des consultations réglementaires il semblerait que progresse également dans cette configuration le recours aux outils numériques pour recueillir les avis des citoyens, avec de nombreuses plateformes numériques intégrant des cartes

interactives, des forums, des votes en ligne et des consultations thématiques.

## 2. Des usages des outils de la démocratie participative

La démocratie participative a précédé la démocratie environnementale, mais les outils de l'une peuvent être les outils de l'autre ou en servir de modèle. Les exemples qui suivent l'attestent. Leur objet n'est pas nécessairement un projet ou un plan-programme particulier comportant des incidences environnementales.

Le public peut être sollicité sur des orientations politiques plus larges en lien avec la transition écologique ou l'aménagement du territoire. Nous ne retiendrons des exemples que des deux formes les plus emblématiques de ces procédures de consultation volontaire : les assemblées et les conventions citoyennes.

Comme cela a été rappelé, le thème sur lequel une assemblée citoyenne est appelée à travailler peut n'avoir aucun rapport avec l'environnement (santé, alimentation, numérique, etc.). Elle peut aussi avoir trait à la transition écologique. Il est attendu d'elle la formulation de recommandations à destination des élus, dans une optique de coconstruction des projets ou des politiques publiques. Elle peut aussi être associée à une évaluation des politiques existantes et, à l'image de toute procédure de consultation, elle vise à renforcer la légitimité démocratique des décisions. Ses règles de fonctionnement sont celles d'une assemblée. Sa composition peut résulter d'un tirage au sort, du volontariat ou d'une désignation ou par des structures partenaires. Elle

est généralement composée au maximum d'une centaine de personnes, qui siègent soit temporairement (quelques mois si elle est constituée pour s'exprimer sur un projet), soit de façon permanente (toute une mandature). Le travail s'opère en commissions ou ateliers délibératifs. Les membres peuvent auditionner des experts procéder à des visites de terrain, et il leur appartient de rédiger collectivement des propositions. Les liens avec les institutions ne sont pas toujours identiques quant à la portée de leurs propositions et à leur intégration dans les processus décisionnels.

L'assemblée citoyenne du futur (ACF) mise en place à Marseille est un exemple d'assemblée citoyenne locale. Elle a pour mission de travailler sur des sujets de transition écologique, de justice sociale, de cadre de vie et de démocratie locale. En 2023, la sobriété et le partage de l'eau, le tourisme durable, la ville nature et la démocratie participative ont compté parmi les thématiques examinées. L'objectif poursuivi est notamment de faire de Marseille une ville pilote dans la transition écologique et sociale. Cent onze citoyennes et citoyens sont tirés au sort chaque année, en veillant au respect de la diversité. Ils se réunissent un week-end par mois en sous-groupe de travail, entendent des experts et, dans leur travail, sont encadrés par des facilitateurs indépendants. Un droit de suite est assuré par la ville, c'est-à-dire que leurs propositions sont examinées par les élus et les services concernés. Si le mandat des citoyennes et citoyens est d'une durée d'un an non renouvelable, la démarche, elle, est pérenne, dans un esprit de démocratie continue.

En 2022 Grenoble Alpes Métropole, entité qui inclut Grenoble et quarante-huit autres communes, a instauré une convention citoyenne métropolitaine pour le climat. Elle a rassemblé par tirage au sort cent citoyens représentatifs du

territoire. Leur objectif est de proposer des mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 et d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050. Elle s'est réunie sur cinq sessions entre mars et octobre 2022 et a formulé plus de 200 propositions couvrant neuf thématiques, parmi lesquelles la mobilité, l'alimentation et l'urbanisme. En 2023, le conseil métropolitain les a majoritairement adoptées, avec environ 76 % des mesures relevant du périmètre métropolitain qui sont déjà programmées ou mises en œuvre. Un comité de suivi composé de citoyens d'élus et de chercheurs a d'ailleurs été constitué. Il veille à la mise en œuvre effective des mesures et prépare les débats citoyens futurs. Les membres de cette première convention citoyenne métropolitaine ont bénéficié d'une formation et des services d'un comité opérationnel indépendant. Un garant de la CNDP veille à la régularité des sessions.

La métropole du grand Lyon a quant à elle engagé une démarche originale, structurée autour du climat avec deux formats complémentaires : une convention métropolitaine temporaire pour le climat (adaptation à la chaleur) et des assemblées citoyennes ponctuelles (conseil de développement). La convention métropolitaine s'est tenue du mois de septembre 2024 au mois de janvier 2025 avec un panel d'une centaine d'habitants tirés au sort, représentatif du territoire. Les membres ont travaillé durant cinq week-ends pour co-construire un avis sur l'adaptation au changement climatique, principalement à l'adaptation aux vagues de chaleur. Ce travail a débouché en 2025 sur la publication d'un avis citoyen comportant neuf priorités. Il est prévu que ces recommandations alimentent la révision du PCAET 2026-2031 soumis au vote du Conseil métropolitain en juin 2025.

En parallèle se déroulent des assemblées citoyennes ponctuelles. En janvier 2025, une assemblée citoyenne de près de quatre-vingt-dix participants s'est réunie pour débattre de la façon de vivre les transitions environnementales du quotidien : alimentation, habitat, etc. Organisées par le conseil de développement, ces assemblées offrent un espace de dialogue et de coconstruction sur des thématiques variées et opérationnelles.

Se sont ainsi articulées une convention formelle structurée, avec un panel de citoyennes et de citoyens désignés, organisée en sessions régulières et ayant produit un avis, élément de préparation du PCAET et, en parallèle, des assemblées ponctuelles permettant un engagement élargi et ciblé sur des questions concrètes.

À titre d'exemple, les caisses alimentaires communes, qui se multiplient en France, peuvent entrer dans le champ de la participation du public. Ces dispositifs expérimentaux, inspirés du concept de la Sécurité sociale de l'alimentation, visent à garantir un accès universel à une alimentation saine et durable. Ces initiatives reposent sur trois principes fondamentaux :

➔ L'universalité : l'objectif est d'offrir à tous les participants, à ce stade généralement volontaires et/ou tirés au sort, indépendamment de leurs revenus, la possibilité de bénéficier d'une allocation alimentaire mensuelle. Par exemple, à Montpellier, chaque participant reçoit 100 euros par mois, financés par des cotisations volontaires et des fonds publics et privés.

➔ La démocratie : les points de distribution alimentaire conventionnés sont sélectionnés par un parlement alimentaire, composé de citoyens participant à l'expérimentation, garantissant que les lieux de consommation respectent des critères environnementaux et sociaux définis collectivement. À Montpellier, un comité de 47 citoyens choisit les épiceries, magasins bio et marchés de producteurs partenaires.

➔ La solidarité : les participants contribuent financièrement selon leurs moyens, généralement entre 1 et 250 euros par mois, pour soutenir le système. La cotisation moyenne à Montpellier est d'environ 60 euros.

Ces caisses alimentaires communes visent à réduire les inégalités d'accès à une alimentation de qualité, soutenir les circuits de production et de distribution durables, et promouvoir une démocratie alimentaire locale.

### **3. Intérêt et limites des participations volontaires**

S'il est compliqué de dresser un bilan rigoureux des résultats concrets de toutes ces initiatives, au moins les avantages recherchés peuvent-ils être inventoriés :

➔ une implication citoyenne qui consolide la démocratie par la réflexion menée, par l'expérience de la construction d'une politique publique complexe, et par l'expérience d'un débat constructif qui invite les participantes et participants à s'engager davantage dans la vie publique ;

- une amélioration de la qualité des décisions par l'apport d'une expertise d'usage locale, un enrichissement des analyses qui aboutissent dans le meilleur des cas à des solutions plus pertinentes, plus durables et mieux ancrées dans le contexte territorial ;
- une démarche d'acceptabilité dont on attend une meilleure acceptation sociale des projets ou des politiques, en réduisant par là-même les risques d'opposition ou de contestation ultérieurs ;
- un regain de confiance dans les institutions par l'ouverture du processus décisionnel, sous réserve que la transparence en soit assurée et que les observations et propositions soient honnêtement examinées ;
- un renforcement de la cohésion sociale né d'échanges plus soutenus entre citoyens, élus, entreprises et corps intermédiaires, mais aussi du sentiment démocratique ;
- une sensibilisation accrue à l'égard des enjeux environnementaux mieux et plus concrètement appréhendés.

Même couronnées de succès, ces initiatives pérennes ou éphémères comportent des limites. Ce sont globalement les mêmes que celles recensées dans les exercices de participation institutionnels. Elles sont d'ordre technique... :

- leur organisation réclame du temps, des moyens humains et financiers, des compétences professionnelles. De telles conditions réservent ces dispositifs à des collectivités qui en ont les moyens et la volonté ;
- les enjeux environnementaux (scientifiques, juridiques, économiques) sont le plus souvent multifactoriels et complexes, difficiles à appréhender, ce qui peut limiter la portée des échanges.

...et sociétal :

- une partie des dispositifs déployés par les collectivités territoriales, en particulier les conventions et assemblées citoyennes ne concernent, comme leur nom l'indique, que des individus et non le public, au sens du droit européen et de la loi française. Ni les parties prenantes ni les corps intermédiaires ne sont concernés en tant que tels par ces dispositifs ;
- la représentativité des participants demeure souvent faible en dépit des efforts déployés (personnes déjà informées et convaincues sur représentées), ce qui constitue un biais bien connu dans les contributions ;
- une prise en compte plus ou moins limitée des retours de la consultation sur les décisions finales, porteuse de risques quant à l'effet produit : sentiment d'une consultation purement formelle ou, pire, objet de communication ;
- dans les cas où l'organisation n'est pas assez professionnelle, risques de conflits et de blocages par confrontation d'intérêts divergents, avec une exacerbation plutôt qu'un apaisement des tensions.

Pourrait enfin être rappelé que lorsque les autorités publiques en prennent l'initiative, les démarches de participation ne sont pas totalement libres de tout cadre. Une fois engagées elles sont soumises à plusieurs principes et exigences issus du droit constitutionnel, du droit administratif et de la jurisprudence. Même en dehors d'un cadre réglementaire précis, une participation volontaire doit respecter un principe d'égalité, un principe de transparence et un principe de loyauté. Elles ne sont donc pas exemptes a priori d'un risque contentieux. La régularité de la procédure peut être

contestée, surtout si la participation volontaire a influencé des décisions réglementaires ou contractuelles. Le Conseil d'État a eu à se prononcer à quelques reprises sur des recours de cette

nature. La clarté de l'information, la publicité des résultats et la traçabilité des contributions et la neutralité apparaissent comme des règles qu'il convient de respecter scrupuleusement.

## PARTIE 2

# Faciliter la participation du public

Outre leur complexité, les règles encadrant la participation du public ne cessent d'évoluer, ce qui peut la rendre difficilement accessible et démobiliser les citoyennes et les citoyens. Faciliter la participation du plus grand nombre aux processus de participation du public aux décisions impactant l'environnement, et en particulier les publics les plus éloignés de la décision, est un objectif fondamental. Cela implique que les conditions et le cadre de la participation inspirent confiance et soient accessibles au plus grand nombre par sa transparence et la clarté des informations

qui sont partagées pour une participation de qualité. Les décideurs publics et les porteurs de projets doivent également être sincères dans leurs démarches de participation, proposer de véritables alternatives et être disposés à tenir compte du point de vue des citoyennes et des citoyens. Une fois leur décision prise, ils doivent être transparents sur les moteurs qui présideront à leur décision finale dont ils devront rendre compte au risque de voir l'opportunité de leurs projets discutée jusque devant les tribunaux.

## A. Créer les conditions d'une participation ouverte et confiante

L'instauration d'un véritable dialogue sur les enjeux environnementaux d'un projet suppose que les règles mises en œuvre pour conduire à une plus grande participation du public à l'élaboration des prises de décision soient pérennes. Les décideurs doivent être disposés à jouer véritablement le jeu de la participation de manière sincère et développer une véritable culture de la participation du public, gage de la coconstruction d'un meilleur projet. Cela implique de monter en compétence en la matière, notamment en se formant, et de ne pas hésiter à aller vers tous les publics, y compris éloignés, pour une participation la plus inclusive possible. Le public doit également être acculturé dès le plus jeune âge aux exercices de participation et être éclairé de manière transparente tout au long de ces exercices.

Ces conditions sont indispensables pour asseoir la confiance du public dans les dispositifs participatifs.

### 1. Stabiliser et proportionner les dispositifs

La lisibilité et l'opérationnalité des dispositifs réglementaires de participation du public exigent une stabilisation et un calibrage qui ne sont pas pleinement assurés aujourd'hui.

#### 1.1. Stabiliser les dispositifs

Le champ de la participation citoyenne est labouré en permanence. Des dispositions législatives et réglementaires apportent des modifications incessantes à l'architecture des processus participatifs. Il en résulte une instabilité dommageable à cet exercice démocratique.

Une loi peut n'être pas encore appliquée, des procédures de consultation peuvent ne pas encore avoir donné lieu au moindre retour d'expérience, que déjà de nouveaux textes sont proposés au Parlement visant à modifier les dispositifs précédemment amendés et non encore éprouvés. Les dates d'application des textes législatifs et réglementaires doivent en outre être regardées avec la plus grande attention. Pour les praticiens, mais aussi pour les parties prenantes et le public, les conditions d'organisation et de déroulement des procédures, ainsi que les conditions de reddition des comptes perdent en lisibilité. Il est en outre à noter que des textes qui visent un objectif particulier peuvent, pour l'atteindre, proposer des modifications du code de l'environnement pour l'ensemble des procédures relatives à l'autorisation environnementale.

Ces changements, profonds ou plus superficiels, visibles ou discrets, peuvent obscurcir les conditions de la participation – par exemple, le système de consultation du public qui a pris effet au 22 octobre

2024 vient s'ajouter aux autres – et entamer le crédit accordé par la population à ces procédures qui leur sont pourtant destinées. Les avis des porteurs de projets recueillis par la commission sur cette dernière réforme en date se révèlent par ailleurs très réservés. Cela interroge sur les fondements de ces révisions qui ont pour principal effet de brouiller le paysage de la participation.

Par ailleurs, il apparaît que les modifications apportées depuis une dizaine d'années vont plutôt dans le sens d'une restriction du périmètre de la participation. Le relèvement des critères techniques et financiers de la Commission nationale du débat public, ainsi que l'illustre le tableau ci-après, ceux de saisine automatique de l'autorité environnementale, de même que la réduction du temps accordé à l'exercice du droit d'initiative pour saisir la CNDP<sup>7</sup> contribuent à écarter un nombre croissant de projets précédemment soumis obligatoirement à participation du public et/ou à évaluation environnementale.

<sup>7</sup> Le délai d'exercice de ce droit est passé de quatre à deux mois avec l'adoption de la loi Asap.

**TABLEAU D'ÉVOLUTION DES SEUILS POUR LES SAISINES OBLIGATOIRES AVEC LE DÉCRET ASAP (CNDP), DANS LES PASTILLES, EXEMPLES DE PROJETS QUI N'AURAIENT PAS ÉTÉ SOUMIS À CONCERTATION OBLIGATOIRE, MAIS À CONCERTATION VOLONTAIRE AVEC LE NOUVEAU DÉCRET**

CATÉGORIES D'OPÉRATIONS MENTIONNÉES À L'ARTICLE L.121-8		TABLEAU D'ÉVOLUTION DES SEUILS POUR LES SAISINES OBLIGATOIRES AVEC LE DÉCRET « ASAP »	
		SEUILS ET CRITÈRES MENTIONNÉS À L'ARTICLE L.121-8-II	
		AVANT LE « DÉCRET ASAP »	AVEC LE « DÉCRET ASAP »
1	a b c d	Création ou élargissement d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2 × 2 voies à chaussées séparées  Élargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2 × 2 voies ou plus à chaussées séparées  Création de lignes ferroviaires  Création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants	Coût du projet <b>SUPÉRIEUR À 150 M €</b> ou longueur du projet supérieure à 20 km
2		Aérodrome de catégorie A et coût du projet <b>SUPÉRIEUR À 35 M €</b>	Coût du projet <b>SUPÉRIEUR À 230 M €</b> ou longueur du projet supérieure à 20 km
3		Coût du projet <b>SUPÉRIEUR À 75 M €</b> ou superficie du projet supérieure à 100 ha	Aérodrome de catégorie A et coût du projet <b>SUPÉRIEUR À 55 M €</b>
6		Nouveau site de production nucléaire Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un investissement d'un coût <b>SUPÉRIEUR À 150 M €</b>	Nouveau site de production nucléaire Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un investissement d'un coût <b>SUPÉRIEUR À 230 M €</b>
9		Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) <b>SUPÉRIEUR À 150 M €</b>	Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) <b>SUPÉRIEUR À 230 M €</b>
10		Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) <b>SUPÉRIEUR À 150 M €</b>	Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) <b>SUPÉRIEUR À 300 M €</b>
<small>Dans les pastilles, exemples de projets qui n'auraient pas été soumis à concertation obligatoire mais à concertation volontaire avec le nouveau décret.</small>			

Source : CNDP, Pour les modifications des seuils de saisine obligatoire de la CNDP, voir annexe 4

Avant de poursuivre dans cette voie ou dans une autre, le CESE estime qu'il serait judicieux d'évaluer le fonctionnement des dispositifs en vigueur à l'aune des principes constitutionnels et légaux d'une part, d'un retour d'expérience approfondi des consultations sanctionnées par des échecs et des conflits retentissants d'autre part, comme cela est préconisé dans la dernière partie du présent avis.

#### PRÉCONISATION #1

En adéquation avec les dispositions de la Convention d'Aarhus ratifiée par l'Union européenne et la France, le CESE appelle à conférer stabilité et sécurité juridique aux dispositifs de participation du public aux décisions relatives aux projets, plans et programmes, ainsi qu'aux structures qui y concourent, en les inscrivant dans le cadre d'une loi organique. Il engage le législateur et le pouvoir exécutif à ne procéder à de nouvelles modifications que sur la base d'une évaluation partagée et publiée du dispositif proposé à la réforme, qui devra tenir compte des retours d'expérience des projets particulièrement conflictuels.

#### 1.2. Proportionner la participation « hors procédures particulières »

Dans le droit français, deux grandes catégories de concertation et de participation du public aux décisions publiques relatives aux projets, programmes et plans comportant une incidence sur l'environnement peuvent être distinguées : les procédures particulières ou formalisées et les concertations dites « hors procédures particulières ». Les premières sont strictement encadrées par la loi et le règlement. Systématiques ou relevant d'un examen au cas par cas, leurs modalités d'organisation sont précisées par les textes : durée, lieu d'information, recueil des observations, etc. Tel est le cas du débat public ou de l'enquête publique pour ne citer que les dispositifs les plus connus.

Ces modalités de la participation sont essentiellement conditionnées par des caractéristiques techniques des projets et des seuils financiers correspondant à des estimations du coût prévisionnel de leur réalisation. Les projets de grande ampleur, les plus impactants, sont soumis aux conditions les plus contraignantes. Ceux de moindre ampleur et comportant a priori le moins d'externalités négatives relèvent de règles plus souples, du moins en théorie : certaines décisions d'exonération résultant d'un examen au cas par cas par l'autorité administrative sont en effet parfois critiquées. Qu'elles soient assises sur des nomenclatures régulièrement révisées ou un examen au « cas par cas » les décisions respectent déjà des règles de proportionnalité.

Pour les projets de décisions non individuelles (décrets, arrêtés ou délibérations des collectivités territoriales par exemple) ou individuelles (sur des projets) des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières s'appliquent, des règles fixent les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable.

Les dispositions sont minimales et indifférencierées. Le projet de décision doit être accompagné d'une note de présentation (contexte, objectifs, impacts) et être mis à disposition du public par voie électronique pendant une durée minimale qui ne peut être inférieure à quinze jours (souvent vingt et un jours). Une synthèse des observations du public est publiée, ainsi que la décision finale motivée.

Le CESE estime que, dans le cadre d'une démarche d'acceptabilité, les modalités de participation devraient être toujours proportionnées à l'estimation des impacts directs, voire indirects (sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, etc.) même lorsque, à la différence de la « directive projets » la loi française ne le prévoit pas, pour les projets situés hors procédure particulière.

## **2. Eduquer et former à la participation du public**

Permettre aux acteurs directement concernés de contribuer à l'élaboration d'une décision n'est pas une pratique traditionnelle. Elle demande une ouverture d'esprit et un apprentissage, tant de la part des citoyens que des décideurs publics et privés, pour passer d'une opposition stérile entre acteurs à une confrontation d'idées constructive.

### **2.1. Instruire sur la démocratie participative**

La crise de la démocratie et de la participation est une inquiétude contemporaine. L'idée d'une construction collective d'un avenir commun doit devenir familière aux jeunes générations. Dès la scolarisation, l'enseignement et la pratique doivent contribuer à l'émergence de la dimension environnementale de la citoyenneté. Des structures telles que les conseils d'élèves (ou conseils d'enfants) au niveau primaire, ou les conseils de la vie collégienne ou lycéenne au niveau secondaire, pourraient être mobilisées à cette fin.

Dans plusieurs avis<sup>8</sup>, le CESE a rappelé l'importance de faire connaître les principes constitutionnels de la Charte de l'environnement, notamment ses articles 7 et 8<sup>9</sup>. Il a également souligné que cet enseignement devrait être assorti de pratiques effectives de participation, en associant les élèves aux délibérations relatives aux enjeux environnementaux.

<sup>8</sup> CESE, avis Réussite à l'École, réussite de l'École (juin 2024), Renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernance démocratique (décembre 2021), Favoriser l'engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable (octobre 2020).

<sup>9</sup> L'article 7 dispose : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » et l'article 8 dispose : « L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte. »

## 2.2. Former les décideurs et les services à la culture de la participation du public

Une mise en œuvre efficace de la participation suppose une conviction : il est à la fois plus fédérateur et plus efficient de faire avec les autres que de faire pour les autres. Cette expression particulière de la volonté politique appelle un changement de culture et de pratiques propice à une participation du public plus volontaire. Les questions en lien avec les enjeux environnementaux appellent cette nouvelle gouvernance, beaucoup plus ouverte que naguère. Elle exige une évolution de l'état d'esprit des élus qui doivent être disposés à faire évoluer leur projet en amont de la participation. Elle exige aussi une formation solide des élus mais également des services des exécutifs territoriaux qui doivent accompagner et porter le déploiement des processus de participation.

Par analogie et à titre d'illustration, le CESE a formé une partie de ses agents aux procédures de consultation et d'animation de différents modes et configurations de participation et créé une direction de la participation citoyenne en réponse aux missions

qui lui ont été confiées par la loi organique du 15 janvier 2021<sup>10</sup>. La réforme a permis au CESE d'intégrer la participation du public à ses travaux ainsi que celle de représentants des conseils consultatifs créés auprès des collectivités territoriales. Les agents prennent en outre directement part à l'organisation et au déroulement des conventions citoyennes décidées par le Gouvernement.

Le CESE considère donc que les agents des collectivités territoriales doivent pouvoir être :

- impliqués dès qualités dans la gestion des enjeux environnementaux de leur propre collectivité, via le comité social territorial (CST), contribuant par leurs connaissances à la mise en œuvre de la responsabilité sociétale des organisations (RSO) ;
- formés à la mise en œuvre des démarches de participation du public, grâce à des formations adaptées, dispensées notamment par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), dont certains modules traitent spécifiquement de la participation citoyenne et la communication participative.

<sup>10</sup> Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

## PRÉCONISATION #2

Le CESE appelle les élus locaux à développer une réelle culture de la participation du public et à reconnaître que la participation du public peut permettre une évolution positive d'un projet et n'est pas réduite à un formalisme contraignant à observer.

À cette fin, il invite les élus locaux et les agents à développer leur formation à la participation du public. Cela passe par la mobilisation des formations institutionnelles et dispositifs publics de formation qui leur sont destinés. Il engage en parallèle le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) à accorder une plus grande place à la gouvernance participative dans la définition des orientations générales de ces formations.

### 2.3. Achever de convertir les maîtres d'ouvrage à la participation

Sur des sujets scientifiques et techniques, le temps de partage entre « sachants » et profanes est essentiel. Il permet à l'ensemble des parties de se comprendre, sur la base d'un langage commun et, pour les non-spécialistes, de monter en compétences.

Pour qu'elle porte tous ses fruits, la mise en œuvre d'une participation interactive doit être confiée à de véritables professionnels, rompus aux méthodes de dialogue entre parties prenantes. L'expérience atteste de l'enrichissement de la réflexion et de l'amélioration des projets qui peuvent résulter de concertations bien menées.

## PRÉCONISATION #3

Une implication sincère, impartiale et rigoureuse dans des processus participatifs exige un professionnalisme avéré dans la conception et la conduite des processus participatifs. En conséquence, le CESE appelle les grands porteurs de projets publics et privés à former des équipes à ces pratiques, éventuellement regroupées dans une cellule dédiée.

Lorsqu'un tel investissement n'est pas envisageable, il engage les maîtres d'ouvrage à faire appel à des professionnels, par exemple la CNDP, pour organiser leurs opérations de concertation.

### **3. Pour une participation ouverte et inclusive**

Il est rare que les composantes du public inclus dans le périmètre géographique du plan-programme ou du projet soient toutes parties prenantes de la consultation. De plus, tous les usagers du territoire concerné, parce qu'ils y travaillent et s'y déplacent quotidiennement par exemple, ne sont pas inclus dans la concertation. Le CESE estime qu'une bonne participation du public suppose que toutes les personnes physiques et morales concernées puissent être invitées à s'exprimer, y compris les plus éloignées des processus de participation à la vie publique. Les associations peuvent être facilitatrices en la matière.

#### **3.1. Relever le défi d'une participation inclusive**

La participation souvent modeste aux procédures de concertation s'explique par divers facteurs, dont la méconnaissance, le manque de temps, la conviction de ne pas être directement concerné, le sentiment de ne pas être à sa place dans les processus de participation, de ne pas être légitime à prendre la parole, de ne pas vouloir participer, etc. C'est pour pallier cette faible mobilisation spontanée que les professionnels de la participation mettent en place des démarches destinées à susciter le passage à l'acte des personnes du « grand public » réticentes à s'exprimer, celles qui, sans avoir un intérêt direct au projet, se sentent concernées par le débat. À cette fin, la CNDP a élaboré et déployé un ensemble de modalités et d'outils : ateliers participatifs organisés dans des lieux fréquentés (marchés, gares, centres commerciaux

et autres), stands proposant information, discussions et moyens de contribution, bus itinérants permettant d'ouvrir des débats au pied des immeubles, conférences de citoyens, etc.

À un autre stade de la participation et avec des moyens moindres, les commissaires enquêteurs et les commissions d'enquête ne se contentent pas d'assumer le rôle d'interface qui est le leur pour éclairer un public souvent peu averti sur la teneur, les dimensions et les enjeux du dossier soumis à participation. Dans une démarche proactive, ils s'efforcent d'informer de l'existence de la commission d'enquête ou de la consultation et d'inciter à participer à l'exercice, souvent par des moyens très pragmatiques : sillonnner l'espace et les lieux publics aux heures idoines, rencontrer et engager le dialogue avec les personnes présentes. Ce travail très concret d'établissement de contacts, de pratiques conversationnelles requiert des qualités personnelles, mais aussi des capacités quasi professionnelles. Au niveau local, dans des consultations plus informelles, les autorités à l'initiative de démarches participatives s'efforcent elles aussi d'utiliser les moyens les plus appropriés pour mobiliser les habitants.

Ainsi constate-t-on que les personnes en charge de l'organisation et de la conduite des démarches participatives se posent toujours la question du public concerné. Le plus souvent, cependant, le périmètre défini par la nature du projet et l'ampleur de ses incidences environnementales potentielles inclut des populations éloignées de toute forme de

participation à la vie publique. Leurs profils sont extrêmement divers. Il peut s'agir de personnes en situation de précarité économique ou de chômage, qui ont un faible niveau de diplôme et qui éprouvent une forme de disqualification sociale ou de manque de légitimité, mais aussi de publics faiblement politisés, méfiants envers les institutions, etc. D'autres facteurs concourent à cet éloignement : culturels et linguistiques, démographiques (jeunes de 18 à 25 ans), géographiques (habitants des zones rurales ou de quartiers prioritaires), de situation (personnes en situation de handicap). Sur un plan plus général, il apparaît que les femmes ne participent pas à la même hauteur que les hommes aux processus participatifs. Cette dissymétrie se traduit non seulement par une sous-représentation en nombre, mais encore par une moindre prise de parole et partant une moindre prise en compte de leur point de vue et de leurs besoins. Sans être gommé, cet écart de participation entre hommes et femmes se révèle plus discret en situation de participation par voie électronique. Celle-ci déporte cependant le problème de mobilisation participative, en générant des fractures participatives qui lui sont particulières. Elles peuvent résulter de facteurs matériels (manque ou mauvaise qualité d'équipement et/ou de connexion) ou immatériels (manque de maîtrise : l'illectronisme). Une enquête publiée par

l'Insee en juin 2023 révèle que 15,4 % des personnes âgées de 15 ans ou plus résidant en France étaient en situation d'illectronisme en 2021 (manque de compétences dans un, deux ou trois domaines parmi les cinq que sont la recherche d'information, la communication en ligne, l'utilisation de logiciels, la protection de la vie privée et la résolution de problèmes en ligne). L'illectronisme touche particulièrement les personnes âgées (plus d'un adulte de plus de 60 ans sur trois), les moins diplômées, les foyers aux revenus modestes, et serait plus présent dans les communes éloignées des villes et des petits pôles urbains (jusqu'à 24 % d'illectronisme dans les pôles des petites aires d'attraction des villes).

Ainsi, l'implication de toutes les citoyennes et tous les citoyens dans les procédures de concertation institutionnalisées ou non reste un véritable défi démocratique. Il est néanmoins impératif de le relever pour tendre vers une démocratie participative inclusive. Une mise en commun et un partage des bonnes pratiques mériteraient d'être mis en œuvre, de même qu'une réflexion globale sur la façon de procéder au recueil des paroles marginales ou ordinairement absentes, sur la base de retours d'expériences. Tous les garants et tous les commissaires enquêteurs devraient pouvoir bénéficier d'une formation adaptée sur cette dimension de leur mission.

## PRÉCONISATION #4

Le CESE préconise que chaque porteur de projet, en lien avec la ou les collectivités territoriales concernées, développe une stratégie proactive pour associer aux consultations les publics qui en sont les plus éloignés. Cela suppose d'identifier les freins à la participation par une analyse de la situation locale puis d'adapter les formats de consultation : combiner présentiel et numérique, organiser des consultations dans les lieux fréquentés par ces publics, tenir compte des temps de la vie sociale et/ou professionnelle, notamment des femmes, adapter le langage, utiliser des méthodes participatives innovantes (ateliers créatifs, jeux sérieux, boîtes à idées mobiles, etc.). Dans cette démarche complexe, il préconise de recourir aux organisations, associations et travailleurs sociaux qui œuvrent dans un territoire, pour solliciter des participants.

Le CESE recommande la mise en place de formations approfondies sur les divers outils d'inclusion, destinées aux garants de la participation et aux commissaires enquêteurs.

### 3.2. Ajuster le périmètre sociologique de la participation

Pour la Convention d'Aarhus, les choses sont claires : le « public concerné » par le droit d'accès à l'information et à la participation au processus décisionnel en matière environnementale est celui « *qui est touché ou risque d'être touché par les décisions prises (...) ou qui a un intérêt à faire valoir* » à l'égard de ce processus. Dans la pratique, l'application de ce principe se révèle restrictive. Exception faite de certaines organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement, réputées avoir un intérêt, n'est en effet tenue pour légitime ou allant de soi que l'implication des riverains du projet ou, plus largement, des habitants du périmètre de la déclaration d'intention. Or beaucoup d'autres acteurs peuvent subir ou bénéficier des effets de la réalisation de tel

projet ou de la mise en œuvre de tel document stratégique. Les professionnels qui travaillent quasi quotidiennement dans la zone concernée, salariés, commerçants, travailleurs indépendants, artisans, professions libérales ou autres usagers, ou bien celles et ceux qui la traversent chaque jour, sont eux aussi exposés aux conséquences positives ou négatives des transformations projetées. Or, si le périmètre géographique de la consultation fait à juste titre l'objet d'un examen attentif et au demeurant complexe, celui des populations concernées et des corps intermédiaires qui pourraient les représenter demeure un point aveugle de la réflexion. Le CESE entend soulever ce qu'il considère comme une anomalie au regard de la notion d'intérêt à faire valoir. C'est pourquoi, il propose d'adapter le périmètre de la population potentiellement concernée par les processus participatifs.

### PRÉCONISATION #5

Le CESE préconise que l'autorité publique intègre, à travers leurs organisations représentatives, les usagers non-résidents du territoire concerné qui le fréquentent quotidiennement dans le cadre de leur activité professionnelle. La parole des personnes physiques ou morales entrant dans cette dernière catégorie devrait alors être identifiée comme telle.

#### 3.3. Soutenir les associations, vecteur de participation du public

Les associations de protection de la nature et de l'environnement (APNE) jouent un rôle central dans la participation du public aux décisions impactant l'environnement. Ce sont elles qui, dans un souci de défense de l'intérêt général, se mobilisent et mobilisent les citoyens, qui peuvent par ailleurs spontanément s'organiser eux-mêmes en association, pour faire évoluer ou protester contre un projet jugé inadapté ou délétère pour l'environnement. Elles participent de la vitalité des processus de participation du public, vulgarisent des données techniques et rendent accessibles les enjeux des projets. Ce sont souvent elles qui, alertées par les citoyens, vont recenser les points de clivage et contribuer bénévolement aux différents exercices de concertation en portant des cahiers d'acteurs ou des contributions. Elles sont pleinement actrices de cet exercice démocratique et éprouvent un

certain nombre de difficultés à accomplir cette mission faute de moyens suffisants dédiés à l'accompagnement de cet exercice démocratique comme cela a pu être relevé dans les avis du CESE sur l'engagement bénévole<sup>11</sup> ou le financement des associations<sup>12</sup>.

### PRÉCONISATION #6

Le CESE réaffirme la nécessité, pour les autorités publiques, de mieux soutenir matériellement le fonctionnement des associations qui accompagnent bénévolement la participation du public aux décisions impactant l'environnement, de façon à leur permettre d'assumer ce rôle essentiel tout en conservant leur indépendance

#### 3.4. Garantir la sincérité et la sécurité de la participation

Il importe que les consultations publiques se déroulent dans un climat aussi serein que possible. Lorsque plusieurs communes sont concernées par les incidences d'un projet initié par l'une d'entre elles, il convient que celles-ci respectent une parfaite neutralité sur le fond, de façon que la consultation et les débats ne soient pas indirectement orientés par des expressions publiques engagées. Bien qu'il n'existe pas de texte interdisant explicitement à une commune d'exprimer un avis (par exemple via une délibération), une attitude manifestement partisane ou une

<sup>11</sup> CESE, avis *Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté* (juin 2022).

<sup>12</sup> CESE, avis *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique* (mai 2024).

communication orientée pendant la consultation contreviendrait aux principes d'égalité, d'impartialité et de sincérité de la consultation. Les collectivités locales ne sont pas censées orienter la consultation de manière à influencer les réponses du public. Toute communication officielle pendant cette période devrait donc rester neutre et factuelle. Rien ne l'impose cependant. Le CESE considère qu'une disposition législative devrait préciser les règles à respecter par les collectivités à cet égard.

A contrario, la liberté d'expression d'un agent public ou d'un salarié entrant dans le périmètre du public consulté devrait être garantie et protégée, même s'il appartient à un service instructeur de l'administration ou à une entreprise directement ou indirectement concernée par le projet, dès lors qu'il s'exprime à titre individuel et non au titre de l'administration ou de l'entreprise qui l'emploie.

#### **4. Éclairer la participation**

Une participation de qualité exige de recourir à des compétences particulières, tant dans sa préparation que dans sa conduite. Extérieure à la décision, l'expertise est en revanche nécessaire aux différentes phases de son élaboration.

##### **4.1. Bâtir des dossiers de qualité**

Le CESE considère que le renforcement de l'expertise des bureaux d'études en matière environnementale constitue une

nécessité. Professionnaliser ces structures d'expertise permettrait aux maîtres d'ouvrage de disposer d'évaluations plus robustes, en particulier celles réalisées au titre de la séquence « éviter, réduire, compenser » dans le cadre des études d'impact, document clé dans toute concertation.

Il est par ailleurs à noter qu'avec l'entrée en vigueur du règlement européen relatif à la restauration de la nature, le niveau de détail des études d'impact et la séquence ERC (éviter, réduire, compenser) va devoir s'élever, en incluant notamment la dimension « habitat ». Dans ce nouveau contexte, le CESE a préconisé que les agences régionales pour la biodiversité (ARB) ou équivalents régionaux constituent, sous la forme d'un guichet unique, la structure de mobilisation et d'accompagnement identifiée par tous les acteurs au niveau régional en termes d'ingénierie de projet, afin d'accompagner, conseiller et mettre en relation les acteurs (porteurs de projet, propriétaires fonciers, associations, collectivités, etc.)<sup>13</sup>.

Si le manque de temps peut parfois être incriminé, le manque de compétences pour réaliser des études peut aussi être reproché quelquefois à certains bureaux d'études. Un précédent avis du CESE<sup>14</sup> a pointé cette insuffisance, concernant en particulier le champ de la biodiversité. Si l'existence d'une charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine

13 CESE, avis *Restauration de la nature : face à l'urgence, donnons l'envie d'agir* (janvier 2025).

14 CESE, avis *Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* (septembre 2020).

de l'évaluation environnementale<sup>15</sup> est à saluer, elle reste fondée sur le volontariat et n'offre pas une garantie très sûre de qualité. C'est pourquoi le CESE estime nécessaire d'avancer encore dans la garantie d'expertise.

Il est par ailleurs essentiel que les élus locaux puissent disposer de conseils impartiaux et de haute qualité pour ne pas être tributaires, soit de leurs conseillers, soit des bureaux d'études diligentés. Pour les communes qui en ont la possibilité, la réduction de cette dépendance peut passer par le renforcement des compétences internes, en s'attachant les services de professionnels compétents dans les domaines concernés (urbanistes, ingénieurs, architectes, juristes, et autres). Pour les nombreuses municipalités qui n'ont pas la possibilité de recruter les personnes idoines, la solution peut passer par la formation continue des agents ou la sollicitation des institutions publiques. Toutefois, comme les moyens de ces dernières sont plutôt en diminution, la solution peut aussi passer par la constitution de pôles d'expertise, où des équipes dédiées à l'ingénierie de projets complexes seraient, par exemple, capables de rédiger des cahiers des charges précis et d'évaluer les offres de manière autonome. Le CESE invite les élus et leurs associations à engager une réflexion sur cette possibilité.

#### 4.2. Gérer le pluralisme des expertises

L'exercice de la participation et de la responsabilité repose sur l'usage de la raison de chacun<sup>16</sup>. Cet exercice devient cependant dénué de sens si l'information sur laquelle il se fonde n'est pas aussi complète et rigoureuse que possible et si l'expertise n'est pas soumise à des procédures de délibération publique. Ce n'est en effet que dans le cas où la conformité d'une situation à une norme prédéfinie doit être vérifiée que l'expertise peut être le fait d'un seul spécialiste. Si l'objectif est d'établir de nouvelles connaissances, par exemple sur l'impact possible de telle technique, telle activité ou telle installation, l'expertise pluraliste devient indispensable. Elle est à la base d'une information éclairée et d'un débat public de qualité pour plusieurs raisons. Elle permet en premier lieu de clarifier des sujets complexes et de fournir des faits et des analyses étayées. Pluraliste, elle permet en second lieu d'assurer, en toute transparence, la rigueur et la crédibilité des informations. Elle garantit la sincérité de conclusions possiblement divergentes, la mise en évidence des incertitudes et des limites et concourt à l'enrichissement des débats en respectant le principe du contradictoire. Pour cet ensemble de raisons, une expertise pluraliste renforce la confiance du public et la robustesse de la décision publique.

---

15 La charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale est une démarche portée par le ministère chargé de l'environnement. Elle découle de l'obligation légale faite aux maîtres d'ouvrage d'éviter, réduire et compenser les impacts négatifs de leurs plans, programmes ou projets sur l'environnement. Au 27 mai 2025, 327 organismes y auraient adhéré.

16 L'éthique de la communication a été théorisée par Jurgen Habermas philosophe et sociologue allemand, théoricien de la rationalité, de l'espace public et de la démocratie délibérative, entre autres. Cette vision de la participation repose sur un principe d'égalité des participants et postule un cheminement vers un consensus. (voir *De l'éthique de la discussion* – réédition 2023 et *Moralité et communication, conscience morale et activité communicationnelle*, 1999)

Le droit à l'information sur les projets, plans et programmes peut être appliqué de manière plus ou moins rationnelle ou scrupuleuse. S'agissant de dossiers dont les aspects techniques peuvent être difficiles à appréhender, fournir des liens internet donnant accès à une série de documents volumineux, complexes et pas toujours facilement manipulables apparaît comme une solution de facilité insatisfaisante, car elle ne permet pas aux personnes intéressées de s'informer véritablement. Or, la compréhension des tenants et aboutissants des objets soumis au débat ou à la concertation conditionne une expression raisonnée sur des bases partagées par l'ensemble des participants.

La transcription dans le code de l'environnement des directives européennes sur les plans et programmes d'une part, les projets d'autre part, éclaire sur les éléments d'information fondamentaux qui doivent être fournis au public : les objectifs visés, les solutions alternatives envisagées et les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été retenues, les incidences sur l'environnement du projet et les moyens pour les éviter, les réduire ou les compenser. Pour que l'association du public à la préparation de la décision ait du sens et ne se limite pas à prendre acte et valider les éléments factuels et les analyses mis à sa disposition par le maître d'ouvrage ou l'autorité décisionnaire, les données fournies sur ces éléments doivent pouvoir être examinées. Que cette phase d'information et d'analyse soit négligée ou occultée et la participation se réduit à une approbation de décisions déjà

prises et une validation du discours promotionnel du maître d'ouvrage destiné à les étayer.

Qu'une contre-expertise systématique soit engagée sur toutes les dimensions d'un projet n'aurait guère de sens. Elle se révélerait inutile dans un grand nombre de cas et serait dans tous les cas chronophage et coûteuse. Elle peut cependant se révéler nécessaire si une controverse survient sur un élément essentiel du dossier, en lien direct avec les enjeux de la décision à prendre. C'est dans de tels cas qu'une contre-expertise mérite d'être diligentée. Se pose alors la question délicate, elle-même souvent controversée, du choix de l'expertise « non institutionnelle ».

La sélection d'experts est guidée par plusieurs principes et règles, bien que le niveau de formalisation varie selon la procédure concernée (adhésion ou non, par exemple, à la charte de la participation du public). Que l'expertise soit commandée par l'autorité organisatrice du débat ou par l'une des parties à ce dernier importe peu ; que la participation se situe au niveau national ou à un niveau local n'importe pas davantage. Les règles à respecter pour garantir la validité du pluralisme des expertises doivent demeurer les mêmes : compétence avérée (membre de structures de recherche ou d'expertise, publications dans des revues à comité de lecture, etc.), indépendance par rapport au porteur de projet et de l'autorité décisionnaire, transparence (identité, affiliation, modalités d'intervention, publication des résultats, etc.). Dans de telles configurations, Michel Badré

insiste tout particulièrement sur la nécessaire publication de tous les avis d'experts, institutionnels ou non, utilisés dans l'argumentation des débats controversés, considérant que « cette publication, soumettant les avis d'experts à la critique par leurs pairs, est la meilleure garantie de rigueur des avis par autocontrôle *a priori* ou par contrôle externe *a posteriori* ». Il observe que ce choix fait par la mission

de médiation de Notre-Dame-des-Landes, annoncé aux intéressés, « *a sans doute significativement réduit leur nombre, et élevé leur niveau de qualité, qui n'a pratiquement jamais été contesté* »<sup>17</sup>. Compte tenu du cadre d'intervention des spécialistes sollicités, il importe que les expertises soient produites dans des formats adaptés à la compréhension des non-spécialistes.

#### PRÉCONISATION #7

En matière d'expertise, indépendamment du niveau auquel se situe le processus de participation, le principe du contradictoire doit être respecté à chaque fois qu'apparaît une controverse sur un élément déterminant du dossier, au regard des enjeux et de la décision à prendre.

La contre-expertise peut venir éclairer les débats contradictoires. Le CESE préconise que le choix de l'expert chargé de la contre-expertise respecte les principes suivants : compétence reconnue par rapport au sujet, indépendance par rapport au maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, transparence quant à la commande et aux modalités de l'expertise. Celle-ci devra être publiée dans un langage accessible au profane et mise à la disposition du public.

Le CESE souligne par ailleurs que l'expert, à l'instar de l'autorité environnementale, n'est pas fondé à se prononcer en opportunité sur le projet, plan ou programme, ni sur des questions ne relevant pas explicitement de son domaine de compétences.

#### 4.3. Placer les autorités environnementales en position de tenir pleinement leur rôle

L'expression « autorité environnementale » ne désigne pas une seule et unique instance, mais un ensemble de structures indépendantes chargées de rendre un avis sur la qualité des évaluations environnementales des plans-programmes et des projets. En fonction de la nature et de l'envergure du projet, plan ou programme il peut s'agir

de l'Autorité environnementale (Ae) de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) ou des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe).

Il n'appartient pas aux autorités environnementales de s'exprimer sur l'opportunité du projet, programme ou plan qui leur est soumis. Le rôle crucial de ces instances est en revanche de s'assurer que l'évaluation des incidences environnementales proposée par le

<sup>17</sup> Michel Badré, *La démocratie environnementale face à la réalité ; expertises et concertations*, Éditions Quæ, 2025.

porteur de projet ou l'autorité publique responsable du plan ou programme est complète, conforme et sincère. Il lui appartient en outre de s'assurer que les mesures prévues pour « éviter, réduire, compenser » (ERC) ces impacts négatifs soient pertinentes. Ce dernier aspect est fondamental car il est au cœur de l'étude d'impact et constitue un critère essentiel pour l'évaluation de la recevabilité et de la qualité environnementale d'un projet par les autorités compétentes.

Sur la base de cette analyse, l'autorité environnementale produit un avis motivé qui est joint au dossier soumis à la consultation du public et peut éclairer l'autorité compétente sur la nécessité d'élargir le périmètre ou d'approfondir certains aspects de la consultation.

En dépit de l'importance de leur mission, en particulier de décryptage pour le public des enjeux environnementaux des

dossiers qui leur sont soumis et de la façon dont ils ont été traités par les porteurs de projets, les autorités environnementales rencontrent des difficultés de fonctionnement qui peuvent affecter la qualité et la célérité de leurs avis. Certains avis ne parviennent pas au public avant la fin de la consultation ou de l'enquête publique, bien que la réglementation impose leur publication et leur mise à disposition au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête, de la participation du public par voie électronique ou de la consultation. Cela constitue une source de contentieux potentiels car leur absence compromet le droit à l'information et à la participation du public.

Une nécessité résulte de ce constat : faire en sorte que les autorités environnementales disposent des moyens de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

#### PRÉCONISATION #8

Pour répondre à une charge de travail croissante et célérité imposée ; pour éviter les retards et les arbitrages de priorisation, pour maintenir constante la qualité reconnue des avis sur des sujets le plus souvent complexes, Le CESE demande à l'État de veiller à ce que les autorités environnementales disposent des moyens humains et financiers suffisants pour leur permettre de remplir leur mission dans le cadre qui leur est à présent fixé. Il en va du respect de la Charte de l'environnement au regard de la complétude et de la qualité de l'information du public et de sa capacité à participer à la préparation de la décision publique.

Au regard de la portée à la fois didactique et approfondie de ces documents rendus par une instance indépendante du maître d'ouvrage et de l'autorité décisionnaire, le CESE préconise d'assurer une plus large diffusion des avis des autorités environnementales.

## **5. Rendre effective la redevabilité et en garder trace**

La reddition des comptes est un exercice long, parfois compliqué, toujours délicat. Il est aussi indispensable et constitue pour cette raison un passage obligé pour toute consultation ou concertation. On peut penser que l'outil nouveau que constitue l'intelligence artificielle (IA) offre un potentiel considérable pour améliorer les procédures de participation, en rendant les processus plus efficaces, plus accessibles et potentiellement plus inclusifs. Sous le contrôle des experts des autorités environnementales, des garants de la CNDP et commissaires enquêteurs, par exemple, elle pourrait aider à la synthèse et à la vulgarisation des informations complexes contenues dans les études d'impact, les rapports d'évaluation environnementale ou les dossiers de DUP, le plus souvent très techniques. Elle pourrait également être mise à profit pour répondre en temps réel aux questions du public sur un ensemble de sujets en rapport avec le dossier en consultation. Probablement pourrait-elle aussi être utilisée pour analyser et catégoriser les contributions en identifiant les thèmes récurrents, les arguments clés, les points de convergence ou de divergence, peut-être assurer le suivi de l'évolution du projet après la participation, voire générer des rapports de synthèse, apportant ainsi une aide précieuse aux commissaires enquêteurs.

Reste que ce potentiel mérite d'être vérifié en situation, car les incertitudes que présente l'intelligence artificielle valent dans le contexte de la participation comme dans d'autres : biais des données sur lesquelles elle a été entraînée, absence de transparence sur la façon dont les synthèses sont opérées, etc. Il est par ailleurs à noter que, au-delà de

son impact environnemental, son usage pourrait creuser davantage la fracture numérique attachée aux participations par voie électronique et déshumaniser encore les procédures, alors même que la participation repose sur le principe d'intelligence collective, générée par des échanges entre êtres humains. Or, par essence, l'IA ne pourra jamais remplacer le dialogue, la délibération et la décision humaine. Tout au plus, mais cela est très loin d'être négligeable, pourrait-elle apporter une aide puissante pour alléger certains aspects de la participation, avec des gains de temps correspondants. L'IA pourrait donc à l'avenir constituer un puissant auxiliaire de la participation, sous réserve que son utilisation soit accompagnée par une réflexion éthique et une attention particulière à ne pas creuser les inégalités numériques et qu'elle ne remette pas en cause les responsabilités humaines.

Quels que soient les moyens à disposition de la participation aujourd'hui ou demain, le CESE réaffirme qu'il n'existe pas de conflit de légitimité entre démocratie représentative et démocratie participative. Elles sont complémentaires. Le peuple électeur peut légitimement exiger d'être informé et s'exprimer sur la traduction concrète des politiques mises en œuvre par celles et ceux à qui a été confiée la tâche de servir l'intérêt général. Il s'agit de droits.

C'est pourquoi l'explicitation de la décision finale dans les mécanismes participatifs est importante, que ces derniers soient encadrés par la législation ou volontaires. C'est elle qui permet d'arrimer ces mécanismes à l'exercice démocratique qu'est la contribution à la décision publique. La loi confère d'ailleurs explicitement le droit pour le public « *d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations*

*et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation »<sup>18</sup>.*

Tous les retours d'expérience l'attestent : la condition sine qua non pour qu'une participation ou une consultation n'engendre pas un sentiment général de frustration et ne décourage pas les participants de s'engager à nouveau dans une démarche de démocratie participative tient à l'éclairage apporté aux suites données à leurs observations et propositions. La demande n'est pas tant d'être entendu que d'être écouté. En d'autres termes, l'exigence du public ne réside pas dans une prise en compte intégrale de leurs recommandations, mais dans une réponse argumentée de la part du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable à chacune d'elles, que ces recommandations aient été retenues, qu'elles aient conduit à modifier le projet, le plan ou le programme ou bien qu'elles aient été écartées.

### **5.1. Garantir un retour complet et sincère de la participation**

Apporter une réponse au public est une absolue nécessité, même dans le cas de participation sur des projets de taille modeste. Cette nécessité est plus impérieuse encore quand il est question de documents de programmation ou de projets de grande ampleur.

À ce jour, la législation encadrant la participation du public n'impose ni au maître d'ouvrage, ni à la personne publique responsable du plan ou du programme, de répondre aux

arguments du public, qu'ils soient présentés sous forme de questions, de contributions ou de propositions. Le code de l'environnement est clair dans tous les cas de figure :

- Concernant le débat public et la concertation préalable, les articles sont différents mais la formulation identique. Le porteur de projet doit indiquer « *les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public* » (articles L. 121-13 et L. 121-16) ;
- Dans le cas de l'enquête publique, il est précisé que « *le rapport [du commissaire enquêteur] doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage* » (article L. 123-15) ;
- La dernière-née des « *procédures* »<sup>19</sup> --, appelée à devenir celle de droit commun en phase aval de la participation, ne fait pas exception. Le code ne fait référence qu'aux « *réponses éventuelles du pétitionnaire aux avis mis en ligne ainsi qu'aux observations et aux propositions du public* » (article L. 181-10-1).

À noter que dans les procédures relatives à la participation du public pour les plans programmes et projets non soumis à enquête publique, c'est-à-dire celles relevant d'une participation du public par voie électronique (article L. 123-19)

<sup>18</sup> Article L. 120-1 du code de l'environnement.

<sup>19</sup> « Procédures » est bien le terme puisqu'elle figure dans le titre VIII du livre I<sup>er</sup> « Procédures administratives » et non dans le titre II « information et participation du citoyen ».

et pour la participation du public hors procédures particulières (article L. 123-19-1 et suivants) l'autorité administrative de qui relève la décision « *rend publique, par voie électronique, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte* » et « *dans un document séparé, les motifs de la décision* ». En d'autres termes, l'autorité administrative décisionnaire est elle aussi exonérée d'une réponse circonstanciée à l'ensemble des observations et propositions.

Dans les trois premiers cas, ni la CNDP, ni les commissaires enquêteurs ne disposent du pouvoir de garantir au public que des réponses argumentées ou motivées leur seront apportées. Cette redevabilité se trouve donc entièrement placée entre les mains du maître d'ouvrage et/ou du décideur : que des réponses soient apportées aux remarques et demandes du public dépend de leur seule bonne volonté. Au regard de cette situation persistante, le CESE estime que la reddition des comptes dans les procédures participatives doit être renforcée, de façon à conférer un minimum de visibilité à l'influence des citoyens et des parties prenantes sur la prise de décision. L'avenir des procédures participatives et la confiance qui leur est accordée dépendent en grande partie de la garantie apportée à l'effectivité et à la qualité des réponses au public.

Par ailleurs, pour le CESE, le porteur de projet est également comptable des réponses apportées aux avis reçus, en particulier celui de l'autorité environnementale. Mis à la disposition du public, cet avis constitue une première expertise indépendante de l'évaluation environnementale réalisée par le porteur de projet. Le maître d'ouvrage est tenu par la loi d'y répondre par écrit au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique ou de la participation du public par voie électronique. Rien n'est précisé à cet égard concernant la consultation dite parallélisée, mais les documents de présentation établis par l'administration semblent considérer que le site de la consultation doit recueillir, entre autres, les avis du pétitionnaire aux avis reçus. On peut imaginer que c'est à la lumière des principes généraux de transparence et de participation du public qu'une certaine réactivité est attendue de la part des pétitionnaires et de leurs bureaux d'études, pour se positionner sur les avis de l'autorité environnementale. Or, lesdits pétitionnaires font quelquefois peu de cas des recommandations ou des points d'alerte de l'autorité environnementale, sans justifier les raisons pour lesquelles ils les ignorent. Ces éléments étant versés au dossier de consultation, le CESE considère que le devoir de redevabilité du porteur de projet à l'égard de l'avis de l'autorité environnementale doit être rigoureusement appliqué lorsqu'une réponse est exigée par la loi et clairement établi pour la nouvelle consultation parallélisée.

**PRÉCONISATION #9**

Toutes les procédures réglementées prévoient une forme de réponse du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable aux arguments et propositions du public recueillis dans les rapports ou les synthèses. Le CESE plaide en faveur d'une mise en cohérence des articles du code de l'environnement consacrés à la redevabilité, de façon que celle-ci ne soit plus une éventualité, mais une réalité, y compris au regard des propositions qui n'ont pas été retenues.

Des réponses pourraient également être apportées aux demandes de précisions figurant dans le rapport établi par le garant de la CNDP en phase amont ainsi qu'aux recommandations ou suggestions d'amélioration figurant dans les conclusions motivées du commissaire enquêteur.

Lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale, le CESE demande que le pétitionnaire se positionne sur l'ensemble des observations et recommandations contenues dans l'avis de l'autorité environnementale, qu'il y donne suite ou non.

Hors procédure particulière, le CESE préconise que le porteur de projet apporte également une réponse aux arguments et propositions du public et explique pourquoi une option est retenue ou écartée.

**5.2. Parfaire une base de données complète et fiable pour mesurer les effets de la participation**

L'acculturation est impossible sans que soit accessible une information rigoureuse et aussi complète que possible. Il convient de saluer les progrès considérables accomplis ces dernières années concernant la mise à disposition des données environnementales, y compris celles relatives aux consultations publiques. Sont par exemple disponibles, sur une plate-forme particulière, les informations sur les projets susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement et, par conséquent, soumis à étude d'impact. Les avis des autorités environnementales

sont également disponibles assez aisément.

L'effort de centralisation de l'information environnementale inclut les décisions environnementales nationales et locales. Elles sont mises à disposition sur un site officiel<sup>20</sup>, qui permet d'accéder à un ensemble de données : consultations publiques réglementaires, évaluations environnementales, avis des autorités environnementales, déclarations de projets, décisions d'autorisation ou arrêtés préfectoraux ayant une incidence sur l'environnement et les rapports de concertations préalables ou de débats publics. Ainsi existe-t-il bien un site unique de référence

national pour les consultations publiques environnementales, mais toutes les décisions ne s'y trouvent pas. Certaines restent publiées localement ou sur des plates-formes associées en fonction des procédures. Pourtant, le code de l'environnement dispose que le public a le droit « *d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation* »<sup>21</sup>. Cependant, il s'avère que l'accès aux réponses apportées et aux décisions prises est compliqué et que cette accessibilité est limitée dans le temps. Or, le CESE estime que le droit à l'information du public inclut la possibilité de pouvoir accéder dans la durée à l'histoire des décisions.

Au vu des informations recueillies par le CESE, il apparaît que les données sur les procédures participatives relatives à la démocratie environnementale demeurent très fragmentaires, voire inexistantes. Sur les 3 800 enquêtes publiques qui se sont déroulées en 2023, seules 19 % sont relatives à des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). En revanche, il est impossible de connaître la nature des dossiers, ni les enjeux en cause, ni même si les procédures qui ont été appliquées ont été ou non efficaces. Au total, le constat qui doit être dressé est celui d'une insuffisance de données, d'un manque de suivi et d'une absence totale d'évaluation.

## PRÉCONISATION

### PRÉCONISATION #10

Le CESE préconise d'appliquer aux dispositifs participatifs ce qui devrait être la règle pour toutes les politiques publiques : une collecte de données normée et systématique, selon des critères à déterminer, ainsi qu'une évaluation des procédures intégrant, dans le cas présent, les appréciations des parties publiques ou privées directement intéressées. Les données quantitatives et qualitatives devraient être recueillies, regroupées et rendues accessibles sur un site dédié aux consultations publiques, rendant ainsi possible une analyse d'ensemble robuste des dispositifs participatifs et leur évaluation.

À cette fin, il devrait être expressément demandé aux tiers garants de mettre en place des retours d'expérience systématiques sur les dossiers dont ils ont la charge, notamment sur le déroulement des procédures et les difficultés rencontrées.

<sup>21</sup> Article L. 110-1 du code de l'environnement.

## B. Renforcer la participation par des accompagnements appropriés

Toutes les parties prenantes de la participation, rencontrent des difficultés. Pour fluidifier et dynamiser les procédures participatives, des progrès peuvent être envisagés à tous les niveaux.

### 1. Mieux accompagner les porteurs de projet

Les porteurs de projet, qu'il s'agisse de collectivités, d'entreprises privées ou d'opérateurs publics, sont confrontés à plusieurs difficultés dès le début des procédures en lien avec l'évaluation environnementale et à la participation du public : complexité et manque de lisibilité de la réglementation, anticipation des enjeux environnementaux et sociaux, organisation du dialogue avec le public, gestion des délais et des coûts, absence de vision globale des exigences administratives.

Une partie de ces difficultés peut être aplani en tout début de procédure et, avec d'autres, le CESE plaide pour un renforcement du travail dans la phase initiale des projets, dont des gains réciproques très importants peuvent être tirés.

#### 1.1. Recourir plus systématiquement au cadrage préalable

Les procédures de concertation préalable, qu'elles soient organisées au titre du code de l'environnement ou en application du code de l'urbanisme, doivent respecter un certain nombre de principes identiques, dont une accession aux informations pertinentes, condition d'une participation effective du public. Ces informations doivent concerner, entre autres, les impacts

significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire du projet, du programme ou du plan. Or, il apparaît que la thématique environnementale demeure peu abordée au stade initial du projet, c'est-à-dire celui du débat public ou de la concertation préalable. Cette tendance des maîtres d'ouvrage à intégrer trop tardivement les enjeux qui relèvent de l'évaluation environnementale peut être lourde de conséquences. Doivent en effet être examinées à ce titre, non seulement la hiérarchisation des enjeux environnementaux, mais encore la justification des choix effectués, la comparaison des variantes, l'évaluation des impacts environnementaux et les mesures prises pour éviter, réduire et compenser (ERC) les effets négatifs que pourrait entraîner la réalisation du projet ou la mise en œuvre des documents de planification.

Le traitement insuffisamment poussé de ces dimensions essentielles limite les apports de la première phase de concertation. C'est pourtant à ce stade que peuvent être examinées les variantes proposées, puis approfondie la question de leurs impacts environnementaux respectifs et la façon de les éviter, de les réduire et de les compenser. Les avis souvent critiques des autorités environnementales et du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) sur cette dimension du dossier confirment, soit le manque d'attention porté en amont de la procédure à cet objectif, identifié pourtant depuis 1976, soit le manque d'expertise déjà souligné

des bureaux d'études qui ont en charge la production des études d'impact. Cet état de fait a pour conséquence une gestion moins efficace, plus complexe et plus onéreuse de la « séquence ERC » et une forte augmentation du risque contentieux pour non-respect des obligations qu'elle génère, en particulier quand les incidences concernent des milieux fragiles ou des espèces protégées. Cependant, le code de l'environnement offre la possibilité au maître d'ouvrage, pour construire son évaluation environnementale, de solliciter le concours de l'autorité compétente. Celle-ci consulte alors l'autorité environnementale, ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements intéressés par le projet, voire d'autres instances spécialisées en fonction du dossier, puis fournit un avis. Le maître d'ouvrage peut enfin demander à l'autorité compétente d'organiser une réunion avec les parties prenantes locales concernées afin de recueillir leurs observations sur les incidences potentielles du projet envisagé ainsi que leurs attentes. Cette phase préparatoire à l'étude d'impact est dite cadrage préalable.

Les précisions apportées par l'autorité environnementale sur l'ampleur et le degré de précision des informations que le rapport environnemental devra contenir apparaissent fondamentales au regard de l'information qui devra être délivrée au public et de la qualité des échanges dans les phases de consultation. Pour servir cette même ambition, le champ du cadrage gagnerait probablement à être étendu à la participation elle-même, afin d'en améliorer l'efficience.

Par ailleurs, le CESE observe que l'assistance que peuvent apporter aux porteurs de projets les chambres consulaires, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), voire les associations agréées de protection de la nature et de l'environnement (APNE), en phase d'élaboration des projets, plans et programmes, est très variable suivant les territoires et demeure globalement trop modeste.

## PRÉCONISATION #11

Le CESE appelle à une assistance plus systématique des chambres consulaires, des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), voire des associations agréées de protection de la nature et de l'environnement (APNE), aux maîtres d'ouvrage et aux personnes publiques responsables en phase d'élaboration des projets, programmes et plans.

Pour les projets d'ampleur, le CESE recommande au maître d'ouvrage un recours au cadrage préalable, lequel permet en particulier d'optimiser le contenu de l'étude d'impact, améliorant ainsi l'information délivrée au public et la qualité de la participation. Le CESE propose par ailleurs d'étendre le champ du cadrage préalable au processus de participation du public.

Cet investissement stratégique apporterait des bénéfices plus substantiels qu'aujourd'hui au pétitionnaire en termes de sécurité, d'efficacité (coûts et délais), de qualité et d'acceptation des projets. Il permettrait de transformer les incertitudes initiales en une meilleure maîtrise du processus.

### 1.2. Prévoir une instruction plus approfondie des options alternatives

Le non-examen ou l'examen insuffisant des solutions alternatives à un projet est un motif de recours très courant et potentiellement très efficace dans le cadre du contentieux de l'évaluation environnementale. La raison en est qu'il n'est pas un simple vice de forme, mais un vice de fond qui touche à la substance même de l'évaluation environnementale et à la légalité du projet. Transposition de la « directive projets », l'article L. 123-1

du code de l'environnement est clair : « *l'étude d'impact présente les solutions de substitution raisonnables au projet, y compris, le cas échéant, la solution de non-réalisation, en exposant les raisons pour lesquelles le projet a été retenu.* ». Par cette disposition, l'objectif est double : permettre une analyse objective de la proposition et informer le public et l'administration en fournissant des comparaisons et des arguments à l'appui du choix du pétitionnaire.

## PRÉCONISATION #12

Prévue par la loi, la phase d'opportunité demeure insuffisamment discutée, en dépit de son caractère essentiel, notamment pour écarter des recours ultérieurs.

Pour cette raison, le CESE encourage à dédier des réunions spécifiques à l'examen des solutions alternatives que doit contenir le dossier, avec une procédure contradictoire. Pour se prémunir contre les critiques des instances dont l'avis est requis réglementairement, ces options alternatives devront faire l'objet d'une description, intégrant avantages et inconvénients socioéconomiques et techniques, ainsi que leurs effets positifs ou négatifs sur les populations concernées au regard de leurs impacts environnementaux respectifs.

Pour les projets portés par les collectivités territoriales, le CESE préconise qu'au-delà de seuils à déterminer, obligation soit faite de présenter plusieurs solutions élaborées.

## 2. Mieux accompagner le public

Voilà deux siècles que l'enquête publique a trouvé place dans le paysage institutionnel. Dans la phase préalable à la délivrance ou au refus de l'autorisation environnementale, elle demeure cependant assez discrète en dépit d'obligations très strictes. Bien que ne survivant plus, dans le contexte juridique récemment remodelé, que sous la forme d'enquête unique, consistant dans le regroupement de plusieurs enquêtes publiques différentes au titre de législations distinctes, la remarque demeure. Tout l'enjeu est désormais de faire en sorte que la consultation du public, très largement dématérialisée, bénéficie d'une information maximale.

Par ailleurs, le dispositif de consultation dite « parallélisée » peut se révéler complexe pour le public, qui est appelé à analyser un dossier dans une période durant laquelle l'instruction se poursuit, ainsi que les consultations des services, organismes et instances dont l'avis est réglementairement requis. Parmi ces instances figure l'autorité environnementale dont l'avis est

probablement le plus éclairant pour le public. Le CESE estime donc essentiel qu'il soit porté à sa connaissance dans les meilleures conditions.

### 2.1. Assurer une plus grande publicité aux consultations

Les modalités d'information préalable sur la tenue d'une enquête publique demeurent faibles. Elles ne sont pas de nature à diffuser efficacement l'information, moins encore à encourager la participation. La loi n'impose rien en la matière et les dispositions réglementaires s'avèrent particulièrement modestes, tant sur l'information du public de l'ouverture d'une enquête que sur le rendu du rapport et des conclusions motivées du commissaire enquêteur. Par surcroît, les données relatives aux enquêtes publiques ne sont plus consultables au-delà d'un délai d'un an.

Il conviendra de veiller à ce que la nouvelle procédure de consultation du public parallélisée échappe aux critiques rapportées à la commission sur l'insuffisante publicité faite aux enquêtes publiques.

**PRÉCONISATION #13**

Dans le but de renforcer la mobilisation autour des projets en consultation en phase d'autorisation environnementale, et de donner davantage d'écho à leur résultat, le CESE préconise qu'après consultations des parties concernées, des dispositions législatives et réglementaires d'ordre technique viennent compléter le cadre des enquêtes publiques et des consultations parallélisées en matière de publicité, en amont (annonce) comme en aval (résultat) de leur tenue.

dans le cadre de demande d'autorisation environnementale (trois mois) est relativement trompeur pour deux raisons, qui tiennent à la parallélisation de la phase d'examen et de consultation. D'une part le public ne dispose pas d'emblée d'une information complète et stabilisée (dossier en cours d'instruction et susceptible de modifications, avis réglementairement requis, dont celui de l'autorité environnementale, en cours d'élaboration, de même que les avis des collectivités territoriales). La consultation, qui était précédemment de deux mois, s'ouvrirait à la suite de la phase d'instruction du dossier et de la publication des avis réglementairement exigés. La totalité de l'information était disponible et solide. D'autre part, à l'inverse de la procédure précédente, le temps de la consultation ne peut être ni suspendu, ni prorogé, nonobstant la complexité du dossier ou l'absence de tel ou tel avis souvent indispensable à la bonne compréhension des enjeux. Par ailleurs, la permanence du commissaire enquêteur est facultative, la consultation se réalisant essentiellement par voie électronique, ce qui n'aide guère à l'appréhension des complexités du dossier de participation aval. Celui-ci doit toutefois comporter le bilan de la procédure amont ainsi que la synthèse des observations et propositions formulées par le public et, dans le meilleur des cas, des informations sur l'évolution du projet durant la période, parfois fort longue, qui s'étend de l'achèvement de la concertation amont au début des procédures aval.

**2.2. Aider le public à se situer dans la procédure**

Dans le déroulement des consultations sur les plans, programmes et projets, en particulier lorsqu'ils sont d'importance, les zones d'ombre ou d'imprécisions sont nombreuses pour les membres du public non avertis. Elles tiennent au phasage de la consultation, à sa longueur (plusieurs années dans certains cas), mais surtout à la complexité des dossiers, qui ont besoin d'être éclairés pour qu'une expression avisée puisse exister. La réforme du processus d'autorisation environnementale portée par la loi « industrie verte » risque de ne pas être d'une grande aide pour le public à cet égard. En effet, l'accroissement du temps durant lequel le public est consulté

Au stade de l'enquête publique, il a malgré tout été observé qu'une partie des expressions concerne l'opportunité du projet. Il en est ou en sera probablement de même dans le cadre de la « consultation du public » instaurée par la loi « industrie verte », qui va la remplacer dans l'écrasante majorité des cas. Or, ce type de mise en question est l'objet des concertations préliminaires, tout en

amont de la procédure de participation. Dans les projets d'importance, la question de la déclaration d'utilité publique a même déjà été réglée quand l'enquête publique ou la consultation est organisée. Cela témoigne de la difficulté, pour les citoyens, de comprendre l'architecture de la participation dans sa temporalité et sa complexité.

### PRÉCONISATION #14

Pour donner la possibilité aux participants de se situer à tout moment dans le processus participatif, tous les documents devraient être déposés au fil de l'eau sur un site public, dont l'adresse serait communiquée via les vecteurs d'information (panneau d'affichage, site, appel audio...). Toutes les évolutions du dossier devraient y être également déposées en temps réel. En dehors des explications fournies par les organisateurs et les tiers-garants, cette actualisation des informations devrait permettre à chaque participant de savoir, au moment où il intervient, où en est le projet, sur quelle dimension du dossier il est invité ou non à s'exprimer et quelle est la nature des décisions en débat, voire l'absence d'alternatives si le projet en est dépourvu.

Le public doit également être informé des bornes entre lesquelles il aura la possibilité de formuler des propositions et de ce qui pourra être fait de sa contribution.

### **3. Dynamiser les concertations dans les territoires en accompagnant davantage les collectivités**

Dans la grande majorité des cas, les participations initiées par les collectivités territoriales (communes, EPCI, départements, régions) en matière d'environnement relèvent des dispositifs dits « hors procédures particulières », c'est-à-dire en dehors des cadres contraignants tels que le débat public, l'enquête publique formelle ou, désormais, la consultation du public entrant dans le cadre des procédures administratives déclinées dans le livre Ier du code de l'environnement.

C'est peut-être dans une démarche volontaire, en dehors de tout cadrage réglementaire qu'il importe de faire vivre la participation du public dans les territoires.

#### **3.1. Systématiser et renforcer les participations territoriales**

Des dispositifs multiples ont été instaurés pour s'assurer que des projets d'ampleur modérée, mais ayant une incidence environnementale avérée, puissent être soumis à l'avis du public. N'en sont normalement exonérés que ceux dont l'effet sur l'environnement est estimé indirect ou non significatif (article L. 123-19-1 du code de l'environnement), ou ceux relevant de cas particuliers

(caractère d'urgence pour cause de sécurité, de santé publique ou autre, projets ayant déjà fait l'objet d'une participation, modification mineure d'installations existantes, etc.).

Cette absence d'incidence notable peut être identifiée a priori ou après un examen au cas par cas. Relèvent de la première catégorie les projets situés en dessous des seuils et des critères fixés par la réglementation (article R. 122-2 du code de l'environnement). Ressortissent à la seconde les projets ayant été dispensés d'évaluation environnementale après examen par l'autorité préfectorale.

Il peut cependant arriver que des projets modestes par leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel comportent des incidences réelles sur l'environnement, entendu dans son sens large, et que les projets exonérés d'évaluation environnementale et de consultation du public le soient en partie pour des raisons d'opportunité. Une exonération de participation peut alors ne pas être la solution idéale.

Certains maîtres d'ouvrage (entreprises, collectivités, voire État) en sont pleinement conscients et choisissent de consulter le public en l'absence d'obligation formelle dictée par le code de l'environnement. Les raisons d'une telle démarche proactive peuvent être à la fois pragmatiques, éthiques et stratégiques et, par conséquent, viser un ou plusieurs objectifs :

➔ l'amélioration de la qualité du projet : les riverains ou les usagers d'un site disposent d'une connaissance et « expertise d'usage » qui peuvent utilement compléter les études techniques

et conduire à un projet mieux adapté aux réalités locales ; des idées novatrices, des solutions alternatives, des compléments au projet ou des mesures d'atténuation qui n'avaient pas été imaginés peuvent être proposés ; des incohérences ou des lacunes peuvent être identifiées, évitant ainsi des correctifs complexes et potentiellement coûteux en phase de réalisation ;

- ➔ la réduction des oppositions et des contentieux : l'absence de consultation est souvent perçue comme un manque de transparence et peut générer de la méfiance, voire de l'hostilité. Une association du public en amont donne l'occasion d'expliquer le projet, de répondre aux craintes et de déminer les tensions potentielles. Une légitimité accrue et des risques de recours contentieux minorés peuvent également en être attendus ;
- ➔ une amélioration de l'image de l'entreprise ou de la collectivité : transparence et exemplarité témoignent d'une démarche effective de responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE) ou de l'organisation (RSO). Une prise en compte des enjeux du développement durable et des interactions avec leurs parties prenantes renforce leur image et leur crédibilité auprès des citoyens et des partenaires ;

Pourrait être ajouté à ces éléments l'atout que constitue une concertation sincère dans la constitution du dossier soumis à instruction administrative, en particulier lorsqu'il s'avère bien accepté. Dans tous les cas, il atteste

du respect de l'obligation d'information du public. Ainsi, engager une consultation du public, même en l'absence d'obligation légale stricte, relève d'une approche de bonne gouvernance de projet.

#### PRÉCONISATION #15

Le CESE encourage tout maître d'ouvrage public ou privé porteur d'un projet comportant une incidence sur l'environnement faible ou localisée à mettre en place des dispositifs ou procédures à même d'assurer une participation du public quand il est situé sous les seuils de déclaration ou d'autorisation et qu'aucun processus participatif n'est imposé par le code de l'environnement. Conduite en lien avec la collectivité territoriale concernée, cette démarche serait de nature à éviter un certain nombre de blocages.

#### 3.2. Faire des intercommunalités les « cheffes de file » de la participation

Le rôle principal de l'intercommunalité est de permettre aux communes de se regrouper pour élaborer des projets de développement de toute nature. Elle est un espace de coopération positive qui transcende le plus souvent les divergences politiques, dans lequel peuvent être conduits des projets structurants de développement local. Compte tenu de ce positionnement et des moyens que requièrent l'organisation et la mise en œuvre de dispositifs de participation du public en termes de logistique, d'ingénierie et de

financement, il pourrait être envisagé de lui attribuer la compétence en matière de participation du public aux décisions de politiques publiques ayant un impact sur l'environnement. Cela permettrait aux nombreuses petites communes qui disposent de peu de moyens mais qui voient s'implanter sur leur sol des équipements industriels tels que des unités de production d'énergie renouvelable (éoliennes, parcs photovoltaïques, etc.) de conduire les consultations qui s'imposent.

Au regard de la problématique considérée, l'espace de coopération que représente l'intercommunalité présenterait un double avantage. D'une part, c'est une strate de collectivité locale où il est possible de bâtir des politiques de long terme. Or, c'est bien à cette échelle de temps que doivent être considérées les questions environnementales, et non à celles des mandats électifs locaux. D'autre part, organiser la participation à ce niveau permet de diffuser largement les techniques et la culture qui soutiennent ce droit à l'information et à la participation du public.

Dans les cas où une participation obligatoire est organisée sans accompagnement, les exemples rapportés montrent que seuls les territoires convaincus mettent en œuvre des actions qui favorisent la participation du public. Les autres respectent les obligations qui sont les leurs, sans recherche de créativité, de mobilisation de leur population, ni d'association de celle-ci à la réflexion et à la décision. Or, une organisation minimaliste engendre un désintérêt du public et ouvre un espace où les lobbies s'emploient à développer leurs points de vue, sans générer d'échanges, moins encore de coopération et de création de communs. Sans participation véritable, l'exercice demeure formel et vide de sens. D'où l'intérêt de s'en saisir et de s'y investir.

## PRÉCONISATION #16

Le CESE propose que l'organisation et l'animation des actions qui favorisent la participation du public aux décisions qui comportent des incidences environnementales soient confiées aux intercommunalités pour toutes les collectivités ne disposant pas en propre de moyens en ingénierie suffisants.

À même de mobiliser et mutualiser une ingénierie qualifiée, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pourraient aussi accompagner les élus des communes de taille modeste dans leurs démarches participatives, y compris celles relevant d'obligations réglementaires.

### 3.3. Revaloriser le rôle des commissions consultatives départementales

Une série d'instances sont obligatoirement consultées au stade de la participation aval. Principalement situées au niveau départemental, elles regroupent des représentants de la société civile et sont placées sous la présidence du préfet. Ces commissions consultatives rendent des avis sur les dossiers qui leur sont soumis. Ils sont obligatoirement joints au dossier de l'enquête publique ou de la consultation publique. Dans le champ environnemental certaines jouent un rôle particulier :

- ➔ les conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), compétents en matière d'ICPE, de police de l'eau et de plans de prévention des risques notamment ;
- ➔ les commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), qui rendent des avis sur les projets ayant une incidence sur la nature, les

paysages, la faune et la flore (ex : dérogations espèces protégées, sites classés) ;

➔ les commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), qui produisent des avis sur les projets d'aménagement, les documents d'urbanisme (PLU, SCoT) et les permis de construire entraînant une réduction des surfaces naturelles, agricoles et forestières ;

➔ les commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS), dont les avis concernent la réglementation de la chasse et la gestion de la faune sauvage dans les départements. Leurs avis sont joints aux dossiers d'enquêtes publiques ou de consultation du public lorsque les projets ou plans examinés ont une incidence directe et significative sur la faune sauvage, ses habitats, ou la pratique de la chasse.

Selon les informations recueillies par la commission, il apparaît que les conditions de fonctionnement de ces instances peuvent varier sensiblement d'un département à l'autre, au regard notamment de la qualité des relations entretenues avec l'autorité préfectorale. Des difficultés semblent toutefois assez générales : un manque de moyens humains, financiers et logistiques, une communication tardive de dossiers techniques, complexes et difficiles d'accès, un temps d'appropriation limité, qui nuit à la qualité des analyses.

D'autres difficultés tiennent davantage à l'exercice de leur mission qu'à leurs conditions de fonctionnement. Ont notamment été signalées : une asymétrie de représentation et de capacités entre catégories d'acteurs au désavantage des associations et des citoyens, un faible engagement d'une partie des membres, des conflits d'intérêts ponctuels et une faible visibilité globale de leurs travaux, en particulier de leurs avis. S'ajoute à ces faiblesses, une réduction de leur sollicitation : certaines saisines naguère obligatoires sont devenues facultatives, en particulier sur les ICPE, réduisant ainsi leur influence. Le rôle du présent avis n'est pas d'ouvrir un débat sur les réformes éventuelles de ces commissions, mais de s'attacher à leur rôle dans les processus de participation du public. Dans ce cadre, il apparaît nécessaire au CESE d'appliquer plus rigoureusement des règles de consultation, de transparence et de redevabilité.

### PRÉCONISATION #17

Pour conférer davantage de poids à l'expression de la société civile, le CESE préconise de rendre publics les débats, relevés de décisions et avis des commissions et des comités consultatifs départementaux et régionaux (CODERST, CDNPS, etc.) et d'instaurer des règles de redevabilité à l'administration, laquelle serait alors tenue d'apporter une réponse motivée aux avis des conseils et commissions. Ces éléments seraient de nature à alimenter la participation du public dans le cadre des consultations parallélisées.

#### 3.4. Structurer la participation institutionnelle au niveau régional

Beaucoup de collectivités territoriales sont depuis des années engagées dans des démarches en faveur du développement durable. : Agenda 21, plan climat-air-énergie territorial (PCAET), écoquartiers, projet alimentaire territorial (PAT), démarches territoriales d'économie circulaire, etc. Toutefois, si les citoyens et les acteurs économiques, sociaux et associatifs y sont de diverses façons associés, ces associations demeurent sectorielles et la gouvernance à cinq n'en constitue pas véritablement le pivot. La relance en septembre 2023 de la planification écologique au sein des territoires avec les conférences des parties (COP) régionales constitue une occasion de davantage structurer et pérenniser les démarches de concertation sur les enjeux de transition écologique autour de ce principe.

Ce serait le moyen de construire et coordonner de manière efficace les politiques territoriales de planification écologique.

Représentant en région la société civile organisée, les CESER sont des assemblées consultatives majeures. Obligatoirement saisis d'un ensemble de documents stratégiques de planification préalablement à leur examen par le conseil régional (contrats de plan État-région, documents budgétaires, SRADDET et autres schémas directeurs), les CESER sont également appelés à s'exprimer sur les orientations régionales en matière d'environnement. En toute logique, le CESE estime qu'ils pourraient être associés à la construction de feuilles de route destinées à assurer une meilleure articulation entre les orientations stratégiques, situées

en général à l'échelle des régions, et les planifications opérationnelles situées à l'échelle départementale, d'agglomération ou sur un périmètre écologique.

Cette association n'est pas inexistante mais se concrétise sous des formes variables suivant les régions : contribution à la conférence des parties (COP) territoriale, association au titre de l'expertise lors des concertations, etc. Plutôt que d'être officiellement saisis, les CESER sont consultés à titre facultatif. Le CESE estime que, par souci de cohérence et de coconstruction des politiques de transition écologique régionales, une implication formelle des CESER dans la gouvernance territoriale de la transition écologique serait souhaitable, ainsi que son implication systématique dans la construction de la feuille de route régionale.

#### PRÉCONISATION #18

Pour assurer la pérennité et l'efficacité des COP régionales, le CESE préconise de les structurer solidement autour d'une gouvernance multipartite, en associant les CESER à l'élaboration des feuilles de route régionales, destinées à être déclinées dans les documents locaux de planification.

Au regard des objectifs assignés aux COP, de la démarche participative qui en constitue le moteur, de la nature de ses productions (contributions à des documents stratégiques territoriaux en rapport avec la transition écologique), le CESE appelle à conduire une réflexion sur les bénéfices à tirer d'une institutionnalisation plus poussée d'un dialogue multi-niveaux et multi-acteurs sur les politiques de transition, par analogie à la logique qui a conduit à la création du Conseil national de la transition écologique au niveau national.

Il se déclare convaincu qu'une gouvernance s'inspirant davantage de celle du Grenelle de l'environnement pourrait aller de pair avec la correspondance aux réalités locales et la souplesse de fonctionnement des COP.

### **3.5. Conforter le rôle de la CNDP au niveau national**

La CNDP doit ou peut être saisie pour une grande variété de plans et programmes, dès lors qu'ils présentent des enjeux nationaux et ont des effets notables sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Les saisines obligatoires n'appellent pas de remarques particulières. Elles portent sur les documents de planification stratégique ayant un impact majeur sur l'environnement et l'aménagement du territoire à l'échelle nationale : schéma décennal de développement du réseau (SDDR), document stratégique de façade (DSF), programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), etc.

Il existe d'autres plans et programmes comportant des enjeux importants, pour lesquels la saisine est, en revanche, facultative ou sur initiative : plans de niveau infrarégional ou local ayant des enjeux nationaux (SAGE, PCAET...), réformes de politiques publiques nationales, etc.

De manière générale, pour qu'un plan ou programme relève de la compétence de la CNDP, il doit, soit avoir des conséquences notables sur l'environnement et/ou l'aménagement du territoire, soit revêtir un caractère stratégique ou structurant à l'échelle nationale, soit impliquer des enjeux socio-économiques importants. Tous ne font cependant pas l'objet d'un débat public pour autant. Le CESE estime qu'un double élargissement pourrait être envisagé concernant les plan-programmes assujettis et le droit de saisine de la commission.

La CNDP peut ou doit être saisie par une série d'acteurs : le maître d'ouvrage, pour des projets entrant dans certaines catégories, l'autorité administrative, une association agréée de protection de l'environnement et le public. En l'absence de saisine formelle, elle peut également s'autosaisir d'un projet qui répond aux critères de sa compétence, mais uniquement sur des sujets à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public. En revanche, d'autres parties prenantes légitimes à intervenir dans la construction des politiques environnementales ne disposent pas de cette possibilité. Au regard de ses compétences et de sa composition, le CESE pourrait légitimement revendiquer un droit de saisine de la CNDP. Il a d'ailleurs déjà exprimé cette demande, en précisant que toute saisine serait préalable à un travail du CESE sur le sujet de ladite saisine. Cette proposition n'a jamais été suivie d'effet.

#### **PRÉCONISATION #19**

Le CESE renouvelle sa proposition de pouvoir saisir la CNDP sur les options générales en matière d'aménagement ou d'environnement. Cette saisine de la CNDP par le CESE serait préalable à un travail du Conseil sur le même sujet.

Il propose en outre d'ouvrir une réflexion avec les parties concernées sur l'intérêt que pourrait présenter un élargissement du droit d'autosaisine de la CNDP.

## C. Prévenir et gérer les conflits

En principe, une participation du public bien menée, inclusive sincère où les porteurs de projets sont disposés et ouverts à le faire évoluer ne devrait susciter que peu de conflit.

Cependant, des désaccords peuvent survenir malgré tout et donner lieu à des contentieux. Dans une société démocratique, rechercher le règlement d'un différend par un passage devant le juge n'est pas un échec. C'est un processus normal pour garantir l'effectivité des droits. Demander à ce dernier de valider ou d'annuler une décision sur la base d'un avis motivé peut également éviter qu'un conflit ne dégénère et ne devienne violent.

Force est toutefois de reconnaître que le parcours juridictionnel consomme du temps et mobilise une énergie et des financements qui pourraient être plus utilement employés. Les modes alternatifs de règlement des litiges présentent à cet égard des options intéressantes.

### 1. Anticiper les blocages, tirer enseignements des conflits

La convention d'Aarhus aspire à ce que les décisions environnementales soient les meilleures possibles pour l'ensemble du public concerné et prône l'application du triptyque information-participation-accès à la justice.

Si l'accès à la justice est garanti par la convention d'Aarhus, cela ne doit pas pour autant limiter la recherche de solutions alternatives à la résolution juridictionnelle des litiges.

Des évolutions relativement récentes se sont produites en la matière. La loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>22</sup> a généralisé la médiation en droit administratif, la rendant possible dans toutes les branches de ce droit, y compris l'environnement, et la médiation est encouragée par les tribunaux administratifs depuis plusieurs années.

Si le but recherché est principalement de désengorger les juridictions, la médiation permet également de favoriser le dialogue et de trouver des solutions durables et acceptables pour toutes les parties. En matière environnementale, les raisons de promouvoir la médiation tiennent en particulier à la possibilité d'adopter une approche holistique dans des dossiers complexes et à celle de bâtir des solutions plus adaptées aux réalités locales que les décisions de justice. Les autres arguments généralement avancés ne sont pas propres au domaine environnemental : gain de temps et d'argent par rapport aux longues procédures contentieuses (avocats, expertises judiciaires, dommages-intérêts, etc.), levée plus rapide de l'incertitude juridique, moindre préjudice d'image et meilleure acceptabilité, voire durabilité des accords.

Il est peu probable qu'un dispositif de médiation en matière environnementale puisse limiter le recours au juge, du moins d'une façon générale. Les projets et les contentieux environnementaux

<sup>22</sup> Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

sont de nature assez différente. Certains peuvent être très importants, concernez des infrastructures prévues depuis des dizaines d'années et qui ont fait l'objet de plusieurs procédures. D'autres sont relatifs à des opérations relativement limitées, relevant par exemple de la police des déchets. Dans le premier cas, lorsque des différends se manifestent à propos de projets dont les incidences environnementales sont importantes, les positions des parties, parfois nombreuses, sont le plus souvent très opposées. Dans un tel contexte il apparaît difficile de mettre en œuvre une procédure de médiation. Dans le second cas, en revanche, un médiateur environnemental pourrait probablement intervenir avec succès. Il est en effet impératif que les parties acceptent la médiation pour qu'elle puisse avoir lieu et surtout être utile.

Le rôle du médiateur est multiple : faciliter le dialogue, explorer les solutions, garantir la confidentialité et restaurer la confiance. Ce dernier facteur revêt une grande importance quand les acteurs en conflit doivent coexister sur un même territoire. Le médiateur doit aussi veiller à rééquilibrer le dialogue lorsqu'il existe une forte asymétrie entre les parties. Toutes ces fonctions requièrent des compétences professionnelles.

Par choix ou par méconnaissance, les justiciables ont eu jusqu'à présent peu recours à la médiation dans les litiges environnementaux. Cela tient en partie au fait qu'elle relève d'une démarche volontaire – le juge peut la proposer, non l'ordonner -, à laquelle la nature et la profondeur des différends ne se prête pas forcément. Les oppositions étant assez souvent radicales et cristallisées, elles se résolvent ordinairement dans le cadre d'un contentieux, abandonnant au juge le soin de trancher le désaccord.

Des difficultés d'ordre pratique ont aussi été soulignées par les participants à

la journée délibérative organisée par la commission de l'environnement en octobre 2024 sur le thème de la saisine : dispositifs peu connus, accès malaisé à ces derniers, difficulté de prévoir les coûts liés aux procédures (les médiations peuvent en effet être assez longues et nécessiter un investissement financier, car le médiateur doit être rétribué). Ce facteur peut représenter un obstacle dirimant pour certaines parties.

## PRÉCONISATION #20

Le CESE préconise de renforcer l'information sur la médiation auprès des justiciables et de créer un annuaire national ou régional de médiateurs agréés, spécifiquement formés aux enjeux environnementaux.

Pour garantir la force exécutoire des accords de médiation, le CESE préconise de les faire systématiquement homologuer par le juge administratif.

## 2. Apprendre des conflits passés ou en cours

La singularité des conflits n'exclut pas qu'une réflexion soit conduite sur leurs ressorts, leur déclenchement, leur évolution et leur résolution. Si aucun enseignement ne peut en être tiré quant à la conduite des processus de participation du public, au moins faut-il s'en être assuré.

Au reste, une caractéristique commune à ces situations semble pouvoir être dégagée en première analyse. Ainsi que l'a observé Pierre-Alain Roche, lors de

son audition, « lorsque se produit une radicalisation des positions et une de rupture du dialogue, le conflit devient le sujet des expressions, reléguant le plan ou le projet en arrière-plan. Les situations de crispation se doublent alors souvent d'une politisation des débats. »

Des similitudes contextuelles existent aussi, créées par le conflit mais alimentées aussi par d'autres acteurs. Ainsi, dans des dossiers complexes où se cristallisent des oppositions, les médias ont très souvent tendance à simplifier les positions des parties en présence, voire à les caricaturer. Les réseaux sociaux se prêtent bien davantage encore à cette schématisation, amplifient fréquemment et déforment parfois l'expression des divergences. Or l'exacerbation des conflits fragilise gravement la démocratie participative, voire la démocratie elle-même. Afin de ne pas amplifier artificiellement les tensions, le CESE appelle les médias à davantage de circonspection et de finesse dans l'analyse des conflits relatifs à des projets impactant l'environnement, les divergences d'appréciation ne valant pas d'être réduites à une opposition binaire entre manifestants et pouvoirs publics.

Bien entendu, les conflits qui se traduisent par des contentieux en justice, des formes de désobéissance civile, des violences de la part des forces de l'ordre et des opposants, légales ou illégales, légitimes ou illégitimes, ne posent rien de moins que le problème du fonctionnement de la démocratie

dans sa gestion des rapports de forces, mais plus fondamentalement encore les expressions d'intérêts ou des convictions divergentes. Il se focalise le plus souvent autour des enjeux de développement économique et de protection de la nature, les décisions alimentant le sentiment d'avoir gagné ou perdu au regard des dégradations environnementales ou bien des coûts économiques qui en résultent. L'analyse des retours d'expériences existants ou à établir sur la base des sources documentaires disponibles à laquelle invite le CESE n'ambitionne pas de résoudre ces problématiques mais d'apprécier en quoi la conduite des processus participatifs aurait pu ou non éviter les conflits, en atténuer la forme ou les canaliser. La pratique du retour d'expérience n'étant pas plus ancrée que celle de l'évaluation dans notre pays, c'est à une véritable révolution culturelle qu'appelle le CESE à cet égard.

#### PRÉCONISATION #21

Le CESE préconise que l'expérience des conflits passés et de leurs résolutions soit analysée avec l'appui d'organismes de recherche publique afin d'en identifier les traits communs et les singularités, d'en tirer les enseignements et de corriger les méthodes et procédures en conséquence.

### **3. Accélérer et clarifier les procédures contentieuses**

L'accès à la justice constitue le troisième volet du triptyque de la Convention d'Aarhus. En France, il est relativement aisés de saisir le juge de première instance de l'ordre administratif. Cette saisie est possible sans avoir à recourir à un avocat. En outre, la procédure est aujourd'hui intégralement dématérialisée, ce qui permet facilement de soumettre une requête, sans faire appel à un commissaire de justice pour délivrer une assignation. La procédure administrative française a donc ceci de particulier d'être facile d'accès.

Quoique possible, l'aide juridictionnelle est en revanche assez difficile à obtenir pour les associations. Toutefois, d'un point de vue juridique, il est surtout important de noter que le juge administratif reconnaît assez largement un intérêt à agir à la fois aux associations et aux citoyens. Au total, l'accès à la justice administrative en matière environnementale ne semble pas poser de problème particulier.

D'une certaine façon, le recours à la justice sanctionne l'échec de la procédure qui a conduit à l'autorisation environnementale, dont la participation du public. Or, des difficultés dont personne ne tire avantage se posent dans le traitement des dossiers à portée environnementale, créant ainsi des tensions inutiles dans la société. Les moyens dévolus à la justice, le respect de ses décisions et des grands principes de son organisation sont les clés d'une amélioration de son fonctionnement au bénéfice de tous.

#### **3.1. Raccourcir les délais d'instruction**

Les maîtres d'ouvrage et les personnes publiques responsables sont particulièrement sensibles à la question du raccourcissement des délais de réalisation des projets dont ils sont porteurs. Sont notamment visés les temps de procédure et d'instruction, lorsque le projet fait l'objet de contestations devant les tribunaux administratifs. En première instance, les délais de jugements sur des dossiers de fond se situent dans une fourchette de deux à trois ans. Ce temps peut paraître excessif et sa réduction une nécessité.

Quoiqu'il en soit, la carence de moyens de la justice française demeure. Il a été rapporté à la commission que le nombre de requêtes adressées au tribunal administratif de Lyon est passé de 10 000 en 2023 à 13 000 en 2024 et tend vers 16 000 en 2025 sans qu'aucun poste supplémentaire ne soit créé. Cet exemple illustre une situation tendue, régulièrement soulignée, ce dont témoignent entre autres les dernières données comparatives chiffrées publiées sur ce sujet. En 2022, les pays européens dépensent en moyenne 85,40 euros par habitant et par an pour leur système judiciaire. La France y consacre 77,20 €, l'Allemagne 136,10 € et l'Italie 100,60 €<sup>23</sup>. Malgré ce constat cruel, les impératifs gouvernementaux de réduction du déficit budgétaire et plus généralement de la dépense publique ne laissent guère présager un rattrapage de ce retard. Cette carence constitue toutefois une donnée essentielle du problème, qu'il importe de rappeler. D'autres leviers peuvent cependant être actionnés pour améliorer le fonctionnement de la justice en matière environnementale.

<sup>23</sup> Systèmes judiciaires européens, Rapport d'évaluation de la CEPEJ, Cycle d'évaluation 2024 (données 2022), Commission européenne pour l'efficacité de la justice, Conseil de l'Europe, septembre 2024.

## PRÉCONISATION #22

Le CESE observe à nouveau, avec beaucoup d'autres, que des gains très significatifs pourraient être obtenus sur le temps judiciaire, en faisant en sorte que les juridictions disposent des moyens suffisants pour juger plus rapidement.

L'effort entrepris en matière de formation initiale et continue des magistrats aux questions environnementales mérite en outre d'être poursuivi, étendu et renforcé.

### 3.2. Mettre fin aux anticipations sur les décisions au fond

En droit français, tout projet ou programme à fort impact environnemental doit faire l'objet d'une autorisation explicite pour être entrepris. À défaut d'autorisation, il est interdit. Des travaux d'ampleur sont cependant parfois engagés et menés à bien sans autorisation, en toute illégalité. Ils sont alors annulés a posteriori par des décisions de justice. Dans d'autres cas, les autorisations délivrées par les autorités publiques font l'objet de recours. La logique voudrait alors qu'il soit sursis au projet, dans l'attente de leur confirmation ou de leur annulation. Il peut toutefois en aller différemment. Comme l'illustre la mise en chantier de l'autoroute A69 au printemps 2023,

des travaux peuvent s'engager sur la base d'une autorisation contestée. Lorsque le risque est pris de réaliser une infrastructure d'importance sans attendre la confirmation par la justice de la régularité de l'autorisation, les conséquences financières peuvent être très sévères en cas d'annulation et les dégradations infligées à l'environnement potentiellement irréversibles. Cette possibilité d'agir avant que tous les contentieux ne soient purgés soulève de nombreuses questions. Dans le cas d'illégalité est avérée, le problème se pose de la suppression de l'ouvrage illicite, de la remise en état du site et du financement de l'ensemble de ces opérations.

De telles situations illustrent ce qui est parfois qualifié de politique ou de stratégie du fait accompli. Le temps qu'exige un retour au statu quo ante, le coût à assumer, les difficultés techniques à surmonter, le prix politique à payer quelquefois, peuvent en effet dissuader les autorités à faire respecter les décisions de justice et laisser finaliser le projet. Parfois sont-elles tentées de légaliser a posteriori des édifications achevées. Deux arguments, liés entre eux, plaident en faveur d'une modification de la situation actuelle. D'une part, la réaffirmation toujours utile de la France comme État de droit, lequel est « *une des conditions de notre démocratie et de notre vivre-ensemble* »<sup>24</sup> par le respect par tous des règles de droit fixées par le législateur, mais aussi des libertés et des droits de chacun qu'il

<sup>24</sup> Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État, entretien, [site](#) du Conseil d'État, 20 juin 2024.

garantit, avec un « *juge qui applique la loi au nom du peuple français* »<sup>25</sup>. D'autre part, la nécessité de mettre un terme à des situations ambiguës qui exacerbent les tensions entre parties défendant des intérêts opposés au nom de l'intérêt général.

Aussi apparaît-il judicieux d'atténuer les tensions possiblement générées par l'application de décisions de l'autorité administrative contre lesquelles s'exercent des recours. Parer à la tentation de certains porteurs de projets, voire d'autorités publiques, de mettre en œuvre des stratégies de fait accompli et éviter la commission de dégradations environnementales irréversibles sont autant de nécessités.

Il pourrait paraître de bon sens de suspendre l'application de décisions administratives faisant l'objet d'un recours, tant que le jugement n'est pas

rendu. Instaurer une telle règle remettrait cependant en cause le principe du droit administratif français suivant lequel une décision est exécutoire tant qu'elle n'a pas été annulée par le juge. Toutefois, l'auteur d'un recours au fond devant le juge administratif tendant à l'annulation d'une décision administrative peut également déposer une requête en référé tendant à la suspension de l'exécution de cette décision dans l'attente du jugement sur le recours au fond. La décision reste exécutoire jusqu'à ce que le juge ordonne la suspension provisoire de l'exécution d'une décision administrative. L'exécution de la décision sera alors suspendue au moment de la décision du juge des référés jusqu'à ce que le juge administratif se prononce sur le fond de l'affaire - et annule la décision s'il conclut à son illégalité.

### PRÉCONISATION #23

Les décisions administratives ont en principe un caractère exécutoire et sont immédiatement applicables. Le CESE préconise que le référé-suspension ait un effet suspensif dès la saisine du juge des référés, le temps que le celui-ci statue sur le référé-suspension.

Cette modification concourrait à restaurer un climat de confiance des citoyens envers les institutions décisionnaires et juridictionnelles, sous réserve que soient mises en place des procédures accélérées et les moyens correspondants pour le traitement de ces dossiers dans des délais raisonnables.

En cas d'atteinte grave et manifeste, le référé-liberté pourrait être mobilisé afin de garantir la liberté fondamentale de vivre dans un environnement sain et préservé<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé reconnu liberté fondamentale - Conseil d'Etat - 2022

### **3.3. Restaurer le double degré de juridiction dans certaines procédures contentieuses**

La garantie d'accès à la justice est le troisième droit consacré par l'article 1er de la Convention d'Aarhus. Cet accès au juge est également un principe protégé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme et par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Cependant l'accès aux juridictions d'appel n'est quant à lui pas protégé et la tendance à supprimer le double degré de juridiction tend à s'accélérer.

En effet, comme le relève un article publié sur le site du Conseil constitutionnel, « *Depuis 2018, les régimes dérogatoires au droit commun se sont ainsi multipliés, complexifiant souvent, sous couvert de « lois de simplification », le parcours du justiciable souhaitant se saisir du droit de l'environnement : suppression du double degré de juridiction en matière de contentieux relatif aux éoliennes , compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État pour les recours contre les projets éoliens en mer, réduction du délai de recours des tiers pour les projets d'énergies renouvelables hors éolien, suppression du double degré de juridiction en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ci-après « ICPE ») relatives à certains projets agricoles et réduction du délai de recours pour l'ensemble des ICPE. »*

Outre la question de la réduction des délais de recours, se pose donc celle, plus délicate, de la suppression, dans un certain nombre de cas, du double degré de juridiction. Si les raisons des réformes ayant conduit à ces décisions sont parfois entendables, elles sont avant tout d'ordre pratique en lien avec l'activité économique, la réalisation de projets publics jugés d'intérêt national ou encore le désengorgement des tribunaux : accélération et simplification des procédures, sécurisation plus rapide des projets, allègement de l'activité des tribunaux administratifs, etc.

On peut toutefois se demander si la recherche d'un tel gain de temps - une étude d'impact rigoureuse de l'effet de la mesure sur la durée totale d'un contentieux serait à mener - et d'une plus grande sécurité juridique en réponse aux enjeux économiques et de compétitivité justifie de modifier ainsi le système juridictionnel administratif. En d'autres termes, le fonctionnement de la justice administrative est-il un levier pertinent pour répondre aux enjeux de l'activité économique ou de la décision publique ? Le CESE observe qu'en contrepartie des bénéfices attendus, ces changements entraînent une diminution de garantie pour les requérants qui ne peuvent plus faire appel d'une décision du tribunal administratif. Seul un pourvoi devant le Conseil d'État, lequel juge en droit et non au fond, est envisageable.

La chance pour un requérant de voir son affaire réexaminée en fond par une autre juridiction est alors réduite à néant. Or les jugements de première instance cassés en appel ne sont pas si rares. Par ailleurs, cette suppression d'un degré de juridiction complique l'accès à la justice en l'éloignant du requérant et en rendant plus complexes et plus onéreuses ses démarches (les exigences de fond et de forme sont plus élevées devant le Conseil d'État).

Le CESE considère en conséquence que plusieurs éléments plaident en faveur d'un retour à la norme : offrir une seconde chance au débat sur le fond et corriger d'éventuelles erreurs grâce à un double degré de juridiction ; l'examen d'un même dossier par deux juridictions du fond renforce la qualité des débats et de la décision prise par les juridictions administratives.

#### PRÉCONISATION #24

Le CESE préconise, pour une meilleure qualité du débat juridique de rétablir le double degré de juridiction dans les procédures administratives qui ont vu sa suppression telles que le contentieux de certaines autorisations et déclarations environnementales.

Le CESE appelle aussi les pouvoirs publics à préserver le droit au contentieux sur le fond comme sur la forme.

<b>Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale</b>	<b>CGT-FO</b>
<b>Coopération</b>	
<b>Agriculture</b>	<b>Entreprises</b>
<b>Alternatives sociales et écologiques</b>	<b>Environnement et nature</b>
<b>Artisanat et Professions libérales</b>	<b>Familles</b>
<b>Associations</b>	<b>Non-Inscrits</b>
<b>CFDT</b>	<b>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</b>
<b>CFE-CGC</b>	<b>Outre-mer</b>
<b>CFTC</b>	<b>Santé &amp; citoyenneté</b>
<b>CGT</b>	<b>UNSA</b>



# Déclarations des groupes



## Déclarations des groupes



# Déclarations des groupes



## Déclarations des groupes



# Déclarations des groupes



# Déclarations des groupes



# Scrutin

**Le CESE a adopté  
cet avis.**

**Nombre de votantes  
et de votants : 123**

**Pour : 123**

**Contre : 0**

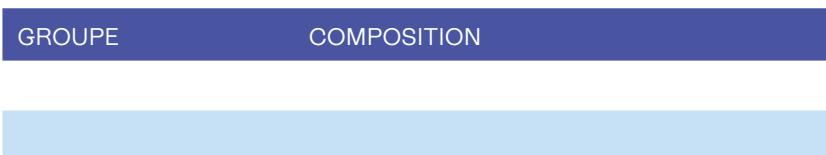
**Abstention : 0**

**Ont voté pour**

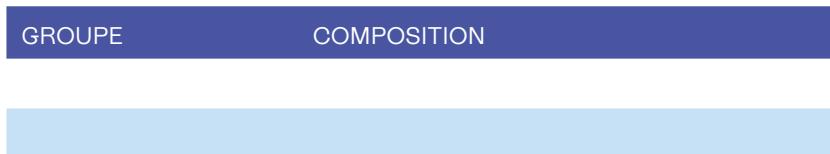
GROUPE

COMPOSITION

**Ont voté contre**



**Se sont abstenu.e.s**



# Annexes

1

## Composition de la commission de l'environnement à la date du vote

**Président**  
Sylvain BOUCHERAND

**Vice-Présidente**  
Marie-Josée  
BALDUCCHI

**Vice-Président**  
Gilles VERMOT  
DESROCHES

**Agir autrement pour  
l'innovation sociale  
et environnementale**  
Claire TUTENUIT

**Agriculture**  
Antoine AMÉCOURT (d')  
Thierry COUË  
Alain DURAND  
Pascal FEREY

**Alternatives sociales  
et écologiques**  
Eric MEYER

**Artisanat et  
professions libérales**  
Aminata NIAKATÉ

**Associations**  
Martin BOBEL  
Benoît MIRIBEL  
Jean-Pascal  
THOMASSET

**CFDT**  
Soraya DUBOC  
Pascal GUIHÉNEUF  
Marie-Hélène MEYLING  
Albert RITZENTHALER

**CFTC**  
Eric HEITZ

**CGT**  
Laurence HOEFFLING  
Alain LE CORRE  
Fabienne TATOT

**CGT-FO**  
Béatrice CLICQ  
Hervé QUILLET

**Entreprises**  
Pierre GOGUET  
Catherine GUERNIOU  
Nadine HAFIDOU  
Gilles VERMOT  
DESROCHES

**Environnement  
et nature**  
Sylvain BOUCHERAND  
Julie MARSAUD  
Élodie MARTINIE-  
COUSTY  
Nicolas RICHARD

**Familles**  
Marie-Josée  
BALDUCCHI

**Non Inscrits**  
Corine BEAUFILS

**Outre-mer**  
Ghislaine ARLIE  
Hélène SIRDER

**UNSA**  
Fanny ARAV

## 2

## Listes des personnes auditionnées et rencontrées

### **Michel Badré**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, ancien membre et rapporteur de la commission de l'environnement, premier président de l'Autorité environnementale, ancien membre de la mission de médiation sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, ancien président de la commission particulière du débat public sur la construction de nouveaux réacteurs nucléaires etc.

### **Carole Baudouin**

Déléguée concertations, parties prenantes et projets industriels du groupe EDF

### **Marc Clément**

Président de chambre au Tribunal administratif de Lyon, membre de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (IGEDD), membre de la commission d'éthique et de déontologie de l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire, Vice-président du comité d'application de la convention de Aarhus (UNECE), membre fondateur de l'Institut européen du droit (European Law Institute).

### **Amélie Coantic**

Adjointe au Commissaire Général au Développement Durable

### **Yves Contassot**

Membre de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) de Paris, co-président de France Nature Environnement (FNE) Paris

### **Estelle Dlouhy-Morel**

Membre du bureau de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNOE)

### **Anne Hébert**

Vice-présidente de la Communauté de communes Côte Ouest Centre Manche

### **Stéphane Hoynck**

Maître des requêtes au Conseil d'Etat, secrétaire général de la commission des sondages

### **Alain Jund**

Vice-Président de l'Eurométropole de Strasbourg en charge des mobilités, des déplacements et de la politique cyclable.

### **Jean-Pierre Le Lan**

Administrateur de l'association Eau et rivières de Bretagne, membre du Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST)

### **Nathalie Lemaître**

Déléguée régionale Ile-de-France Normandie du Réseau de Transport d'Électricité (RTE)

### **Marie-Line Meaux**

Présidente 2014-2018 du comité de dialogue de l'ANSES sur les ondes et la santé - co-garante CNDP 2018-2023 de la concertation post débat public sur le projet Cigéo de stockage des déchets nucléaires - membre associée de la commission particulière du débat public 2019 sur le 5ème plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs - co-garante CNDP 2020-2022 de la concertation post débat public du 5ème PNGMDR

### **Jean-Christophe Niel**

Ancien DG de l'IRSN (jusqu'à la fusion IRSN-ASN)

### **Marc Papinutti**

Président de la Commission nationale du débat public (CNDP)

**François Philizot**

Ancien préfet, ancien délégué interministériel au développement de la Vallée de la Seine

**Sylvain Raifaud**

Conseiller de Paris  
du 10<sup>e</sup> arrondissement

**Pierre-Alain Roche**

Spécialiste des enjeux hydrauliques,  
ancien directeur de l'agence de l'eau  
Seine-Normandie et membre associé  
de l'IGEDD

**Philippe Schmit**

Inspecteur général, Président de la mission régionale d'autorité environnementale d'Île-de-France (MRAe-IdF), Section habitat, aménagement et cohésion sociale Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable

**Leah Wilson**

Directrice RSE, Imerys

# 3

## Mise en perspective et état des lieux

### SOMMAIRE

#### **Chapitre I - Histoire et fondements de la démocratie participative**

- I. Une très longue histoire
- II. Fondements et limites de la démocratie participative
- III. L'impossible écologisation de la démocratie ?

#### **Chapitre II - Structuration et évolution de la participation du public**

- I. De la démocratie participative à la démocratie environnementale
- II. Démocratie écologique contre démocratie environnementale ?
- III. Le temps des restrictions

#### **Chapitre III - Une participation du public aux dispositifs riches et complexes**

- I. Une architecture complexe
- II. Un florilège de dispositifs participatifs

#### **Chapitre IV - Les défis contemporains de la participation du public**

- I. Des fragilisations fonctionnelles et structurelles
- II. Une démocratie participative peu respectée et contestée

## INTRODUCTION

Le 9 octobre 2024, à l'initiative de la commission de l'environnement du Conseil économique, social et environnemental, s'est déroulé au palais d'Iéna un événement consacré à la démocratie environnementale.

La réflexion autour de cette thématique a été plus spécifiquement centrée sur un des piliers de cette dernière : la participation citoyenne à l'élaboration des décisions publiques comportant des conséquences sur l'environnement. Les ateliers citoyens du matin et les tables rondes de l'après-midi de cette journée d'étude ont permis de dresser un état des lieux des expériences et des attentes relatives aux dispositifs de participation et de concertation des publics. Elles ont

également permis de dégager des pistes d'évolutions ou de réformes susceptibles d'améliorer ces dispositifs afin de réenchanter la participation du public.

La saisine à l'origine de l'avis qui précède constitue un prolongement de cet événement, envisagé en réalité comme la phase initiale du travail que la société civile organisée a souhaité engager sur cet aspect particulier de la démocratie participative, dans le champ environnemental. En première analyse, il lui a en effet paru que la participation traverse une crise. En témoignent notamment la faible participation des citoyennes et des citoyens aux enquêtes et débats publics, mais aussi les modifications législatives

et réglementaires récentes ou en cours, qui tendent par divers moyens à réduire la part de la démocratie participative dans la prise de décision. Paradoxalement, ce mouvement s'opère au nom de l'efficience, censée seule pouvoir répondre efficacement à l'urgence de la transition écologique. La transition contre la démocratie en quelque sorte. Serait imputable à celle-ci de retarder exagérément les projets industriels, voire de les mettre en péril, contrariant ainsi la réindustrialisation et l'atteinte des objectifs environnementaux de la France.

Face à ce constat, d'autres analystes estiment que les mécanismes de la démocratie environnementale sont non seulement insuffisants, mais encore trop peu et trop tardivement mobilisés. Pourtant, en permettant l'amélioration de la qualité des projets et leur acceptabilité, ils permettraient de limiter les recours contentieux et, en définitive, de gagner du temps. Il est également souligné que l'absence de redevabilité, mais aussi la conviction que la prise de décision concernant la réalisation des projets ou la mise en œuvre des plans et programmes fait fi de la consultation de la population, alimentent des frustrations démobilisatrices, des ressentiments et des oppositions fortes pouvant aller d'actions en

justice jusqu'à des mouvements de désobéissance civile. Ainsi, le temps excessif qui s'écoule entre la naissance d'un projet et son aboutissement serait imputable à un défaut démocratique.

Dans un tel contexte, d'innombrables travaux académiques pourraient être convoqués pour réexaminer les fondements doctrinaux, politiques ou juridiques de la démocratie environnementale, comme branche particulière de la démocratie participative. Plus modestement, il ne sera ici question que de son pivot : la participation du public. Les modalités de sa mise en œuvre paraissent en effet devoir être questionnées et renouvelées afin de leur conférer un nouveau dynamisme à même de servir l'intérêt collectif, le pari étant fait que les bénéfices seront réels pour les pouvoirs publics, pour les porteurs de projets et, bien entendu, pour les parties prenantes, au premier rang desquelles les citoyennes et les citoyens concernés. Bien que majeure, la participation du public aux décisions relatives à des projets impactant l'environnement ne constitue néanmoins qu'une des dimensions de la démocratie environnementale. Aussi a-t-il paru nécessaire de rappeler la genèse et les fondements de cette dernière avant d'examiner les problématiques propres à la participation.

# Chapitre I – Histoire et fondements de la démocratie participative

Inscrite dans la loi, la participation du public aux décisions ayant une influence sur l'environnement résulte d'une histoire à la fois ancestrale et récente. Elle émerge au confluent de deux courants :

celui de la démocratie participative, parfois qualifiée de délibérative, et celui de la démocratie écologique. Elle constitue aujourd'hui le centre de gravité de la démocratie environnementale.

## I. Une très longue histoire

Dessiner à grands traits le paysage mouvant dans lequel elle s'inscrit permet d'approcher la complexité et la profondeur des évolutions dont elle est

une des incarnations et, peut-être, de mieux mesurer l'importance des enjeux qui s'y rattachent.

### A. La participation, source de la démocratie

Les fondements de la démocratie délibérative se confondent avec ceux de la démocratie elle-même. Ils plongent leurs racines dans l'Athènes classique<sup>1</sup>, celle du siècle de Périclès, au cours duquel la souveraineté de l'assemblée populaire atteint un niveau qu'aucun parlement n'approchera par la suite. Il est vrai que dans la cité-État, le nombre des citoyens exerçant le pouvoir se confond quasiment avec celui des citoyens sur lesquels il s'exerce<sup>2</sup>.

Du VII<sup>e</sup> siècle au début du V<sup>e</sup> siècle, Dracon, Solon et Clisthène, législateurs et hommes d'État, jettent les bases de la démocratie directe. Celle-ci réside pour l'essentiel dans l'égalité devant la loi (isonomie), et la participation aux décisions

d'ordre public avec, en théorie, obligation de participer à toutes les assemblées populaires (Ecclésia), convoquées une quarantaine de fois par an. Lieu d'expression et de débat, l'Ecclésia vote les lois, le budget, la guerre ou la paix et élit les magistrats. Les décisions sont prises au scrutin majoritaire. Il est à noter que, selon l'historien Paulin Isnard, la figure de l'expert, dont le savoir constituerait un titre à gouverner, est inconnue des Athéniens de l'époque classique. Le développement de « l'expertise servile » serait même le produit de l'idéologie démocratique, « qui refusait que l'expertise d'un individu puisse légitimer sa prétention au pouvoir »<sup>3</sup> et cantonnait donc les experts hors du champ politique.

<sup>1</sup> V<sup>e</sup>-IV<sup>e</sup> siècle av. J-C. Par convention, l'historiographie situe plus précisément l'âge classique d'Athènes entre la bataille de Salamine, qui marque la fin de la première guerre médique (480 av. J.-C.) et la mort d'Alexandre le Grand (323 av. J.-C.).

<sup>2</sup> Rappelons que la citoyenneté, à Athènes, est l'apanage des hommes de plus de 20 ans, nés de parents athéniens et ayant achevé leur formation militaire (éphébie). Sont donc *a priori* exclus de ce statut les femmes, les étrangers, les métèques et les esclaves, soit la majeure partie de la population. *Via* les pratiques religieuses cependant, les femmes se voient reconnaître ce statut, sous des formes variables dans le temps et l'espace.

<sup>3</sup> Paulin Isnard, *La démocratie contre les experts. Les esclaves publics en Grèce ancienne*, Seuil, 2015.

La république qui prend forme à Rome à la même époque est très différente : si la citoyenneté y est plus ouverte qu'à Athènes, la naissance et la fortune y conditionnent la possibilité de participer à la vie politique et d'occuper des charges publiques, ce qui n'est pas le cas à Athènes. La République romaine n'est pas une démocratie. Y existent pourtant deux types d'assemblées populaires : les *contiones*, assemblées informatives dans lesquelles sont présentés des projets de loi ou exposées des questions politiques, et les comices (*comitia*), assemblées délibérantes dans lesquelles sont élus les magistrats, pris des décrets et votées des décisions importantes : la guerre ou la paix, par exemple. Les membres de l'assemblée ne peuvent cependant ni débattre des textes présentés, ni les amender. Ils sont enfermés dans l'alternative de l'approbation ou du refus. Sans entrer dans le détail, il apparaît que « *la fonction de l'assemblée populaire, dans ce système politique, se réduisait à entériner le consensus [de l'aristocratie romaine sur tel ou tel sujet]. Les sources le confirment : aucune loi normative présentée par un magistrat ne fut rejetée dans un vote.* »<sup>4</sup> Dans la Rome de la République, le poids politique d'un désaveu est tel qu'il convient de se prémunir contre tout rejet. La convocation d'une ou plusieurs *contiones* par l'auteur d'un projet de loi a donc pour fonction principale de sonder

l'opinion du peuple et de déterminer l'intensité de ses convictions sur le sujet considéré avant de présenter ledit projet (*rogatio*) devant les comices. Assemblées des débats, les *contiones* sont des lieux d'information réciproque (présentation-réactions), d'interaction entre l'aristocratie et le peuple. Elles jouent aussi un rôle de filtre, de façon à éviter que ne parviennent devant les comices des textes qui se heurteraient à l'hostilité des citoyens, alors que la règle tend à leur adoption sous l'apparence d'un consensus. Egon Flaij écrit que les *contiones* sont, au sens littéral, « *le lieu institutionnalisé de la mesure de la préférence* »<sup>5</sup> et observe qu'elles sont l'objet d'un fort investissement politique de la part de la classe dominante. Privées du pouvoir de décision, elles sont paradoxalement l'endroit où la volonté du peuple romain est prise en compte dans le cadre institutionnel, où le peuple a la possibilité de participer aux décisions politiques.

Ainsi donc, une partie des problématiques actuelles sur la place de la population dans la décision publique est déjà présente dans le monde antique occidental. Se distinguent dès cette époque démocratie réelle et démocratie formelle. Pour autant, un regard trop juridique et institutionnel sur ces deux sociétés pourrait conduire à en schématiser exagérément la vision. Si l'on réduit le politique au domaine de la décision prise par les membres d'une communauté s'étant dotée

<sup>4</sup> Egon Flaij, *L'assemblée du peuple à Rome comme rituel de consensus*, dans : Actes de la recherche en sciences sociales. Vol.140, décembre 2001.

<sup>5</sup> Op. Cit.

d'institutions, le tableau est clair. Cette conception s'accorde parfaitement à la démocratie athénienne<sup>6</sup>, où l'assemblée populaire est décisionnaire, nonobstant quelques variations suivant les époques et les lieux. En revanche, cette approche conduit à porter une appréciation biaisée de la République romaine. Elle invite à ne considérer que les comices, à l'exclusion des *contiones*. Or, le rôle de ces assemblées consacrées à l'information et au débat soulève des interrogations qui trouvent des échos dans la période contemporaine.

D'aucuns y décèlent l'intelligence ou le cynisme politique de l'aristocratie romaine, consistant à actionner des mécanismes de démocratie participative ou consultative – ces concepts n'ont pas cours à Rome ; l'anachronisme est volontaire – dans le but de cautionner des mesures dont elle est l'initiatrice, en leur conférant un surcroît de légitimité.

Autre avantage pragmatique : identifier et canaliser les oppositions, tout en mesurant l'intensité, et fournir dans un cadre institutionnel un exutoire à la libre parole des citoyens.

Réduire ces assemblées à l'expression d'une manipulation cynique parfaitement maîtrisée serait cependant abusif. Le consensus sénatorial préalable à la présentation des projets peut ne pas être partagé par les citoyens ; la communication, l'argumentation et la harangue peuvent échouer à convaincre. Les *contiones* se trouvent de ce fait investies d'un pouvoir réel : à seule fin d'éviter le risque d'un rejet par les comices, les textes dont elles sont saisies sont infléchis en conséquence, voire retirés. À ce titre, elles apparaissent véritablement comme « *le lieu de l'élaboration de la nécessaire approbation des lois* »<sup>7</sup>.

## B. La montée en puissance de la démocratie participative en France

2 500 ans plus tard, dans le cadre des États-nations démocratiques, intégralement peuplés de sujets de droit juridiquement égaux entre eux, les citoyennes et les citoyens, la question de la participation de la population aux décisions qui la concernent continue de se poser, en France comme ailleurs. Selon Jean-Pierre Gaudin, « *les formes modernes d'aide à la décision ont pris, à partir de 1945, deux voies bien distinctes. D'un côté, une expertise essentiellement technico-économique,*

*destinée à optimiser la croissance. De l'autre, un appel, plus marginal, à la parole des citoyens et à une consultation du public.* »<sup>8</sup>

### 1. Années 1960-1970 : urbanisation et participation militante

Dans ces décennies d'après-guerre, la participation citoyenne se développe à l'échelle des communes, à la faveur de grands projets d'aménagement urbain, d'opérations de rénovation et/ou de constructions de logements,

<sup>6</sup> Elle prend fin dans en 322 av. J.C., avec une réforme de la Constitution imposée par le général macédonien Antiparos, et le remplacement des institutions athénienes un régime oligarchique. À noter que cette datation « classique » est remise en question par l'historiographie contemporaine.

<sup>7</sup> Op. Cit.

<sup>8</sup> Jean-Pierre Gaudin, *La démocratie participative*, Armand Colin, 2013.

en particulier des « grands ensembles », sortis de terre dans les années soixante et soixante-dix. Cette participation des habitants au développement de leur territoire se réalise suivant deux axes : l'animation sociale de ces nouveaux espaces, voulue par les pouvoirs publics, mais, le plus souvent, l'opposition aux projets ou les revendications tenant à la situation excentrée de ces ensembles et leur sous-équipement notable en écoles, transports collectifs, services publics et espaces verts. Suivant les cas, la prise en compte de l'expertise d'usage des habitants est reconnue et mise à profit, ou bien revendiquée suivant des thématiques plus ou moins politisées et plus ou moins radicales. C'est dans ce contexte de conflits urbains qu'au début des années soixante, des groupes d'action municipaux (GAM) se créent, qui s'efforcent de peser sur les choix des municipalités. Ces organisations sont soutenues et leurs membres formés aux affaires municipales par l'Association pour la démocratie locale et sociale (ADELS). Au fil des ans, en parallèle d'une stratégie conflictuelle avec les pouvoirs publics qui se développe de manière accrue après 1968, la logique plus collaborative des GAM débouche sur la création par certaines municipalités de commissions dites, à l'époque, « extra-municipales », dans lesquelles s'organisent de façon permanente et en marge des institutions des échanges entre habitants, élus locaux, experts et chercheurs sur des choix d'aménagement et de gestion locale. Considérées comme peu significatives au regard de leurs

résultats, ces initiatives fondées sur l'idée d'une contre-expertise en réaction à la technicisation croissante des décisions politiques, enclenchent cependant un mouvement qui ne s'arrêtera plus. En élargissant le champ, on observe que le thème de la participation fait florès tout au long de la décennie soixante-dix. Il est essentiellement porté par deux facteurs contextuels : les luttes écologistes, en particulier contre l'édification de centrales nucléaires et le développement de la filière, mais aussi les combats en rapport avec le cadre de vie : logements, transports, équipements de proximité, etc. Le développement local, dont le concept et les pratiques émergent durant cette période, en réaction à un pouvoir jugé trop centralisé, est par exemple fondé sur une procédure contractuelle tendant à associer une multiplicité d'acteurs autour de la négociation d'un projet. On commence alors à parler de « coproduction » des politiques publiques. Cette tendance se confirme et s'amplifie au cours de la décennie suivante.

## **2. Années 1980 : implication citoyenne dans le développement social urbain**

Créé en 1977 pour lutter contre la dégradation des quartiers HLM, un groupe de travail interministériel baptisé « habitat et vie sociale » (HVS) se voit confier pour mission le financement de l'aménagement de sites de banlieues et la mise en place d'un accompagnement social. Après l'arrivée de la gauche au pouvoir, est décidée dès 1981 la création d'une commission

nationale pour le développement social des quartiers<sup>9</sup>. C'est sous son impulsion que sont expérimentées à grande échelle des démarches innovantes fondées sur la collaboration active des habitants au traitement des questions qui les concernent. Leur intervention et celle des associations dans l'élaboration des projets locaux est rendue possible par des innovations institutionnelles à différents échelons territoriaux. Ainsi, dès le début des années quatre-vingt, on tente « *de combiner de manière neuve des opérations de réhabilitation des grands ensembles, et des politiques d'insertion sociale avec des démarches de participation ou de mobilisation citoyenne (...) Si le développement social urbain se caractérise par un objectif urbanistique, il veut également être un style proprement participatif d'action publique* »<sup>10</sup>. Paradoxalement, l'essor de la politique de la ville, au cours de ces années, avec la généralisation qu'elle suppose, ne va pas satisfaire les espérances initiales, la société civile étant de moins en moins présente dans l'élaboration des plans et programmes. Pour autant, des modifications structurelles se produisent durant cette période, qui auront leur importance : création en nombre d'intermédiaires sociaux, soutien aux associations ; autant d'acteurs gagnant progressivement en compétences et œuvrant à la promotion de la participation. Par ailleurs, les commissions locales, en dépit de leurs fragilités, deviennent des agents d'une interaction pérenne entre la sphère institutionnelle et celle de la société civile.

Au-delà des questions en rapport avec l'urbanisation, une évolution de fond va permettre et soutenir la dynamisation des initiatives locales en général et le dialogue démocratique : la décentralisation. Ce vaste mouvement de transfert de compétences s'accompagne d'une redécouverte de la démocratie locale. La décentralisation est à la fois son moteur et son terrain d'applications depuis maintenant plus de quarante ans. Dans la même décennie, montent également en puissance les démarches de projet, situations intermédiaires entre planification et procédures de gestion de court terme. Or, les projets sont censés être formulés, soutenus et mis en œuvre par les acteurs qui s'y associent. Une démarche de projet est donc sous-tendue par un processus d'accord et la « culture du projet » nécessairement liée à une dimension participative.

### **3. Depuis les années 1990 : structuration et institutionnalisation de la participation**

À partir des années quatre-vingt-dix, la participation citoyenne locale se banalise puis s'institutionnalise, prenant parfois un caractère obligatoire. Les conséquences importantes de ces projets sur le cadre de vie, l'environnement, voire l'économie des territoires concernés justifient cette évolution. Ainsi que le constate Simon Wuhl, les pouvoirs publics s'efforcent de répondre à une demande croissante de démocratisation dans la prise de décision. Ils s'emploient « *à formaliser, à institutionnaliser et à promouvoir une véritable ingénierie de la participation des usagers* »<sup>11</sup>. À cet égard, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie

9 Le décret portant création de cette commission ne sera publié qu'en 1986 (Décret n° 86-183 du 6 février 1986).

10 Jean-Pierre Gaudin, *Op. Cit.*

11 Simon Wuhl, *La démocratie participative en France : repères historiques. Des années 1960 aux années 2000*, Cités Territoires Gouvernance, 2009.

de proximité peut être considérée comme un aboutissement : une institutionnalisation à l'échelle nationale de la participation locale des habitants.

L'extension des pratiques participatives s'observe sous un angle thématique et territorial. Dans les années quatre-vingt, le corpus juridique de la « politique de la ville » s'enrichit de dispositions relatives à la participation. Le mouvement se poursuit depuis lors, jusqu'à la création des conseils citoyens en 2014, avec pour but affiché de renforcer la démocratie locale, permettre l'appropriation collective des projets et bâtir des solutions durables. La politique environnementale intègre également de longue date la participation citoyenne. Les sept chapitres du titre II du code de l'environnement, intégralement consacrés à l'information et la participation citoyenne, fixent les droits octroyés au public dans le cadre d'une consultation et garantissent le respect de principes considérés comme incontournables pour assurer la qualité de la participation. Si la participation constitue une dimension structurelle de la politique relative à l'environnement, assise sur de textes et des dispositifs dont il sera question plus avant, elle s'étend potentiellement aujourd'hui, dans une moindre mesure et dans une

optique plus ponctuelle, à tous les champs des politiques publiques (développement économique, politiques sociales, tourisme, etc.). En témoigne la création en 2019 d'un Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC), chargé d'appuyer sans exclusive les ministères et les services de l'État dans leurs projets participatifs. Moins attendu, les juridictions financières comme la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes organisent des « campagnes de participation citoyenne » destinées à recueillir les suggestions des citoyens quant aux thèmes de leurs futurs rapports.

Comme on le constate, une autre évolution est en cours : le développement de la concertation et de la participation à l'échelle nationale. En dehors des formes traditionnelles que constituent le référendum et le droit de pétition devant les assemblées parlementaires<sup>12</sup> et depuis 2008 devant le Conseil économique social et environnemental<sup>13</sup>, des dispositifs nationaux ont vu le jour, parmi lesquels : les référendums d'initiative partagée, les conférences<sup>14</sup>, les conventions citoyennes<sup>15</sup> et, depuis 2023, la première application de dialogue continu et direct entre les ministres et les citoyens, dénommée Agora. L'entrée en vigueur de

<sup>12</sup> Ce droit de pétition existe depuis la Révolution française. Il est défini par l'ordonnance du 17 novembre 1958 et les règlements de chacune des assemblées. Elles peuvent être aujourd'hui déposées sur la plate-forme numérique de l'Assemblée nationale ou celle du Sénat.

<sup>13</sup> Depuis la réforme constitutionnelle de 2008 (article 69), le CESE peut être saisi par voie de pétition citoyenne sur toute question à caractère économique, social ou environnemental.

<sup>14</sup> Peu utilisées, ces dispositifs inspirés des pratiques danoises ne rassemblent que peu de citoyennes et citoyens. Les plus connues ont porté sur les organismes génétiquement modifiés (1998), le changement climatique (2002), la bioéthique (2009) et la fin de vie (2013).

<sup>15</sup> Organisées à l'initiative du gouvernement, les conventions citoyennes ont eu pour thèmes la lutte contre le réchauffement climatique (2021) et la fin de vie (2023).

cette application illustre la multiplication des consultations en ligne auprès du grand public, parfois organisées dans le cadre d'états généraux, d'assises ou de concertations institutionnelles permises par les technologies numériques et Internet. Sont en effet venues compléter

les outils classiques d'organisation (débats publics, consultations, conseils de quartier, conseils consultatifs, budgets participatifs, etc.) de nouvelles méthodes pour favoriser l'expression citoyenne, au premier rang desquelles la participation via des outils numériques.

## C. Un cadre limité mais des modalités plurielles

La participation de la société civile et du public s'est essentiellement développée aux échelons territoriaux (communes, communautés de communes, départements, régions) pour plusieurs raisons institutionnelles. Dès le 15 octobre 1985, la Charte européenne de l'autonomie locale consacre « *le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques* », défini comme « *le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale* » et précise qu'il « fait partie des principes démocratiques communs à tous les États membres du Conseil de l'Europe ». Une quinzaine d'années plus tard, la France l'a imposé par une série de lois. En 1999, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet ou LOADT, oblige les établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants à créer un conseil de développement (CoDev). Émanation de la société civile, ces conseils sont composés de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. En dessous du seuil fixé par la loi, leur mise en place relève d'une délibération de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En 2002, la loi relative à la démocratie de proximité impose la création des conseils de quartier dans toutes les villes de plus de 80 000 habitants, en laissant le

soin aux conseils municipaux d'en fixer la composition et les modalités de fonctionnement.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République et les lois organiques afférentes clarifient le paysage de la démocratie participative. Elles indiquent que représentation et participations doivent coexister et s'articuler en reconnaissant :

- aux élus, la décision, la garantie de la mise en œuvre du projet commun et du respect des intérêts collectifs ;
- aux citoyens, un droit de proposition et d'évaluation.

En matière de politique de la ville, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 a rendu obligatoire la création de conseils de quartier dans le but d'associer les habitants et acteurs des quartiers prioritaires à la gouvernance de cette politique partenariale.

Au fil du temps, plusieurs enjeux propres aux dispositifs participatifs ont été identifiés, dont deux fondamentaux : « *la nécessité de mieux encadrer la participation citoyenne pour fixer des garanties et donner envie aux citoyens de s'impliquer et désigner un garant neutre qui s'assure que toutes les paroles sont entendues, qu'il existe une certaine représentativité dans le public consulté, que le périmètre de consultation est bien le bon, que tous les*

*scénarios sont sur la table et qu'ils sont déclinés de manières objectives et transparentes* »<sup>16</sup>.

Parmi les dispositifs de participatifs existants, certains sont inscrits dans la loi, d'autres relèvent de l'initiative d'exécutifs territoriaux. Ceux qui ressortissent à la loi figurent dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), dont un titre est consacré à l'*« information et [la] participation des habitants »*. Y sont notamment évoqués les conseils de quartier et les comités consultatifs. D'autres outils, comme les conseils participatifs, avec des membres tirés au sort, ont vu le jour. Ils sont à la main des élus, qui leur confèrent plus ou moins de pouvoir. Il en existe partout. En 2020, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a par exemple recensé et analysé plus de 250 expériences d'assemblées ou de jurys composés de citoyens tirés au sort à travers le monde, phénomène qualifié par les auteurs de « vague délibérative ». Toujours consultatives, les propositions de ces assemblées peuvent cependant faire l'objet d'une délibération obligatoire des assemblées élues ou d'un référendum, comme ce fut le cas en Irlande en 2011 et 2015. D'autres initiatives, plus radicales, consistent à dégager des fonds destinés à financer l'auto-organisation des citoyens.

Encadrées ou non par la loi, ces structures mettent en œuvre la démocratie participative à des degrés divers.

Sont traditionnellement distingués quatre niveaux dans la « participation » :

- ➔ l'information est « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires locales et un principe essentiel de la démocratie locale* » (article L.2141-1 du CGCT). Indispensable à toute forme de participation, elle ne saurait en être considérée comme une des formes ;
- ➔ la consultation, elle aussi reconnue comme un droit par ce même article, consiste à collecter les avis de la population sur un sujet donné et à les faire remonter jusqu'aux élus ;
- ➔ la concertation élève le citoyen au rang d'interlocuteur. La teneur des débats contradictoires est prise en considération dans les arbitrages conduisant à la décision ;

la décision prend généralement la forme d'un scrutin, tel que le référendum local, organisé à l'initiative des élus ou des citoyens. Si le premier cas de figure entre dans le champ de la démocratie participative, le second fait débat : lorsque pouvoir d'initiative et pouvoir décisionnel se conjuguent, on se rapproche d'une démocratie directe. Quel que soit le niveau de participation du public adopté, son succès dépend au moins de trois conditions : une ingénierie de qualité, laquelle suppose des moyens humains et financiers adéquats ; une inclusion réussie, de façon à ne pas

<sup>16</sup> Émilie Chalas, députée, coauteure avec Hervé Saulignac d'une communication établie au terme d'une mission « flash » de l'Assemblée nationale sur la démocratie locale et la participation citoyenne, 6 février 2019.

reproduire, voire renforcer, les inégalités qui traversent la société et conditionnent le degré d'influence de chaque citoyen sur la décision et, enfin, une articulation sincère entre participation et décision. Un rapport effectif entre le lieu du débat et le lieu de la décision ne signifie pas pour autant

que celle-ci sera conforme aux idées et propositions majoritairement avancées par les participants. Cependant, le choix des autorités doit alors être motivé par des réponses circonstanciées apportées aux demandes non satisfaites.

## D. Les effets de la dynamique participative

La généralisation et la structuration réglementaire des démarches de participation citoyenne, leur institutionnalisation, vont de pair avec la constitution d'une ingénierie de la participation grâce à l'apport de compétences très diversifiées d'une multitude d'acteurs impliqués dans la démarche (experts, juristes, sociologues, militants associatifs, etc.). Cette évolution des politiques publiques produit un double effet : des animateurs et chefs de projet deviennent porteurs d'un développement politique « favorisant

*l'implication directe des habitants et stimulant les énergies citoyennes »<sup>17</sup>* et un mouvement de professionnalisation d'acteurs relevant ou non de l'économie de marché s'enclenche : agences de communication ou de concertation, associations, collectivités territoriales, spécialistes des technologies dites civiques (*civic tech*), qui peuvent être aussi bien des associations, que des collectifs, des sociétés, des ONG, voire de simples citoyens. La participation est devenue une activité professionnelle à part entière.

## II. Fondements et limites de la démocratie participative

Les initiatives dont il vient d'être donné un aperçu, traduisent et alimentent tout à la fois l'idée persistante d'une nécessaire intervention directe des citoyens dans le champ de la décision politique. La place de ces mouvements, leur légitimité, leur rôle fondamental ou correctif par rapport à la démocratie représentative continuent de faire l'objet de travaux.

Des fondements théoriques tendent à en justifier le bien-fondé, sinon la nécessité, tandis que des facteurs circonstanciels en soulignent plus que jamais le besoin. Les limites des dispositifs participatifs, aussi divers soient-ils, ne doivent pas pour autant être occultés.

---

17 Jean-Pierre Gaudin, Op. Cit.

## A. Un statut et une fonction mal assurés

La démocratie participative peine encore et toujours à trouver une place et une légitimité singulières, prise en étau entre une dialectique du conflit inhérente à des sociétés inégalitaires et une logique délibérative et transactionnelle entre société civile et pouvoir politico-administratif, qui postule une forme d'égalité entre les parties. La fonction assignée à la démocratie participative ou celle qu'elle remplit de facto n'est pas tellement plus claire et a évolué dans le temps.

### 1. Un positionnement compliqué

La démocratie participative se situe en réalité entre deux courants : celui du conflit et celui de la démocratie délibérative. Le premier se fonde sur une critique radicale de la démocratie représentative, qui va de Karl Marx à Hannah Arendt, nonobstant les conclusions différentes auxquelles ces philosophes parviennent. En France, l'histoire des luttes ouvrières et des mouvements sociaux a plutôt conduit à considérer le conflit comme la condition d'accès à une démocratie véritable et l'établissement d'un rapport de force comme un préalable à toute négociation plus égalitaire. Cette prise en compte de la dissymétrie des situations de pouvoir dans la gouvernance rapproche plus de Marx que de Arendt. Les origines des conflits et les aspirations dont ils sont porteurs excèdent la seule revendication d'une plus juste répartition des ressources matérielles : lutte pour la dignité, contre le mépris et l'invisibilité sociale, pour la reconnaissance de la capacité à participer au

développement de la société. Autant d'aspirations illustrées récemment, entre autres, par le mouvement dit des « gilets jaunes ». La logique conflictuelle comme levier démocratique a cependant ses limites : citoyennes et citoyens n'ont pas de statut défini au regard de l'organisation économique et sociale de la société ; issus de groupes d'appartenances multiples, ils sont porteurs d'intérêts contrastés ; partant, il leur est difficile de maintenir une pression dans la durée et de se trouver en position de mobiliser efficacement les compétences nécessaires quand vient le temps de la négociation. Elle ne peut donc être une solution suffisante pour pallier les insuffisances de la démocratie représentative.

Le courant de la démocratie délibérative, théorisé par Jürgen Habermas, se situe à l'exact opposé de l'approche précédente. Ce courant fait l'impasse sur les inégalités de compétences et de pouvoirs entre citoyens, de même qu'entre citoyens et institutions au sein des espaces publics de débat. Occultation d'autant plus paradoxale que le caractère égalitaire des échanges est supposé nécessaire à la pratique délibérative telle qu'imaginee par Habermas dans son modèle procédural, tout entier tourné vers la recherche d'une entente entre la société civile et le système politico-administratif. Autre singularité : alors que les dispositifs de démocratie participative visent à une association plus ou moins étroite de la population à la prise de décision, voire à la gestion directe ou partagée d'une fraction des

ressources publiques, la démocratie délibérative est résolument centrée sur l'étendue et la qualité des discussions. Elles doivent pouvoir réunir tous les citoyens qui le souhaitent, respecter des règles procédurales telles que la publicité des débats et, surtout, viser la recherche de l'entente au moyen d'une argumentation tournée vers le bien commun. Par ailleurs, si l'échange est imaginé de façon quasi continue, Habermas insiste paradoxalement sur l'amont de la décision, pour la préparer et l'orienter, et l'aval de celle-ci, pour en évaluer les effets au regard des finalités précédemment fixées. On imagine les critiques adressées à ce modèle très théorique : minoration, voire ignorance des conflits, des inégalités et des asymétries entre acteurs ; dispositif impropre à générer un contre-pouvoir ; critères normatifs de discussion conformes aux attentes des groupes sociaux dominants.

La démocratie participative trace une sorte de voie médiane entre ces deux axes. Lorsqu'elle excède le stade de la consultation, elle réactualise partiellement l'idéal grec en associant directement les citoyennes et les citoyens à la prise de décisions qui les concernent, voire en leur confiant la gestion de certains programmes de leur collectivité territoriale d'appartenance. Cette démarche trouve son fondement essentiel dans la recherche d'une forme de justice sociale, en faisant le pari que les individus ordinaires peuvent avoir le goût et la volonté d'influer sur le cours des affaires publiques. Elle peut revêtir trois formes, dont la première est la justice distributive. Elle vise une répartition plus juste des biens socioéconomiques, c'est-à-dire des ressources matérielles, des statuts professionnels et des conditions d'existence (formation, services, équipements, qualité de l'environnement, etc.). Dans ce cas, tous les dispositifs

qui permettent corriger les insuffisances de la démocratie représentative dans la poursuite de cet objectif peuvent se révéler pertinents. Il est cependant à noter que la participation se trouve alors dénuée de valeur en soi, puisqu'elle devient un moyen de parvenir à des fins jugées plus importantes qu'elle-même.

Dans une deuxième forme, la démocratie participative peut être considérée comme un engagement à part entière au sein de la sphère politique, cet engagement comportant une valeur intrinsèque.

Selon le philosophe américain Michael Walzer, l'État et la puissance publique jouant un rôle stratégique comme instruments de régulation et de réalisation transversale d'une justice sociale au sein de chacune des « sphères de justice », un engagement participatif s'avère nécessaire, pour assurer une juste régulation du système. Celle-ci ne saurait être possible, en effet, si sa gestion en était abandonnée à un personnel politique et administratif restreint. La mise en œuvre d'une telle participation exige des dispositifs propres à la démocratie délibérative : des espaces publics de débat quasi permanents et ouverts à tous.

La troisième forme de justice distributive, déjà évoquée, réside dans un combat contre le mépris social et pour la dignité de toutes les catégories de la population qui sont et/ou se sentent privées de toute reconnaissance. L'implication dans les processus participatifs de ces groupes sociaux et des associations qui les représentent apparaît alors comme un prolongement de leurs luttes.

L'évolution des sociétés démocratiques constitue la dernière assise sur laquelle se bâtit le discours et les pratiques de citoyenneté active. En 2008, Loïc Blondiaux a formulé une série d'hypothèses sur ces évolutions susceptibles de rendre nécessaire ou d'encourager le développement de la participation citoyenne. Certaines sont

propres à la structuration de la société, d'autres plus en rapport avec la population. Parmi les causes structurelles, deux retiennent particulièrement l'attention : d'une part, la complexification de la société, avec des sous-systèmes politiques, administratifs, technologiques qui tendent à développer des logiques qui leur sont propres et qui restreignent l'espace d'expression de choix démocratiques ; d'autre part, la perte croissante d'homogénéité de la collectivité, dont témoigne l'extrême diversité au regard de l'intégration économique, des références et pratiques culturelles, des aspirations, etc. Les modes de participation peuvent alors, dans le premier cas, réintroduire un peu d'humanité dans la décision politique ; dans le second, faciliter l'émergence de compromis, sinon de consensus, dans une société en voie d'émiettement.

Sous un angle plus individuel, la capacité supposée croissante des citoyens à analyser, critiquer et intervenir dans les choix politiques exigerait de fournir un moyen d'expression aux expertises d'usage et savoirs profanes, considérés comme des connaissances et des points de vue aussi fondés, rationnels et utiles que ceux des sachants, et peu compatibles avec un quelconque mode de délégation. Second facteur, très étudié et controversé : l'usage ordinaire par les individus des technologies de l'information et de la communication qui rendrait possible leur usage dans le cadre du débat politique, faisant ainsi émerger une sorte de démocratie électronique. Côté confiance, sont notamment mises en avant la

valorisation du niveau d'information et de compétence des citoyens en matière de délibération politique et leur vigilance quant aux décisions publiques. Côté circonspection, sont soulignés les incertitudes quant à la prise en considération et aux suites données aux consultations électroniques, mais aussi le bais introduit par une fracture numérique imparfaitement réduite, qui exclut de facto une partie de la population de ces formes électroniques de la démocratie.

Quels que soient les fondements et les modalités de mise en œuvre de la participation citoyenne, des enjeux communs peuvent être dégagés. En 2016, le journaliste Olivier Petitjean en a identifié trois :

- le portage des nouveaux enjeux sociaux, souvent territoriaux par nature et nécessitant une approche de long terme (environnement, modes de vie, risques, développement durable) ;
- l'amélioration des politiques publiques, des projets et des décisions, en particulier sur les projets controversés, ainsi que le renforcement de leur légitimité ;
- la redistribution des savoirs, par une revalorisation du point de vue des habitants par opposition à celui « technocratique » des experts et des professionnels.

## 2. Un rôle évolutif

Idéalement, la démocratie invite à traiter de toutes les questions qui se posent à une collectivité humaine par une discussion entre citoyennes et citoyens, sujets de droit égaux entre eux, sensibles à l'argumentation et ouverts à la persuasion mutuelle. En toute

logique, il devrait donc leur appartenir de délibérer et décider collectivement sur l'ensemble des sujets politiques et, ainsi, exercer conjointement les fonctions législative et exécutive. Aucune distinction entre gouvernants et gouvernés ne devrait avoir cours. L'histoire a cependant démontré que cet idéal cesse d'être atteignable dès lors que l'État ne se réduit plus à une cité. Il faut alors recourir, à un système dans lequel le pouvoir va être confié à des représentants élus, chargés de décider au nom de la collectivité : la démocratie représentative.

Pour autant, cette délégation n'est pas censée s'assortir d'un renoncement à toute implication dans les affaires publiques. En 1962, Pierre Mendès-France écrit dans *Pour une République moderne*, « *La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans l'urne et à déléguer les pouvoirs à un élu puis à se taire pendant cinq ou sept ans. Elle est action continue du citoyen, non seulement sur les affaires de l'État, mais sur celles de la commune, de l'association, de la coopérative (...)* Si cette présence vigilante n'est pas assurée, les gouvernements, les corps organisés, les fonctionnaires, en butte aux pressions de toute sorte, sont abandonnés à leur propre faiblesse et céderont aux tentations de l'arbitraire » .

L'accusation de dévoiement reste marginale. En revanche, montent depuis plusieurs années des interrogations sur les limites de la démocratie représentative. Certes, les mandats sont limités dans le temps. Certes, la désignation des gouvernants procède des citoyens, lesquels disposent de droits politiques et civiques qui, dans leur expression, relativisent l'indépendance des gouvernants durant leur mandat. Il reste que le fait majoritaire, la professionnalisation du personnel politique, la liberté laissée aux élus quant au respect de leurs engagements

électoraux du fait de l'absence de mandat impératif, le poids des experts dans la décision, etc., sont en butte à des critiques récurrentes. Une partie des citoyens ne croit plus dans les institutions ni même dans la démocratie représentative. Le baromètre Cevipof 2025 révèle que la confiance dans les institutions politiques nationales s'échelonne de 23 à 32 % seulement, que 48 % des répondants se disent d'accord ou plutôt d'accord avec l'idée qu'*« en démocratie rien n'avance, il vaudrait mieux moins de démocratie mais plus d'efficacité »*, tandis que 71 % considèrent que la démocratie ne fonctionne « pas très bien » ou « pas bien du tout ». En contrepoint, 71 % estiment que « *la démocratie fonctionnerait mieux en France si les citoyens étaient associés de manière directe (pétitions, tirage au sort) à toutes les grandes décisions politiques* ». Alimentée par les scandales politiques nationaux, la défiance, voire la méfiance à l'égard de la classe politique progresse elle aussi : quand les personnes interrogées par OpinionWay sont invitées à dire ce qu'elles éprouvent avant tout en pensant à la politique, 37 % répondent de la méfiance et 26 % du dégoût, soit 79 % de sentiments négatifs. Par surcroît, plus de 80 % des répondants estiment que les responsables politiques ne se préoccupent qu'assez, peu, ou pas du tout, de ce que pensent les gens comme eux.

Prises dans leur ensemble, de telles appréciations concourent à l'érosion de la légitimité des gouvernants. Cette perte de confiance structurelle et durable se conjugue avec des taux d'abstention extrêmement forts aux élections. Cette forme de désengagement civique est confirmée par le chiffre du militantisme politique, qui décline lui aussi, et ne se trouve en aucune façon contrebalancé par le taux de syndicalisation, lequel a

chuté de 30 % à 17 % dans les années cinquante, et à nouveau à la fin des années soixante-dix, pour atteindre 10 % au début des années quatre-vingt-dix, selon les estimations du ministère du Travail. Depuis, le taux s'est stabilisé à ce niveau. La montée en puissance de l'idée de participation citoyenne coïncide donc avec une accélération de la déconsidération de la démocratie représentative et de la délégation de pouvoir qui la fonde et avec le faible niveau persistant de l'engagement collectif. Pour certains, « *l'affaiblissement des corps intermédiaires – interlocuteurs traditionnels du pouvoir – et la montée en puissance des réseaux sociaux ont changé le contexte de la décision politique et obligent à penser différemment l'action publique* ». Les intérêts particuliers sont de plus en plus ressentis et reconnus comme légitimes et les habitants riverains de projets d'aménagement n'hésitent plus à s'opposer à leur réalisation s'ils n'ont pas été associés au choix opéré, en particulier si des nuisances sont à prévoir. Les élus sont donc désormais enclins à prendre en considération les expressions individuelles afin de tenter un rapprochement entre élus et habitants.

Ce n'est pourtant pas seulement en réaction que s'est progressivement renforcée l'idée que citoyennes et citoyens seraient fondés à dépasser leur fonction d'électeurs en contribuant plus directement à la discussion des projets, à l'élaboration des décisions et à la construction de l'intérêt général. La littérature consacrée à ce sujet souligne qu'une société globalement mieux formée et davantage informée

que jadis est plus enclue que les précédentes à vouloir intervenir dans la décision publique, à souhaiter exercer une surveillance voire un contrôle de l'action des gouvernants, ou encore à établir des contre-pouvoirs face à la toute-puissance réelle ou supposée de l'administration et de la technocratie au service des autorités publiques.

Opposer électeurs et élus serait cependant sommaire. Une trentaine d'années après Pierre Mendes-France, Pierre Joxe, alors ministre de l'Intérieur, déclare devant l'Assemblée nationale que « *les principes de la démocratie représentative ne doivent pas faire obstacle au nécessaire renforcement de la participation des citoyens à la vie publique* » et les élus admettent à présent volontiers l'utilité de créer des occasions d'information, d'échanges et de débats avec la population, mais pas nécessairement en amont de la prise de décision. En outre, même s'ils sont de plus en plus nombreux au niveau local, des dispositifs de démocratie participative ne fonctionnent pas partout. Ils sont pourtant à même de réactiver un lien démocratique distendu et fragilisé par un rapprochement entre élus et citoyens autour d'enjeux immédiats et concrets. Cette mobilisation commune est aussi l'occasion pour les premiers de raffermir leur légitimité grâce à leur aptitude au dialogue, facteur de rapprochement avec les habitants, mais aussi des habitants entre eux. À travers leur implication et l'instauration d'échanges entre citoyens issus de différents groupes sociaux, il peut s'avérer possible d'agir sur le lien social. Un renforcement de la cohésion, voire de la solidarité

entre les habitants d'un même territoire est d'autant plus envisageable que l'on parvient à inclure dans le processus des populations habituellement écartées de toute forme de participation, en accordant par exemple une attention particulière à leurs préoccupations et leurs conditions de vie.

Pour les citoyens, la démocratie participative peut *a minima* apporter une réponse partielle à un besoin

d'expression, d'implication et d'action, même en l'absence de retombées explicites de leur investissement. Pour les élus, sauf à adopter une stratégie dangereusement cynique (viser une forme de paix sociale, illusionner les citoyens sur leur poids dans la prise de décision, gagner des électeurs) il s'agit d'œuvrer en faveur d'un réel regain démocratique tout en renforçant leur légitimité auprès des citoyens.

## B. Les limites de la démocratie participative

Dès lors que l'appel à une implication active des populations excède le stade de la consultation pour atteindre celui de la participation effective à la prise de décision politique, voire de la gestion ou cogestion de projets ou programmes disposant de financements dédiés (budgets participatifs, par exemple), des obstacles surgissent. L'ambition d'inscrire l'association des citoyens à la décision publique dans une forme de réactualisation de démocratie directe se heurte en effet à des limites et s'assortit de conditions contraignantes.

Il apparaît en premier lieu qu'en dépit de la revendication des citoyens de davantage participer à la vie publique, locale le plus souvent, il se saisissent peu des outils mis en place quand il en existe. Généralement, les dispositifs mis en œuvre par les collectivités comportent des bornes posées par les autorités publiques ou qui s'imposent à elles : les citoyens disposent rarement du droit d'initiative. Ils ne déterminent ni l'objet, ni le périmètre du champ ouvert à la participation et ne décident pas seuls. Toutes les catégories de la population n'ont pas nécessairement la possibilité de participer. Tel est en particulier le cas dans des procédures de démocratie directe. En outre, dans la plupart des cas, les participants doivent accepter

l'absence de garantie quant à la prise en compte de leur avis ou de la mise en application de leurs propositions. Plus ou moins étendue et encadrée, la responsabilité qui peut leur être confiée dans l'attribution d'une partie du budget municipal reste l'exception.

Cette première limite, qui tient à l'incertitude de prise en considération des avis et propositions majoritairement émises, ne peut être dépassée que si les règles du jeu sont clairement établies et d'emblée communiquées aux intéressés. À quelque niveau territorial que ce soit, d'autres contributions peuvent être prises en considération et des filtres viennent généralement tamiser les matériaux issus des travaux participatifs : consultations numériques, contributions d'experts, comités chargés d'établir un rapport sur la base des contributions citoyennes, Gouvernement et Parlement s'agissant de l'emblématique exemple de la convention citoyenne pour le climat.

Certains acteurs, en particulier ceux militant en faveur du référendum d'initiative citoyenne, considèrent de manière assez tranchée que les procédures de participation citoyenne détournent l'attention de formes de prises de décision collectives qu'ils considèrent plus justes et efficientes. Force est toutefois de constater que ce type de

procédure est délicate à mettre en œuvre. Les autorités locales qui souhaitent y recourir doivent très attentivement veiller aux modalités de la consultation pour éviter une invalidation de la procédure par la justice<sup>18</sup>.

Plus prosaïquement, un ensemble de contraintes réduit les possibilités de participation ou la décourage.

- ➔ Le temps à consacrer aux réunions et à leur préparation. Ces réunions peuvent être nombreuses, longues, fixées à des horaires incompatibles avec les activités professionnelles ou familiales, organisées dans les lieux exigeant pour tout ou partie des participants des temps de transport parfois longs. La prise de connaissance des documents en lien avec l'objet de la participation, les lectures personnelles complémentaires, etc. Un cahier des charges participatif exagérément chargé ou complexe pourrait avoir pour effet de générer une forme d'abandon de citoyenneté au profit d'une élite participative ;
- ➔ Le sentiment de n'être pas apte à participer. Outre les contraintes matérielles évoquées ci-dessus, l'absence de maîtrise d'un certain nombre de compétences personnelles et/ou sociales peut constituer un frein puissant. Les difficultés à prendre la parole en public, à rédiger, à utiliser

les outils numériques, etc. et à assumer ces faiblesses sont difficiles à surmonter. Sans démarche volontariste de correction, elles ont surtout pour effet d'exclure une partie de la population des procédures de démocratie participative. Ainsi, en sus des personnes empêchées par des contraintes temporelles, matérielles ou financières, se trouvent notamment écartés celles et ceux dont le niveau d'études est modeste, dont la connaissance de la langue française est imparfaite, en situation de handicap ou socialement marginalisés. C'est pourquoi il est beaucoup reproché aux projets de démocratie participative d'être généralement peu ou pas inclusifs ;

- ➔ Des possibilités de conflit existent, qu'il ne faut pas occulter. Dans le cadre ordinaire de ces confrontations inhérentes aux relations sociales, et quand ces tensions ne s'expriment pas au travers d'un boycott, certaines parties prenantes, associations ou groupes efficacement organisés, peuvent être tentées de tirer profit de la dynamique de mobilisation pour majorer leur influence, préempter les débats, voire les perturber intentionnellement, s'ils considèrent que la procédure vise uniquement à gérer l'acceptation sociale du projet, du plan ou du programme. À une échelle

---

<sup>18</sup> À titre d'exemple, la décision de la commune de Grenoble d'instituer une procédure d'interpellation et de « votation citoyenne » a été invalidée par la justice à la suite d'un décret préfectoral (jugement n°1701663 du 24 mai 2018, le tribunal administratif de Grenoble, confirmé par la cour administrative d'appel de Lyon le 9 juillet 2020), au motif, notamment, qu'elle permet de passer outre les décisions relevant de la compétence exclusive du conseil municipal et qu'elle invite à s'exprimer diverses catégories de personnes n'ayant pas la qualité d'électeur au sens du code électoral (mineurs de 16 à 18 ans et étrangers).

individuelle se pose en outre la question des participants parfois qualifiés d'« habitants professionnels », omniprésents dans les instances participatives, monopolisant la parole jusqu'à empêcher les autres de s'exprimer ;

- Les décisions ou des préconisations portées par collectifs participatifs manquent souvent de légitimité. La distorsion fréquente entre population réelle et participants, caractérisée par une surreprésentation de classes sociales comptant parmi celles qui participent massivement aux processus électifs, est en grande partie à l'origine de ce constat. De la même façon, l'enseignant et ancien député Éric Bréhier souligne, en prenant l'exemple de la consultation citoyenne organisée par Parlement & citoyens sur la loi République numérique, que « *la légitimité des Civic Tech<sup>19</sup> ne peut pas surpasser celle des députés* » et que « *la démocratie participative ne doit pas exclure la démocratie représentative<sup>20</sup>* ».

D'autres risques existent aussi, inhérents à la façon dont se déroule la participation et à l'appréciation que les acteurs portent sur elle. Ils se rattachent à la large problématique de la redevabilité :

- Désintéressement et désengagement de la vie collective lorsque les bonnes volontés sont déçues. Au-delà des conditions de travail (organisation, nombre et durée des ateliers, volume des documents à lire, etc.), le facteur déterminant à cet égard est sans conteste le sentiment, justifié ou non, que la décision sur le projet sur lequel

on a été sollicité est déjà arrêtée, voire que les modalités en sont déjà fixées. Dès lors, les suggestions nouvelles ou les alternatives dégagées le sont en pure perte, quel qu'en soit le caractère concret et applicable ;

- Perte de confiance envers les autorités publiques. Pour la même raison que celle qui précède, le niveau de confiance envers les instances et les personnes à l'initiative de la démarche peut régresser significativement. Dans un contexte où le regard porté sur le politique et les élus est déjà particulièrement bas, la mobilisation d'énergies, le plus souvent bénévoles, dénuée de conséquences concrètes objectivables est susceptible de renforcer la déflance à l'égard de la représentation politique. Un risque existe donc, pour les élus, de perdre la confiance d'une partie de la population et/ou de leurs électeurs en fonction du déroulement et de l'issue de la participation.

Des contraintes doivent également être assumées par les autorités à l'origine de l'initiative :

- Mobilisation d'un budget adéquat. En dehors des éventuels défraitements des participants, s'impose la rémunération des agents et des professionnels sollicités. Leurs missions peuvent être plus ou moins larges : organiser et animer la participation, recueillir par écrit les conclusions, tirer les conséquences sur les suites à réservier aux propositions, voire établir un retour d'expérience analytique à l'issue de la procédure ;

---

<sup>19</sup> Pour « civic technology » – désigne toute technologie visant à accroître le pouvoir du citoyen ou à rendre un gouvernement plus ouvert. Cette définition large des « technologies civiques », en français, englobe l'ensemble des outils numériques qui permettent d'améliorer le fonctionnement démocratique des sociétés et des communautés.

<sup>20</sup> Hugo Soutra, La démocratie participative cherche sa place au milieu des institutions, Le Courrier des maires et des élus locaux, 9 mars 2028.

- ➔ Temps et énergie déployés. En termes de conception et d'organisation, les dispositifs participatifs requièrent des heures de travail. Elles peuvent être considérées comme perdues si aucune préconisation concrète n'émerge ou bien si aucune de celles formalisées n'est jugée applicable ou opportune ;
- ➔ Contraintes et obligations trop nombreuses. Cette appréciation est le fait d'élus locaux, y compris ceux qui estiment la participation citoyenne nécessaire et déclarent savoir comment procéder pour consulter leurs administrés. Apparaît aussi, en contrepoint, la crainte que plus aucun projet ne puisse se faire sans concertation préalable.

D'une façon générale, il est observé que les dispositifs prévus par la loi sont foisonnants mais peu utilisés et que des innovations locales, pour pertinentes qu'elles soient, sont victimes d'insécurité juridique.

Les députés Émilie Chalas et Hervé Saulignac les jugent difficilement appréhendables, mal rédigés et mal conçus, voire parfois inapplicables<sup>21</sup>. Quoi qu'il en soit, il est difficilement imaginable que l'activation de ces outils politico-institutionnels suffise à faire régresser la défiance des citoyennes et des citoyens envers leurs élus. Moins probable encore que, par magie, elle restaure une confiance envolée. Au demeurant, tel n'est pas leur objet.

À un niveau supérieur continue de se poser la question d'une articulation pérenne et satisfaisante pour tous entre démocratie représentative et démocratie participative, à même de retisser un lien apaisé entre les citoyens et leurs représentants, dans un monde où le vote a moins que jamais la valeur d'un blanc-seing offert à l'élu par la population.

<sup>21</sup> Voir la communication d'Emilie Chalas et Hervé Saulignac, présentée au nom de la mission « flash » de l'Assemblée nationale sur la démocratie locale et la participation citoyenne, publiée le 6 février 2019.

### III. L'impossible écologisation de la démocratie ?

Le 3 février 2021, le tribunal administratif de Paris prononce un jugement qui enjoint à l'État de réparer le préjudice écologique causé par le non-respect des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés dans la stratégie nationale bas-carbone<sup>22</sup>. Après supplément d'instruction, le jugement du 14 octobre 2021 ordonne au gouvernement de prendre toutes les mesures sectorielles utiles pour réparer le préjudice. Il souligne en outre le degré d'urgence de la réparation du préjudice et fixe une date butoir : le 31 décembre 2022<sup>23</sup>.

L'issue de cette procédure dite de « *l'Affaire du siècle* » témoigne solennellement du décalage constaté

entre les discours politiques quasi unanimes sur la gravité des crises écologiques (réchauffement climatique, effondrement de la biodiversité, raréfaction des ressources naturelles, etc.) et l'urgence à agir d'une part, l'atonie des gouvernements d'autre part. Au regard de cette situation, dont les premières manifestations sont bien antérieures à « *l'Affaire du siècle* », un mouvement de pensée s'est développé, estimant que la prise en considération des défis écologiques dans les décisions démocratiques exige une réforme en profondeur des modalités de leur élaboration.

#### A. Un nécessaire changement de paradigme

Précursor parmi les auteurs de langue française, Michel Serres consacre son ouvrage *Le contrat naturel*<sup>24</sup>, à examiner le lien nouveau qui se tisse entre l'humanité et la planète, dans un temps où s'opère un passage fondamental : celui d'une perception locale à une conception globale. Ce passage de la terre-élément à la Terre-planète oblige à réexaminer les conceptions des théoriciens du contrat social, car une relation juridique avec l'ensemble de la planète leur est étrangère. La fiction anthropologique proposée par Hobbes, Locke et Rousseau n'examine que

les liens entre les hommes. Elle s'efforce d'éclairer ce qui fonde l'obéissance des citoyens envers l'autorité politique, s'attache à expliciter l'établissement d'une convention tacite entre gouvernants et gouvernés. Expression d'une volonté générale, d'un intérêt commun, régissant l'ordre social, le contrat social repose sur un ensemble de valeurs dont certaines, la liberté et l'égalité par exemple, conservent en France une résonnance toute particulière. Or, Michel Serres relève que ces principes sont conçus en-dehors de tout environnement naturel, accréditant

22 En mars 2019, les associations de défense de l'environnement Oxfam France, Notre Affaire à tous, Fondation pour la Nature et l'Homme et Greenpeace France ont introduit quatre requêtes devant le tribunal administratif de Paris. Le but : faire reconnaître la carence de l'État français dans la lutte contre le changement climatique, d'obtenir sa condamnation à réparer leur préjudice moral, le préjudice écologique et mettre un terme aux manquements de l'État au regard de ses obligations.

23 L'affaire a rebondi en 2023. Trois des quatre associations initialement requérantes ont déposé un mémoire demandant le prononcé à l'encontre de l'État d'une astreinte financière de 1,1 milliard d'euros pour le premier semestre de retard, puis 122,5 millions d'euros pour chaque semestre de retard supplémentaire.

24 Michel Serres, *Le contrat naturel*, François Bourrin, Paris, 1990, rééd. Flammarion Champs-Essais 2020.

implicitement l'idée que les sociétés se conçoivent et se construisent en toute autonomie par rapport au monde qui les abrite. La planète est considérée comme un objet et non une entité avec laquelle l'humanité pourrait établir un rapport régi par le droit.

Il constate cependant qu'aujourd'hui, par les effets de la violence des activités humaines sur l'équilibre de la planète, la Terre devient un acteur à part entière de l'histoire. Michel Serres propose donc de l'élever au rang de sujet. Pour lui, de même que les sociétés humaines ne peuvent se penser sans le contrat social, la construction de la globalité et de l'unité du genre humain ne peut se penser maintenant sans la notion d'un contrat naturel venant compléter le premier. Porteur d'une obligation nouvelle, ce contrat de réconciliation ne se conclut pas entre êtres humains, mais entre l'humanité et le monde.

L'économie n'est guère convoquée dans *Le contrat naturel*, mais les tenants de l'écologisation de la démocratie relèvent que la réduction de la nature à un statut d'objet permet son exploitation sans mesure et que la crise écologique contemporaine en est la résultante. Ils considèrent que la menace que cette dernière fait peser sur notre destin commun invite à réarrimer d'urgence nos sociétés à leur environnement naturel et à

redéfinir les notions qui fondent notre contrat social. Face à la finitude des ressources naturelles et au dépassement des limites planétaires, les sociétés ne peuvent plus reposer sur la réalisation d'un idéal de croissance illimitée, dans un monde supposé d'inépuisable abondance.

Sur la base de ce constat, réflexions et propositions ne manquent pas sur la façon dont les démocraties pourraient évoluer ou se réformer pour affronter les défis inédits posés par la crise écologique. Par-delà leur diversité et leur absence de cohérence entre elles, toutes tendent à faire advenir une « démocratie écologique », définie comme un système démocratique qui intègre la finitude écologique au contrat social<sup>25</sup>. Une évolution de cette nature porte en elle nombreuses potentialités de changements. La première pourrait être une redéfinition des droits et des devoirs de chacun en fonction des impératifs écologiques, dès lors que la citoyenneté sociale<sup>26</sup>, au périmètre déjà plus étendu que celui de la citoyenneté civique ou politique, serait élargie à la citoyenneté écologique.

Par sa nature inédite, la crise écologique réinterroge même le concept de liberté. Bornée dans son expression par le préjudice causé à autrui<sup>27</sup> mais garantie à tous dans le respect de cette limite,

<sup>25</sup> Dominique Bourg et Kerry Whiteside, *Vers une démocratie écologique. Le savant, le citoyen et le politique*, Documents / La République des idées, Seuil, 2010.

<sup>26</sup> La notion de citoyenneté sociale est apparue en 1949 sous la plume du sociologue britannique Thomas Humphrey Marshall dans son essai *Citizenship and Social class*.

<sup>27</sup> « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. », article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

la liberté s'inscrit désormais dans la longue durée. La modification du climat, l'appauvrissement de la biodiversité, l'épuisement des ressources non renouvelables et la surexploitation des ressources renouvelables sont autant d'éléments qui n'impacteront pas que les contemporains. Elles produiront aussi des effets sur les conditions d'existence de ceux qui après nous

vivrons. Les principes et les objectifs des démocraties sont donc confrontés à deux défis nouveaux : la prise en compte des intérêts du non humain d'une part, des générations futures d'autre part. Les propositions avancées depuis plus de trois décennies par les philosophes et les politistes sont de nature procédurale ou substantielle.

## B. La participation au secours de la planète ?

Les préconisations procédurales comportent deux volets : des réformes institutionnelles et des dispositifs participatifs. Le premier semble avoir fait long feu. Les propositions de réorganisation de la démocratie représentative, fondées sur de nouveaux types de représentation (représentants du long terme par exemple<sup>28</sup>) et/ou de nouvelles instances (Parlement des choses, par exemple<sup>29</sup>) se heurtent en effet à de multiples objections difficilement dépassables : mandataires sans mandants, absence de facto de dialogue avec les entités représentées et de contrôle de leur part, impossible garantie de réalité et de la pertinence de la défense des intérêts en jeu, détermination incommode du pourcentage de représentants de ces collègues, etc.

Le second volet s'attachant à la réforme des procédures de mise en débat et de prise de décision concerne les dispositifs participatifs. À la différence des réformes institutionnelles, ils sont déjà une réalité.

Reposant sur l'implication des citoyennes et des citoyens dans les discussions et décisions politiques et incluant à des degrés divers des experts des questions abordées, ces dispositifs tendent à faire émerger des consensus au moyen de discussions ouvertes. Des auteurs comme John Dryzek<sup>30</sup> réfléchissent depuis la fin des années quatre-vingt à la façon d'ouvrir la voie à une société écologique plus délibérative, participative et démocratique. Des expériences ont été conduites à toutes les échelles territoriales. En novembre 2022, l'assemblée mondiale sur la crise climatique et la crise écologique, composée d'une centaine de personnes venues du monde entier, a rendu son rapport<sup>31</sup> avec des propositions sur les énergies fossiles, la neutralité carbone, la justice sociale et le droit à l'environnement. En juin 2021, en France, de la convention citoyenne pour le climat, réunissant 150 membres, a rendu un rapport riche de 149 propositions à même de concourir à la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030, dans un

28 Andrew Dobson, *Representative Democracy and the Environment*, dans W. Lafferty et J. Meadowcroft (dir.), *Democracy and the Environment : Problems and Prospects*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998.

29 Bruno Latour, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie systémique*, La Découverte, Paris, 1991.

30 John Dryzek, *Rational Ecology. Environment and Political Economy*, Oxford, Blackwell, 1987.

31 Global Assembly Team (2022), *Report of the 2021 Global Assembly on the Climate and Ecological Crisis: Executive Summary*, Earth. Available at <http://globalassembly.org>

esprit de justice sociale<sup>32</sup>. Au niveau des collectivités territoriales, des initiatives extrêmement nombreuses ont été prises sous des formes variables : budgets participatifs, conventions, conseils de quartier, etc.

À quelque niveau qu'elles se situent, les entreprises évoquées visent toutes à élargir la communauté politique et à replacer le citoyen au cœur de la décision écologique. Elles sont la manifestation d'une démocratie qui se veut plus réflexive. La politologue australienne Robyn Eckersley la définit comme une « *démocratie pour les affectés* »<sup>33</sup>, c'est-à-dire soucieuse de prendre en compte, par ses institutions et ses procédures, les intérêts de toutes les parties potentiellement affectées par la décision publique. Se pose alors à nouveau la question de la représentation constante et pérenne des intérêts de cette communauté politique élargie. Plus ou moins innovantes et complexes, les propositions formulées accordent généralement une place importante à l'expertise scientifique. Elle peut être institutionnelle, comme avec l'Académie du Futur, centre d'études prospectives que Dominique Bourg et Kerry Whiteside imaginent adossé à un Sénat renouvelé et recentré sur la durabilité et la préservation des intérêts des générations futures, ou plus informelle, avec les sondages délibératifs proposés par James Fishkin<sup>34</sup>. Cette procédure consiste à recueillir l'opinion d'un échantillon

représentatif d'une population donnée à l'issue de son dialogue par petits groupes avec des experts.

Les critiques adressées à ces modèles sont des deux ordres : une forme d'idéalisation de l'expertise, qui serait par nature désintéressée, impartiale et au service de l'intérêt général, et sa place hypertrophiée. Sans la discréditer, il conviendrait d'éviter l'avènement d'une « *expertocratie* qui accorderait trop d'importance aux décisions des experts par rapport à celles des représentants du peuple démocratiquement élus et des citoyens »<sup>35</sup>.

Dans tous les cas de figure, les réserves plus ou moins radicales portées à l'élargissement des processus décisionnaires tiennent en quelques points : l'incapacité de tels dispositif à corriger le désenchantement par rapport à la politique, dont témoignent l'effritement de la participation aux élections et l'implication dans les instances à gouvernance démocratique, l'exercice d'une démocratie de petit périmètre dominée par la parole experte, la minoration de l'histoire et des idéologies, l'occultation du modèle économique, des intérêts contradictoires des acteurs comme des rapports de force qu'ils engendrent et, partant, l'illusion d'un consensus possible sur le traitement de la crise écologique.

<sup>32</sup> Avis de la convention citoyenne pour le climat

<sup>33</sup> Robyn Eckersley, *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*, MIT Press, Cambridge, 2004.

<sup>34</sup> James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation*, Yale University Press, New Haven, 1991.

<sup>35</sup> Clémence Guimont et Tin-Ifsan Floch, *Ecologiser la démocratie*, dans *Écologies Le vivant et le social*. Coordonné par Boursier, P. et Guimont, C. (dir.), La Découverte, 2023.

Les propositions de refonte substantielle du modèle démocratique pour répondre aux enjeux écologiques s'appuient en partie sur ces réserves. Leurs fondements ne seront mentionnés que pour mémoire car ils excèdent de beaucoup le champ de cet avis. Selon les penseurs de ce courant, l'intérêt général devrait être redéfini en tenant compte des limites planétaires, mais également de la nécessité d'un partage plus égalitaire des ressources. Au nom de cette double nécessité, il conviendrait alors de repenser le modèle économique et social en révoquant le système capitaliste, jugé destructeur, inégalitaire et incompatible avec la finitude des ressources. La sobriété est opposée au modèle dominant de production-consommation et la planification à l'injonction de croissance.

John Dryzek<sup>36</sup> qui a esquissé dès 1987 les contours institutionnels d'une société écologique davantage délibérative, participative et démocratique, comme cela a été rappelé, déclarait en 2012 « *Bien que j'y réfléchisse depuis vingt-cinq ans, je n'ai pas trouvé le moyen d'ouvrir la voie vers la démocratie écologique. Et je crois que personne d'autre ne l'a trouvé. Le bilan des mouvements environnementalistes depuis quarante ans, ainsi que du chemin parcouru et à parcourir encore pour faire face aux problèmes écologiques qui menacent le système Terre, s'avère décevant. Mais il y a aussi des raisons d'être optimiste. Bien des problèmes, qui étaient totalement ignorés il y a une quarantaine d'années, sont désormais inscrits dans l'agenda politique, même si la perspective d'une démocratie écologique demeure, encore aujourd'hui, un horizon très lointain.* »<sup>37</sup>

---

36 John Dryzek est professeur de science politique à l'Australian National University et Australian Research Council Federation Fellow.

37 Charles Girard, Julien Talpin et Sezin Topçu, *Vers un système délibératif mondial ? Entretien avec John Dryzek*. Participations N° 2, 2012.

## Chapitre II - Structuration et évolution de la participation du public

*« La prise en compte des questions d'environnement et de développement durable fait évoluer la manière de gouverner en revivifiant la vie démocratique par la participation et le débat public. Une sorte de co-élaboration, de coproduction des règles et des décisions peut ainsi émerger, redonnant au pouvoir politique plus de légitimité. Un nouveau pacte républicain pourrait ainsi être imaginé autour des trois piliers du développement durable et être la source d'un nouvel humanisme. C'est de notre civilisation et de sa pérennité qu'il s'agit en définitive ! » Ainsi s'exprimait le Conseil*

économique et social, dans un avis rendu en 2003 sur saisine gouvernementale. L'exécutif demandait au Conseil « *d'apporter sa contribution aux travaux de préparation d'une charte de l'environnement, devant rassembler les principes fondamentaux du droit de l'environnement, les compléter en tant que de besoin et les éléver au niveau constitutionnel* »<sup>38</sup>.

Cette conviction que la participation et le débat public contribuent à refonder la légitimité démocratique et républicaine est réaffirmée dans les avis du Conseil, postérieurs à celui-ci.

### I. De la démocratie participative à la démocratie environnementale

Issue du creuset de la démocratie participative, la démocratie environnementale s'est progressivement singularisée et structurée autour d'enjeux qui

lui sont propres. Elle apparaît aujourd'hui comme la branche la plus construite et la plus robuste de la démocratie participative.

---

<sup>38</sup> Environnement et développement durable l'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux, avis du Conseil économique et social rapporté par Claude Martinand, au nom de la section du cadre de vie, mars 2003.

## A. Aux origines d'une notion...

L'expression « démocratie environnementale » est aujourd'hui consacrée par la doctrine, les institutions et le milieu académique. La Cour de justice de l'Union européenne y fait référence<sup>39</sup>, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme « esquissent les traits d'une "démocratie environnementale" »<sup>40</sup>, les termes sont repris par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, lequel leur dédie un cycle de conférences en 2011<sup>41</sup>. Missionné par la ministre de l'Environnement, le sénateur Alain Richard, dans le cadre du Conseil national de la transition écologique (CNTE), signe un rapport qui lui est consacré en 2015<sup>42</sup>. De leur côté, juristes, politistes et philosophes en explorent la nature, les contours, la portée et les incidences.

Si la démocratie environnementale s'incarne désormais dans un ensemble de droits, sa construction procède plus de l'expérimentation de dispositifs et de méthodes diverses, ayant abouti à cet ensemble, que d'intentions et d'affirmations originellement normatives. Force est en outre de reconnaître qu'elle n'est pas franco-française : les droits qui la fondent ont été formalisés au niveau international avant d'être intégrés dans le

système juridique national et dans celui de nombreux autres pays ou groupes de pays. Les droits fondamentaux de la démocratie environnementale constituent désormais un triptyque solidement établi : accès à l'information environnementale, participation aux décisions ayant une incidence sur l'environnement et accès à la justice. L'évolution de ce corpus sera examinée plus avant. Notons pour l'heure qu'ensemble, ces trois piliers constituent le fondement d'un processus décisionnel singulier, propre à la décision environnementale.

Pour substantiels qu'ils soient, ces trois droits se concrétisent par un ensemble de procédures. C'est pourquoi ils sont parfois qualifiés de droits procéduraux. Expression impropre car, à la différence de ces derniers, ils ne visent en aucune manière à déterminer les règles d'organisation judiciaire, de compétence, d'instruction des procès ou d'exécution des décisions de justice. Au demeurant, les procédures par lesquels ces droits s'expriment, en particulier la participation du public, ne cessent d'être réinterrogées en fonction du contexte politique, économique et social et modifiées en conséquence. Tel est le cas des deux principales, l'une très ancienne, l'enquête

39 *Démocratie environnementale : l'accès aux documents relatifs aux impacts comme ouverture à plus de transparence et de légitimité*, CJUE, Grande chambre, 4 septembre 2018, ClientEarth c/Commission européenne, aff. C-57/16 P.

40 Linos-Alexandre Sicilianos et Patrick Titiun, *Regards sur la jurisprudence environnementale de la Cour européenne des droits de l'homme*, Europe des Droits & Libertés, Varia n°2 septembre 2020.

41 Les conférences du Conseil d'État, cycle 2011-2012 : La démocratie environnementale aujourd'hui.

42 Alain Richard, *Démocratie environnementale : débattre et décider*, rapport de la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental, juin 2015. Travail réalisé à la demande de Ségolène Royal, alors ministre de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

publique<sup>43</sup>, l'autre beaucoup plus récente, le débat public<sup>44</sup>, mais aussi des procédures de concertation relevant du droit de l'environnement. Les réformes législatives directes ou indirectes sont même incessantes : en 2016, par exemple, des ordonnances ont profondément réformé à la fois le droit à l'information et le droit de la participation. Valeur législative à peine acquise, en 2017 et 2018, elles font l'objet d'une nouvelle réforme via la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance. Les dispositions relatives à l'information et la participation continuent d'être remodelées depuis lors. Cette instabilité des procédures, toujours en cours, caractérise l'évolution de la démocratie environnementale. Elle résulte largement d'arbitrages dans les priorités de l'action publique, dont elle apparaît comme une variable d'ajustement.

Sans cesse reconfigurée dans ses modalités, la démocratie environnementale est à la fois limitée et innovante. Limitée car, à l'instar de la démocratie locale, elle ne porte que sur des décisions

administratives et, à l'instar des autres formes de démocratie administrative<sup>45</sup>, elle demeure participative. Aussi ne doit-elle pas être assimilée à une association à l'exercice du pouvoir législatif ou exécutif. Pour cette raison, elle ne constitue pas une remise en cause de la démocratie représentative.

Innovante, néanmoins, car elle rehausse la notion de citoyenneté. Avec elle, le droit de participer aux décisions relatives à la communauté politique ne se limite plus à la participation au processus électoral. L'implication dans l'établissement du bien commun devient plus active, plus directe. De ce point de vue, « *la démocratie environnementale a fait émerger une nouvelle catégorie juridique, la catégorie juridique du public. Ce public habilité à prendre part à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement* »<sup>46</sup>. Avec cette notion de « public », il est à souligner que les droits de citoyenneté attachés à la démocratie environnementale sont attribués à chacun et chacune, indépendamment de sa nationalité ou de son âge, à la

<sup>43</sup> Les principes qui fondent ce qui allait devenir l'enquête publique datent de la loi impériale du 8 mars 1810 sur les expropriations pour cause d'utilité publique. Cette loi organise l'application des principes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, repris dans l'article 545 du code civil de 1804 (inchangé jusqu'à aujourd'hui) : « *Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.* » D'où, notamment, constitution d'un dossier consultable, recueil des « contredits », demandes et plaintes par une commission dédiée, avis des parties et décisions motivés, fixation des indemnités, dernier mot revenant à la justice en cas de désaccord. Le dispositif s'est progressivement étendu, diversifié, raffiné, mais le but reste le même : ne prendre une décision de dépossession que pour des projets dont l'intérêt général est établi dans le cadre d'une procédure transparente et contradictoire, à même d'écartier tout risque d'arbitraire.

<sup>44</sup> Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (Cf. infra).

<sup>45</sup> Le Conseil d'État indique que la démocratie administrative se décline en trois points : amélioration des rapports entre administrés et administration, défense des droits des administrés et participation de ces derniers au processus décisionnel de l'administration.

<sup>46</sup> Marine Fleury, enseignante chercheuse à La Rochelle Université, colloque *Démocratie environnementale, une nouvelle expérimentation démocratique ?* 29 avril 2019.

différence de la citoyenneté politique. La notion de « public » se définit uniquement par référence à l'intérêt des personnes concernées par les procédures décisionnelles en matière

d'environnement. Cette précision n'épuise cependant pas le contenu du concept de public. Il est essentiel de noter qu'il englobe également personnes physiques et personnes morales.

## B. ...dont la définition reste à stabiliser et les conséquences à mesurer

Le plus simple est de considérer que la démocratie environnementale se définit par les termes mêmes de l'article 7 de la Charte de l'environnement et qu'elle réside dans l'expression des trois droits qui y sont énumérés. Cette approche n'épuise cependant pas le sujet, car la mise en perspective et les interprétations de ce corpus et de ses implications diffèrent.

En 2011, dans une intervention publique, Jean-Marc Sauvé soutient qu'en « bâtiſſant les fondements d'une démocratie économique et sociale, le Constituant de 1946 (...) a contribué à traduire dans le droit une certaine vision de la démocratie : celle d'un système de Gouvernement dans lequel la participation de chacun procède non seulement d'un geste politique, le suffrage, mais aussi d'une « *philosophie de la vie* », qui soit à même de s'exprimer concrètement et de manière continue dans tous les domaines de l'action publique » puis que, plus tardive, « la notion de démocratie environnementale procède de cette même philosophie : celle d'une démocratie dans laquelle des formes participatives de Gouvernement complètent l'expression éminente, essentielle, durable, mais aussi ponctuelle et générale du suffrage politique. Sa construction s'inscrit ainsi dans une évolution plus globale

*d'approfondissement de la démocratie dite « administrative », qui complète et enrichit la pratique démocratique dans son ensemble. »<sup>47</sup>*

Aux yeux de certaines et de certains, comme la philosophe Catherine Larrère, cette filiation entre démocratie économique et sociale et démocratie environnementale, la première servant de modèle à la seconde, est contestable. Selon elle il convient au contraire d'affirmer que la démocratie environnementale procède de ce lien particulièrement fort entre démocratie participation et environnement, dont on ne trouve nullement l'équivalent dans une démocratie sociale ou économique. Point de vue paradoxal en apparence, puisque la démocratie sociale qui s'est construite dans les années d'après-guerre est codifiée par un ensemble de pratiques qui n'a pas d'équivalent dans le champ environnemental : consultations obligatoires, négociations, accords de branches, accords d'entreprises, etc. mais aussi élections sociales qui permettent aux salariés cotisants d'élire les conseils d'administration des organismes tels que la Sécurité sociale et de participer comme conseillers aux conseils des prud'hommes et au tribunal des affaires de sécurité sociale. Pour autant, il n'existe pas l'équivalent de la Commission nationale du débat public

<sup>47</sup> Jean-Marc Sauvé, *La démocratie environnementale. Un cycle de conférences du Conseil d'État, Droits et débats*, Conseil d'État, novembre 2011.

dans le champ économique et social. Pour la philosophe, la démocratie environnementale, dont la construction à la fois internationale et spécifique, n'aurait pas de modèle extérieur à elle-même<sup>48</sup>.

Le lien qui sous-tend ce modèle participatif tient à une conviction. Celle que les défis environnementaux ne pourront être relevés qu'avec l'implication active de tous les acteurs concernés. D'où la définition proposée par Catherine Larrère : « *on appellera démocratie environnementale la forme, ou le mode de démocratie participative qui reconnaît l'implication des citoyens dans les questions environnementale* »<sup>49</sup>. Implicitement se trouve alors remise en question une double délégation jusqu'alors consentie par les citoyennes et les citoyens dans ce champ particulier : aux experts scientifiques s'agissant du savoir, aux élus s'agissant de la décision politique.

De cette remise en question résulte inévitablement des procès en incomptence et des conflits correspondants, en particulier sur les aspects technico-scientifiques, si nombreux dans les questions relatives aux incidences environnementales des projets, plans et programmes et réputés être du ressort exclusif des sachants.

Avec la participation du public apparaissent quasi immanquablement des oppositions. Se pose alors la question de savoir s'il est toujours possible, voire souhaitable, de passer du conflit au compromis, de la polémique à la controverse. Cette

dernière, fondée sur des expertises éventuellement contradictoires, mais débattues et tranchées sur des bases rationnelles et argumentées, doit pouvoir déboucher sur un consensus. Reste à déterminer si celui-ci n'est pas perçu par le public comme un déni des divergences de vues et un consensus « obligé ». L'ingénierie de la participation, qui s'est progressivement constituée, perfectionnée, professionnalisée (Cf. Ch. I), peut alors, à tort ou à raison, être suspectée d'orienter le résultat des délibérations par sa maîtrise du sujet, du questionnement, du déroulement de la participation en général. Cette critique de manipulation est récurrente et indistincte. Elle est adressée aussi bien aux consultations territoriales qu'aux conventions citoyennes à l'échelle nationale.

Le même type de question se pose quant à l'association du public aux décisions d'ordre politique : pourquoi et en quoi les personnes participantes seraient-elle plus à même que les élus et les administrations placées sous leur autorité de protéger l'environnement des atteintes qui peuvent lui être portées ? Pendant du précédent, le procès en incomptence décisionnelle s'appuie sur l'idée que les citoyennes et les citoyens n'auraient pas la capacité à produire des avis rationnels sur des choix collectifs en raison d'une vision trop étroite et/ou trop intéressée, ni la légitimité pour déterminer le bien commun.

48 Catherine Larrère, *Démocratie environnementale : essai de définition*, colloque *Démocratie environnementale, une nouvelle expérimentation démocratique ?* 29 avril 2019.

49 Ibidem.

Aussi en reste-t-on à l'idée exposée par Jean-Marc Sauvé et beaucoup d'autres auteurs, d'une démocratie environnementale qui complète, en l'enrichissant, le fonctionnement de la démocratie représentative. Le titre du rapport du CNTE évoqué plus haut se conclut par « *débattre et décider* », mais sans confier aux même acteurs l'ensemble des fonctions : aux citoyennes, citoyens et associations de débattre, aux maîtres d'ouvrage et aux autorités publiques de décider. Dès lors, ainsi que cela est souligné dans une grande

partie de la littérature consacrée à la participation, on se trouve placé devant une contradiction difficile à résoudre : un public invité à participer à la décision, voire à accompagner et surveiller son application, et une absence d'exercice de la souveraineté. Doit-on encore employer le terme de démocratie quand l'habilitation à décider fait défaut ? Aussi l'hypothèse d'un leurre revient-elle fréquemment à l'évocation de la « *démocratie environnementale* », au regard de la part réelle du public dans la décision.

## II. Démocratie écologique contre démocratie environnementale ?

Si l'on considère que la crise écologique menace l'avenir de la planète et, plus sûrement encore, celui de l'humanité ; si l'on considère par ailleurs que les institutions de la démocratie représentative ne sont pas capables de l'appréhender pleinement, de la prendre en charge et de la résoudre, alors la démocratie environnementale et les droits qui la caractérisent apparaît comme une béquille de faible utilité. En empruntant abusivement au langage philosophique, on pourrait dire que ce double constat appelle une rupture épistémologique dans le but de promouvoir un paradigme porteur d'un nouveau système politique, irréductible à la seule participation du public. Excédant largement le champ de la présente saisine, il ne sera donné de ce volet de la pensée écologique qu'un aperçu extrêmement succinct.

La démocratie écologique ambitionne, en quelque sorte, de réaliser l'écologisation de la démocratie évoquée au chapitre

précédent<sup>50</sup>. Elle n'entend donc pas s'insérer dans des institutions préexistantes en les complétant, à la différence de la démocratie environnementale, mais établir un système politique radicalement nouveau, fondé sur la prise de conscience de la finitude de la planète et de la nécessaire prise en charge dans le long terme des équilibres naturels. Une fois l'idéal démocratique repensé à cette aune, l'ensemble des institutions politiques, recalibrées en conséquence, viendrait l'organiser. Schématiquement, le projet consiste donc à loger la démocratie dans l'écologie plutôt que l'écologie dans la démocratie.

Les propositions pour définir ce que pourrait ou devrait être une démocratie écologique sont nombreuses. Parmi les invariants, deux peuvent être cités : une prise en considération institutionnelle du non-humain et une association plus étroite de la société civile et des individus

<sup>50</sup> Voir en particulier l'ouvrage de Dominique Bourg et Kerry Whiteside, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, La république des idées, Seuil, 2010.

dans la décision, du moins dans son élaboration. Ainsi, dans ces modèles auxquels d'aucuns aspirent, la

dimension de la participation occupe une place fondamentale.

## A. Aux sources du droit à l'information et à la participation du public

Bien que très récente à l'échelle de l'histoire des sociétés, celle du droit relatif à la démocratie environnementale est foisonnante et mouvante. Les bases du droit à l'information et à la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement n'ayant pas été jetées en France, l'évolution du droit national sera examinée à la suite d'un rappel de leur construction au niveau international et européen.

### 1. Un mouvement mondial

Selon le professeur Michel Prieur la démocratie environnementale ne peut être envisagée qu'à une échelle internationale et universelle. À cette aune, tout commence en 1972, avec la conférence des Nations unies sur l'environnement qui s'est tenue à Stockholm. Un plan d'action pour l'environnement y est notamment adopté, riche de 109 recommandations. Par la recommandation 97, il est demandé au Secrétaire général de l'ONU de prendre les dispositions nécessaires pour « établir un programme d'information destiné à faire en sorte que chacun prenne conscience comme il le devrait des problèmes relatifs à

*l'environnement et à associer le public à la gestion et au contrôle de l'environnement* », notamment en faisant appel aux moyens de communication modernes. Il lui est également demandé de « prévoir les moyens de susciter, d'une part la participation active des citoyens et, d'autre part, l'intérêt et la contribution des organisations non gouvernementales à la sauvegarde et à la mise en valeur de l'environnement ». Cette même année l'Unesco adopte une convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel<sup>51</sup>, dans laquelle sont aussi présentes les idées de démocratie environnementale, d'information et de participation.

Dix ans plus tard, en 1982, la Charte mondiale de la nature<sup>52</sup> consacre une obligation pour toute planification de comporter, notamment, « l'évaluation des effets sur la nature des politiques et activités projetées [et de porter ces éléments] à la connaissance du public par des moyens appropriés et en temps voulu pour qu'il puisse effectivement être consulté et participer aux décisions » (paragraphe 16), puis la possibilité pour toute personne

51 Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, adoptée par la conférence générale à sa dix-septième session, Paris, 16 novembre 2012.

52 Résolution 37/7 de l'Assemblée générale des Nations unies, adoptée le 28 octobre 1982.

de « *participer individuellement ou avec d'autres personnes à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement et au cas où celui-ci subirait des dommages ou des dégradations, [d'avoir] accès à des moyens de recours pour obtenir réparation* » (paragraphe 23).

Bien que les questions de démocratie environnementale ne figurassent pas dans le mandat donné en 1992 par l'assemblée générale des Nations unies à la conférence de Rio sur l'environnement et le développement, ses participants s'en saisissent et reprennent dans le principe 10 de la déclaration finale les éléments qui précèdent sous la forme suivante : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer au processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.* » C'est ainsi que le sommet de la terre de Rio popularise, de façon imprévue, les éléments de la démocratie environnementale établis dix ou vingt ans plus tôt. C'est néanmoins ce principe 10 qui, assez vite, se concrétise juridiquement.

En 1998, en effet, la convention d'Aarhus<sup>53</sup> en fait un acte international juridiquement contraignant. Ces idées vont ensuite être reprises dans presque toutes les conventions internationales, dans tous les domaines.

Si la conférence de 2012, dite « Rio+20 » n'apporte rien d'autre qu'une réaffirmation des principes antérieurs, des progrès sont enregistrés entre-temps. La convention d'Aarhus, est intégrée dans l'ordre juridique européen et la Cour européenne des droits de l'homme invoque pour la première fois en 2004, la Convention d'Aarhus parmi les sources de droit pertinentes dans une affaire concernant la Turquie, alors que ce pays n'avait pas adhéré à la convention. Elle s'y réfère une nouvelle fois en 2009. Par ailleurs, les directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, dites « directives de Bali », que le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) adopte en 2010, reprennent les termes de la convention d'Aarhus et en prônent l'application à l'échelle mondiale.

## **2. Des préoccupations internationales et européennes convergentes**

La question de l'accès à l'information des citoyens anime depuis de nombreuses années la communauté européenne. À plusieurs reprises le Conseil de l'Europe a préconisé un meilleur accès à l'information détenue par les autorités publiques. Tel est notamment le cas de la résolution sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration<sup>54</sup> en 1977 et de la recommandation sur

53 Convention adoptée par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU) le 25 juin 1998.

54 Conseil de l'Europe, comité des ministres, résolution (77) 31 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration, adopté par le comité des ministres le 28 septembre 1977, lors de la 275<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres.

l'accès à l'information détenue par les autorités publiques<sup>55</sup> en 1981.

On trouve trace de cet effort de transparence dans de nombreuses législations nationales. En France, par exemple, une loi de juillet 1978<sup>56</sup> instaure un droit d'accès des citoyens aux documents administratifs. Ainsi toute personne peut obtenir communication des documents détenus par une administration dans le cadre de sa mission de service public, quels que soient leur forme ou leur support.

Le travail de l'Union européenne sur cette question ne s'est pas arrêté en 1981. Prenant notamment en considération le soulignement par le Parlement européen, dans son avis sur le quatrième programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, « que l'accès à l'information pour tout citoyen doit être rendu possible par une action communautaire spécifique », le Conseil des communautés européennes adopte en 1990 une directive relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement<sup>57</sup>. Dans un souci d'harmonisation elle vise à gommer

les disparités entre les législations en vigueur dans les États membres à cet égard, afin d'éviter toute inégalité d'accès à l'information et/ou dans les conditions de concurrence. Elle trace ainsi un cadre général minimal, que les États membres doivent respecter. Elle est cependant abrogée en 2003 par une nouvelle directive<sup>58</sup> consécutive à la signature de la convention d'Aarhus par les États membres et la Communauté européenne elle-même le 25 juin 1998<sup>59</sup>. Il est vrai que, si la convention d'Aarhus s'inspire en partie de la directive de 1990 sur l'accès à l'information, elle s'avère à la fois plus précise, plus protectrice, mais surtout beaucoup plus étendue quant à son champ d'application potentiel.

Dans le domaine environnemental, le droit et les procédures qui s'appliquent au niveau national tirent le plus souvent leur origine de dispositions prescriptives établies au niveau européen. En matière de démocratie environnementale, quatre directives méritent d'être plus particulièrement mentionnées : la « directive projets »<sup>60</sup>, la directive « plans et programmes »<sup>61</sup>, la

55 Conseil de l'Europe, comité des ministres, recommandations N°R (81) 19 du comité des ministres aux États membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques, adopté par le comité des ministres le 25 novembre 1981, lors de la 340<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres.

56 Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration.

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

58 Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public

à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

59 Elle sera ratifiée par une décision du Conseil le 17 février 2005.

60 Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. À noter que la première directive du Conseil sur le sujet, abrogée et remplacée par celle de 2011, datait du 27 juin 1985 (directive 85/337/CEE).

61 Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

directive relative à la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes<sup>62</sup> et la directive prévention et réduction de la pollution<sup>63</sup>, qui comporte des article 15 et 15 bis sur l'accès à l'information, la participation du public à la procédure d'autorisation

et l'accès à la justice. Transposées en droit national, elles comportent des conséquences majeures au regard de l'information et de la participation du public aux décisions ayant des effets sur l'environnement.

## B. Une montée en puissance de la participation dans le droit français

À l'échelle nationale, la démocratie environnementale consiste d'une certaine façon en l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio car, paradoxalement, ce principe n'a pas de portée internationale : il s'apparente à une directive adressée aux États. La Convention d'Aarhus est elle aussi une directive, mais contraignante pour les États parties. Il convient de noter à ce propos que ses dispositions ne sont pas des procédures, comme cela est parfois écrit, mais bien des droits substantiels, pour lesquels existent des procédures d'exécutions qui en assurent la concrétisation.

Pour fondamentaux qu'ils soient, ils s'insèrent cependant dans un arsenal qui a commencé de se constituer il y a plus d'un demi-siècle. Avant de donner un aperçu des effets juridiques de la convention d'Aarhus et de la transposition des directives européennes, il est juste de rappeler les éléments du corpus juridique national ayant contribué à l'édification, sinon d'une démocratie environnementale, du moins d'un cadre du dialogue environnemental.

De nombreuses initiatives législatives et réglementaires ont en effet été prises au fil des ans pour répondre aux aspirations croissantes de la population à une plus grande transparence et à un souci d'amélioration du débat. Elles ont répondu au coup par coup aux problèmes du moment, de sorte que beaucoup de dispositions concernant la consultation du public ont été prises subsidiairement dans des textes de portée plus générale. Il en résulte une multiplication des textes qui a créé une situation particulièrement peu lisible, suscitant frustrations et conflits. Il ne saurait être ici question de retracer l'historique des textes très nombreux qui, de la loi à la circulaire, ont concerné l'information et/ou la participation du public, mais de mentionner les plus marquants d'entre eux.

Dès les années soixante-dix, l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, précisé par le décret d'application du 12 octobre 1977, impose pour la première fois, dans le cadre des procédures d'autorisation préalable à la réalisation de certains travaux ou ouvrages susceptibles de porter atteinte au milieu, la réalisation

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

63 Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

d'une étude d'impact. Comme le soulignent les sites ministériels<sup>64</sup>, ces obligations au caractère novateur ont ensuite été reprises au niveau du droit européen. Cette étude est insérée dans les dossiers d'enquête publique ou bien rendue publique lorsqu'une enquête publique n'est pas prévue. Les conditions de cette publicité demeurent toutefois strictement encadrées.

La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, prévoit quant à elle une information du public pour un grand nombre de catégories d'opérations, ainsi que la possibilité de former un recours devant le tribunal administratif dès l'affichage ou la publication des décisions administratives les concernant.

Dans la même décennie, les termes de « démocratie administrative » sont employés pour qualifier les lois du 17 juillet 1978 et du 11 juillet 1979, qui créent de nouveaux droits pour le citoyen en faveur de la communication des documents administratifs et la motivation des actes administratifs. Ce mouvement vers une plus grande transparence dans l'action administrative constitue une condition de l'information et de la participation du public.

Il est cependant convenu de considérer que loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation

des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite « loi Bouchardau »<sup>65</sup>, est la première à instituer un véritable dispositif d'information et de recueil des avis de la population concernant la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux susceptibles d'affecter l'environnement. Le premier alinéa de son article 2 dispose en effet que l'enquête<sup>66</sup> « *a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information* ». Les conditions de publicité et de durée de l'enquête sont exposées à l'article 3 et l'article 4 précise notamment que « *Le rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont rendus publics. Le rapport doit faire état des contre-propositions qui auront été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées.* » Enfin, l'article 6 dispose que « *Les juridictions administratives saisies d'une demande de sursis à exécution d'une décision prise après des conclusions défavorables du*

<sup>64</sup> Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation logement, transports, ruralité, ville et ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt de la mer et de la pêche.

<sup>65</sup> Huguette Bouchardau, alors secrétaire d'État à l'environnement et au cadre de vie, est nommée ministre de l'Environnement le 17 juillet 1984.

<sup>66</sup> Elle s'applique à la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux susceptibles d'affecter l'environnement. Les catégories d'opérations concernées sont déterminées par des décrets du 23 avril 1985.

*commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, font droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation.* » Nonobstant l'emploi du terme démocratisation, la loi ne partage cependant pas le pouvoir de décision. En revanche, elle vise une meilleure information réciproque du public et du maître d'ouvrage, reconnaissant en particulier une faculté de contre-expertise à celui-ci. En institutionnalisant le dialogue, voire la concertation avec le public, la loi s'inscrit dans une perspective d'application du principe du contradictoire en matière d'aménagement.

Postérieurement à la « loi Bouchardieu », des textes sur les transports, l'aménagement, la montagne, le littoral, la ville, l'eau, le bruit, les paysages, comportent des dispositions relatives à la consultation du public. C'est cependant la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier »<sup>67</sup>, qui marque une nouvelle étape.

D'abord, la loi définit quatre principes pour les politiques d'environnement : précaution, action préventive, pollueur-payeur et participation. Fait ainsi son entrée dans le code de l'environnement « *Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement*

*du territoire.* » Très étonnamment, c'est la loi de mise en œuvre de l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>68</sup> qui va en réduire singulièrement la portée en scindant en deux principes distincts information et participation. D'une part, l'accès aux informations relatives à l'environnement ne concerne plus que celles « *détenues par les autorités publiques* » et l'inclusion dans ce droit des informations « *relatives aux substances et activités dangereuses* » disparait. D'autre part, le public n'est plus « *associé au processus d'élaboration des projets* ». Depuis lors, en effet, il est écrit à l'article L.110-1 du code de l'environnement que toute personne est informée « *dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente* ».

Ensuite, sur la base d'un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la « loi Bouchardieu » réalisé à la demande du ministre, la loi de 1995 renforce les moyens d'action et le pouvoir du commissaire enquêteur, de même que le rôle de l'enquête publique.

Enfin, le constat est fait que l'enquête publique arrive trop tard et qu'une participation du public plus en amont serait nécessaire. C'est pourquoi il est décidé que pour les grandes opérations publiques d'aménagement « *présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement, un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration* »<sup>69</sup>. Pour l'organiser, « *Il est créé une*

67 Du nom du ministre de l'Environnement de l'époque : Michel Barnier.

68 Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

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

*commission dite “Commission nationale du débat public”* »<sup>70</sup>. Le décret d’application concernant le débat public est publié le 10 mai 1996 et la Commission nationale du débat public (CNDP) installée le 4 septembre 1997.

La loi relative à la démocratie de proximité, du 27 février 2002, dite « loi Vaillant »<sup>71</sup> votée quelques mois avant l’approbation de la Convention d’Aarhus par la France, marque une avancée majeure en matière de participation du public. Elle développe le rôle de la CNDP, qui devient une autorité administrative indépendante (AAI), mais rappelle que la commission n’est pas appelée à se prononcer sur le fond des projets qui lui sont soumis. Comme cela a été vu précédemment (Ch. I), cette loi comporte aussi un titre Ier dédié à la mise en place de la démocratie de proximité avec, notamment, la création des conseils de quartier.

### **1. L’application minimaliste d’une convention ambitieuse**

En France, la convention sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite convention d'Aarhus, entre en vigueur le 6 octobre 2002<sup>72</sup>. Elle bénéficie d'un positionnement très élevé dans la hiérarchie des normes juridiques : infra constitutionnel mais supra

législatif, y compris sur les lois postérieures. Elle illustre la place croissante du droit international de l’environnement dans le droit de l’Union européenne, le droit national, mais aussi dans les politiques publiques.

Adoptant une définition extensive de l’environnement et établissant des liens étroits et des synergies entre environnement et droits de l’homme, cette convention constitue un apport fondamental à une nouvelle gouvernance reposant sur la démocratie participative. Elle en est un des piliers. Il est à noter que, dans ce cadre, le texte accorde une place importante la « démocratie électronique », en s’inscrivant résolument dans le développement de l’open data et de l’open government, suivant la terminologie anglosaxonne, c'est-à-dire d'une action publique se voulant plus ouverte, transparente et collaborative.

La convention structure la démocratie participative autour de trois axes : l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

**1 - L'accès du public à l'information sur l'environnement.** Celui-ci est envisagé selon une approche classique. Le droit reconnu aux citoyens d'accéder aux informations relatives à l'environnement procède

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> Daniel Vaillant, ministre de l’Intérieur du 29 août 2000 au 6 mai 2002.

<sup>72</sup> À noter que son approbation par la France, le 8 juillet 2002, est assortie d'une déclaration interprétative concernant les articles 4, 5 et 6 de la convention ainsi libellée : « *Le Gouvernement français veillera à la divulgation des informations pertinentes pour la protection de l'environnement, tout en assurant la protection du secret industriel et commercial, en se référant aux pratiques juridiques établies et applicables en France.* » Elle est publiée par le décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002.

d'une logique semblable à celle de la loi de 1978 précitée sur la communication des documents administratifs. Le champ couvert par la convention est cependant plus large, car il ne se limite pas expressément aux informations détenues par les autorités publiques. Elle précise en outre que lorsqu'un processus décisionnel est engagé, les informations doivent être délivrées « *de manière efficace et en temps voulu* ». Cependant, la convention innove surtout en opérant un passage du droit d'accéder à l'information au droit d'être informé, avec la mise en ligne d'un large ensemble de documents : données publiques relatives à l'environnement (portails thématiques), dossiers soumis à enquête publique, avis de l'autorité environnementale, etc.

## **2 - La participation du public**

**au processus de décision.** À cet égard, l'influence de la convention est fondamentale. Par ses articles 6, 7 et 8, elle fixe un cadre à la procédure de participation du public, en laissant aux États parties une assez grande latitude quant aux modalités de sa mise en œuvre. La convention prévoit trois régimes de participation du public suivant le type de décision concernée. L'article 6 vise les activités particulières en énumérant les activités pour lesquelles la participation est obligatoire<sup>73</sup>. Pour les activités non inscrites mais susceptibles d'avoir un effet important sur l'environnement, la participation est estimée facultative et laissée à l'appréciation des États. L'article fixe un ensemble de conditions destinées à assurer une participation de qualité : information appropriée délivrée en temps voulu, délais raisonnables destinés à laisser le temps au public de s'informer, participation dès le début de la procédure

« *lorsque toutes les options et solutions sont encore ouvertes* », et tout au long du processus décisionnel, résultats de la procédure dûment pris en considération au moment de la prise de décision, etc.

L'article 7 prévoit une participation aux plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement. Cependant, à la différence des activités, la convention ne fournit pas de critères permettant de déterminer les plans et programmes susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Par ailleurs, elle laisse à l'État le soin de prendre les dispositions pratiques voulues pour assurer la participation et précise de manière restrictive que « *le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente* ».

L'article 8, dédié à l'élaboration de dispositions réglementaires ou de normes contraignantes d'application générale, stipule que chaque partie (à la convention) doit promouvoir la participation effective du public quand les options sont encore ouvertes, mais ajoute que ses observations peuvent être formulées « *soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs* ».

L'article 9, enfin, confère un droit d'accès à la justice en cas de manquement au droit à l'information environnementale ou à la participation à la décision, en laissant aux États parties le soin de mettre en application les principes déclinés dans l'article.

**3 - L'accès à la justice.** Il est l'objet de l'article 9 de la convention, lequel prévoit des possibilités de recours en cas de non-respect estimé du droit à l'information, du droit à la participation ou des dispositions

<sup>73</sup> Les nombreuses activités concernées sont listées que l'annexe I de la convention. Elles recoupent assez largement celles de la directive européenne « Seveso » et celle sur les émissions industrielles appelée aussi directive « IED ».

du droit national de l'environnement. L'article stipule par ailleurs que des mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entraveraient l'accès à la justice soient mis en place. Cependant, l'article 9 § 3, relatif aux contestations d'actes ou d'omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit de l'environnement n'est pas reconnu d'application directe en droit interne. Pour les deux autres aspects, la convention renvoie aux législations nationales.

Ambitieuse et novatrice, la convention d'Aarhus n'en est pas moins un texte dont la portée juridique demeure limitée. Cela tient à l'interprétation du texte par le Conseil d'État quant à son application. S'appuyant sur les principes généraux tirés de sa propre jurisprudence<sup>74</sup>, le juge administratif considère en effet que seules certaines stipulations de la convention sont à même de produire des effets directs dans l'ordre juridique interne. Il estime que nombre de dispositions ne créent d'obligations qu'entre États parties à la convention et ne sont pas directement invocables par les particuliers devant les juridictions nationales. Dans d'autres cas, c'est le besoin d'actes complémentaires pour rendre les stipulations applicables qui est évoqué, chaque État étant appelé à définir au moyen de règles de droit internes les mesures d'application nécessaires.

Néanmoins, la grille d'analyse retenue par le Conseil d'État en 2007, fondée sur un critère principalement rédactionnel, évolue lentement depuis 2012<sup>75</sup>. Ainsi, deux articles comptant parmi les plus importants pour conférer à la participation du public une réelle influence sur la décision sont désormais dotés d'effet direct dans l'ordre juridique interne<sup>76</sup>. Le retourment jurisprudentiel intervenu en 2021<sup>77</sup> peut être qualifié d'important dans la mesure où il concerne la stipulation suivant laquelle « *chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* ». Si l'évolution jurisprudentielle se poursuit dans le même sens, elle est susceptible d'entrainer des évolutions significatives quant à l'application du principe de participation dans le domaine environnemental. Par exemple, une reconnaissance d'application directe de l'article 7 de la convention, relatif à la participation du public pour ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatives à l'environnement, irait ipso facto de pair avec l'application, dans ce cadre, de la stipulation précédemment citée. Au regard de la formulation généraliste de l'article 7, un très grand nombre de plans et programmes pourrait lui être soumis.

<sup>74</sup> CE 06 juin 2007 Commune de Groslay n°292942, publié au recueil Lebon.

<sup>75</sup> CE Ass. 11 avril 2012 GISTI n°322326, publié au recueil Lebon.

<sup>76</sup> Article 6 § 9 (2013), article 6 § 4 (2021).

<sup>77</sup> CE 06 octobre 2021 Association PRIARTEM n°446302, mentionné dans les tables du recueil Lebon.

## **2. Élévation de la démocratie environnementale au rang constitutionnel : la Charte de l'environnement**

La convention d'Aarhus s'inscrit dans un double mouvement d'internationalisation et de constitutionnalisation, caractéristique du droit de l'environnement. En témoigne tout particulièrement, en France, la Charte de l'environnement, qui consacre le droit à l'information et élève au rang constitutionnel le principe de participation du public, déjà consacré en droit interne par l'article L. 110-1 du code de l'environnement. En revanche, la Charte ne constitutionalise pas explicitement un droit d'accès à la justice.

Préparée par une commission dédiée<sup>78</sup>, une consultation nationale et une saisine du Conseil économique et social<sup>79</sup>, cette charte est promulguée par le Président de la République le 1er mars 2005. Ce texte est dit « adossé à la Constitution ». À cet égard, il convient de rappeler que la Constitution française ne désigne pas exclusivement la Constitution du 4 octobre 1958, mais un ensemble de textes, qualifié par la doctrine de « bloc de constitutionnalité ». Parmi eux, ceux auxquels renvoie le préambule de la Constitution, dont la Charte de l'environnement fait partie. Les normes de ce « bloc de constitutionnalité » ayant toutes une même valeur juridique, soit une valeur constitutionnelle, la Charte de l'environnement se situe au sommet de l'ordre juridique interne. Le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé dans une décision de

2008 que les dispositions de la Charte « s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs »<sup>80</sup>.

Composée de dix articles, elle consacre un certain nombre de principes, dont celui de la participation. L'article 7 dispose en effet que « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* » Le principe de participation du public mute donc en un droit individuel reconnu à toute personne, sans que la nature de cette personne, physique ou morale, soit précisée. La déclinaison législative de ce principe se retrouve pour l'essentiel dans le titre II du livre 1er du code de l'environnement. Il est à noter que la décision du Conseil d'État précitée rappelle que la Charte réserve au seul législateur le soin de préciser « *les conditions et les limites* » du droit d'accès aux informations relatives à l'environnement et celui de participer à l'élaboration des décisions environnementales. Dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte, le pouvoir réglementaire voit ses compétences limitées à la prise de mesures d'application des dispositions législatives.

Cinq ans après la loi de mise en œuvre, extrêmement tardive, du principe de participation contenu dans la Charte, une ordonnance vient réformer le dialogue

78 Présidée par le paléontologue Yves Coppens, la commission de préparation de la Charte de l'environnement a travaillé du mois de juin 2002 au 8 avril 2003. Outre la rédaction d'un rapport, la commission a été chargée d'animer la consultation nationale organisée dans le temps de l'élaboration de la Charte.

79 *Environnement et développement durable l'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux*, avis du Conseil économique et social rapporté par Claude Martinand au nom de la section du cadre de vie, mars 2003.

80 CE, Ass. 03 octobre 2008, n°297931, publié au recueil Lebon.

environnemental<sup>81</sup>. Cette évolution des procédures de participation du public répond à un avis motivé de la Commission européenne de mars 2015 estimant non conforme au droit de l'Union le caractère incomplet et fermé de la liste de plans et programmes soumis à évaluation environnementale. Cette ordonnance permet également de transposer la directive 2014/52/UE relative à l'évaluation environnementale des projets. Elle élargit ainsi considérablement le champ de compétences de la CNDP, ainsi que la commission le constate elle-même, dans les termes suivants<sup>82</sup> :

→ « Les plans et programmes de niveau national soumis à évaluation environnementale entrent dans le champ de la CNDP ;

- « Le gouvernement peut saisir la CNDP pour un projet de réforme d'une politique publique ;
- « Un droit d'initiative citoyenne est créé ;
- « La CNDP a en charge une liste nationale de garants et elle a la possibilité de désigner des délégués régionaux ;
- « Afin d'assurer le continuum de la participation jusqu'à l'enquête publique, la procédure de désignation d'un garant par la CNDP après un débat public ou une concertation est généralisée ;
- « La CNDP a la possibilité d'organiser une consultation sur des projets conflictuels entre les parties concernées. »

## C. Un renforcement et un élargissement continu de la participation

Passé le cap décisif de la constitutionnalisation du droit à l'information, à la participation et à l'accès à la justice en matière environnementale, l'histoire suit son cours, avec une nouvelle accélération impulsée par la concrétisation, en 2007, d'une promesse de campagne du nouveau

chef de l'État, Nicolas Sarkozy : le Grenelle de l'environnement<sup>83</sup>. S'ensuivent deux lois de mise en œuvre des décisions arrêtées dans ce cadre, qui tendent à améliorer les dispositifs d'information et de participation.

---

<sup>81</sup> Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

<sup>82</sup> Voir, sur le site de la CNDP, la page « Participation et environnement ».

<sup>83</sup> Le Grenelle de l'environnement s'est tenu du 6 juillet au 25 octobre 2007. Il a consisté en un débat organisé autour de six groupes de travail rassemblant chacun 40 membres répartis en 5 collèges : « Etat », « collectivités », « employeurs », « salariés » et « ONG environnementales » auxquels ont été associés des experts et des associations non environnementales. Cette méthode a favorisé le dialogue, l'appropriation des enjeux de développement durable et permis l'expression d'une profusion de propositions.

La loi dite « Grenelle I »<sup>84</sup> porte l'engagement de l'État de développer la collecte et la mise à jour d'informations sur l'environnement et de les organiser de façon à en garantir l'accès, notamment par la création d'un portail web dédié. Elle annonce une simplification des enquêtes publiques, leur regroupements, l'harmonisation de leurs règles et l'amélioration du dispositif de participation du public. Elle prévoit de favoriser le recours à une enquête unique ou conjointe en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage ou de réglementations distinctes.

Le débat public est lui aussi rénové dans le but de mieux prendre en compte l'impact des projets sur l'environnement. Dans le même temps, la loi annonce une réorganisation de l'expertise publique en matière d'environnement et de développement durable et de l'alerte environnementale, « *dans un cadre national multidisciplinaire et pluraliste, associant toutes les parties prenantes concernées* ».

Sont par ailleurs visées la qualité des informations sur la manière dont les sociétés prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leur activité et l'accès à ces informations (rapport environnemental), la possibilité d'ajouter aux attributions des institutions représentatives du personnel une mission en matière de développement durable, ainsi que la définition par les branches professionnelles des indicateurs sociaux et environnementaux adaptés à leurs spécificités. Dans un autre ordre d'idées, la loi dispose que les consommateurs doivent pouvoir disposer d'une information environnementale

sincère, objective et complète sur les caractéristiques globales du couple produit/emballage. Elle cible en outre le portage de l'éducation au développement durable par toutes les disciplines et la formation tout au long de la vie pour accompagner les transitions vers un modèle de développement plus durable.

Publiée l'année suivante, la loi de portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II »<sup>85</sup>, réforme les études d'impact, l'enquête publique, l'information et la concertation. Ces réformes ne pouvaient relever que du législateur, en raison de la revalorisation de son rôle par la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005<sup>86</sup>, qui ajoute à l'article 34 de la Constitution la compétence de la loi pour déterminer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement. La réforme des études d'impact résulte à la fois de la nécessité de transposer la directive européenne correspondante, après deux mises en demeure successives par la Commission européenne pour manquement de la France à cet égard et du constat du groupe V du Grenelle de l'environnement, soulignant le manque d'effectivité de la législation relative aux études d'impact. La loi précise le champ d'application de l'étude, les projets qui y sont soumis, crée la procédure d'examen au « cas par cas » (prévue par les directives européennes relatives à l'évaluation des incidences de certains projets, plans et programmes) et indique clairement que l'étude d'impact doit être prise en considération par la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un projet. Elle prévoit en outre que la décision d'autorisation ou d'approbation d'un projet mentionne les

<sup>84</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

<sup>85</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>86</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

mesures destinées à éviter, réduire et si possible compenser les effets du projet sur l'environnement, en mettant également en place les mesures de sanctions administratives en cas de non-respect de ces dispositions.

La loi réforme aussi les enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement en facilitant notamment leur regroupement et en encadrant leur durée. À la faveur de cette refonte, la loi vise également la transposition de la Convention d'Aarhus. Deux articles essentiels sont ajoutés au code de l'environnement, comportant des dispositions générales relatives à la participation du public, sous réserves des procédures spéciales. L'article L. 120-1 « définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics », et l'article L. 120-2 prévoit des dérogations à ces règles, sauf dispositions législatives particulières. Malgré ces dispositions, le droit français ne se hausse pas encore, au niveau des exigences internationales.

Enfin, parmi les dispositions diverses relatives à l'information et à la concertation, la loi « Grenelle II » crée une obligation pour le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable d'un projet dont le coût prévisionnel est inférieur

au seuil à partir duquel la saisine de la Commission nationale du débat public s'impose, d'indiquer sa décision de saisir ou non cette dernière. Dans la négative, il doit préciser les modalités de concertation qu'il s'engage à mener et doit en informer la CNDP. Lorsque cette dernière est saisie mais qu'elle estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose et désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions.

La nouvelle loi impose en outre au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet d'informer la CNDP, pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique, des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre ainsi que de sa contribution à l'amélioration du projet. Elle dispose en outre que le public doit être informé des suites données au débat public : le responsable du projet a l'obligation de préciser ce qu'il retient ou non du débat, et pourquoi.

### **1. Une évolution sous la pression de la jurisprudence...**

La loi du 27 décembre 2012<sup>87</sup> et l'ordonnance du 5 août 2013<sup>88</sup> sont consécutives à une série de décisions rendues sur questions prioritaires de constitutionnalité

<sup>87</sup> Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

<sup>88</sup> Ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

(QPC) introduites notamment par le Conseil d'État. Dans ses décisions, le Conseil constitutionnel juge plusieurs dispositions du code de l'environnement contraires à l'article 7 de la Charte de l'environnement. C'est pourquoi la loi relative à la mise en œuvre du principe de participation du public commence par reformuler le principe de participation contenu depuis 1995 à l'article L. 110-1 du code de l'environnement en distinguant l'accès à l'information de la participation, consacrant ainsi l'autonomie de ce dernier principe. Depuis lors, figurent dans l'énumération des principes de l'article L. 110-1 :

*« – le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;*

*« – le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ».*

S'ensuit une série d'apports et de modifications plus ou moins importants du code de l'environnement. La loi de 2012, notamment en réécrivant intégralement l'article L. 1201, et l'ordonnance de 2013 conduisent à un élargissement substantiel du champ d'application du droit à la participation dont bénéficie le public. Sauf dérogation, sont désormais, soumises à la procédure de consultation et de participation du public l'ensemble des décisions, autres qu'individuelles, des autorités de l'État, y compris les autorités administratives indépendantes, et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement. Ainsi, les dispositions s'appliquent aussi bien aux projets, plans et programmes, déjà concernés mais qui n'avaient jusqu'alors toujours pas été soumis à la participation

du public, que des actes qui ne faisaient pas l'objet de participation du public, comme les décrets et les arrêtés ministériels. Un autre élargissement tient à la suppression du critère « *d'incidence directe et significative sur l'environnement* » au profit de celui « *d'incidence sur l'environnement* » pour décider de la soumission ou non de la décision à venir au principe de participation.

Les textes renforcent par ailleurs les obligations des autorités publiques en termes de procédure et de consultation du public : mise à disposition du projet de décision par voie électronique et accompagnement de ce dernier par une note de présentation de son contexte et de ses objectifs, ; information sur les modalités de participation ; recueil et accessibilité des observations formulées par le public dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt-et-un jours ; projet de décision ne pouvant être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de quatre jours à compter de la date de clôture de la consultation, de façon à prendre en considération les observations déposées par le public et d'en rédiger une synthèse ; transmission de cette synthèse aux organismes consultatifs concernés préalablement à la remise de son avis ; publicité de la synthèse assurée par l'autorité administrative décisionnaire, en indiquant les observations du public dont il a été tenu compte et, dans un document séparé, les motifs de la décision. Ce dernier point constitue une singularité en droit français, les actes réglementaires n'étant pas soumis à une obligation de motivation.

Les procédures dérogatoires à ces mesures concernent, soit des collectivités publiques de taille limitée, soit des situations d'urgence justifiées par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public.

En dehors de la notion élargie mais indéterminée « d'incidence sur l'environnement », les deux avancées les plus marquantes des textes susmentionnés résident dans l'utilisation de la notion de « prise en considération » des observations déposées et de motivation de la décision. Sans prise en considération des observations, les procédures de participation deviennent inutiles, sauf à légitimer sans contrepartie la décision administrative. Sans motivation, une coupure subsiste entre les observations, propositions, voire échanges d'arguments du public et l'autorité décisionnaire. Néanmoins, conscience doit être gardée que la prise en considération « est un standard qui organise un rapport de complémentarité entre une procédure de participation du public et les mécanismes traditionnels de décision, sachant qu'il est exclu de retirer à l'autorité publique son pouvoir de décision finale »<sup>89</sup>. Quant à la motivation de la décision, rien dans la loi ou l'ordonnance ne garantit l'explicitation des arbitrages de l'autorité administrative au regard des éléments de la participation.

## **2. ...ou de circonstances tragiques appelant une réaction des autorités publiques**

Le 27 novembre 2014, lors de son discours d'ouverture de la troisième conférence environnementale, le

Président de la République, François Hollande, évoque les mutations à engager pour réussir la transition écologique. Dans cette perspective, il s'exprime ainsi : « *il convient aussi d'être exigeant sur le plan de la démocratie. Je veux revenir d'emblée sur le drame de Sivens*<sup>90</sup>. *Le décès d'un jeune homme de 21 ans, militant de la cause environnementale, dans le cadre d'une manifestation, est un drame (...) Sivens exige donc d'accomplir des progrès supplémentaires de la participation des citoyens dans l'élaboration de la décision publique (...) J'ai demandé au gouvernement d'engager un chantier sur la démocratie participative de manière que sur les grands projets nous puissions avoir toutes les garanties et qu'il ne puisse plus y avoir de la contestation qui puisse se porter avec des formes inacceptables de violence car la violence est toujours inacceptable (...) Cette mission qui va être donc engagée par le gouvernement devra remettre des propositions dans le délai de six mois, elles seront aussitôt mises en œuvre.* »

Installée en février 2015 par Ségolène Royal, alors ministre de l'environnement, du développement durable et de l'énergie et présidée par le sénateur Alain Richard, la commission « Dialogue environnemental », est une commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique

<sup>89</sup> Agathe Van Lang, *Le principe de participation : un succès inattendu*, Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel n°43, avril 2014.

<sup>90</sup> Projet de barrage sur le cours du Tescou, affluent du Tarn, qui aurait notamment entraîné la destruction d'environ 13 hectares d'une zone humide comprenant près d'une centaine d'espèces protégées. La mobilisation des opposants à ce projet s'est notamment traduite par des manifestations. Les affrontements entre manifestants et forces de l'ordre survenus lors de celle du 26 octobre 2014 se sont soldés par la mort d'un jeune militant associatif, Rémi Fraisse, atteint par l'explosion d'une grenade offensive.

(CNTE). S'appuyant sur les travaux et réformes déjà engagés, la Commission présente un rapport<sup>91</sup> contenant une série de propositions. Elles sont traduites quelques mois plus tard dans trois ordonnances, dont la principale vise la modernisation des procédures destinées à assurer la transparence de l'information des citoyens et l'efficacité de leur participation à l'élaboration de la décision publique<sup>92</sup>. Cette ordonnance, dite « *de réforme du dialogue environnemental* » révise les procédures de participation du public en phase amont comme en phase aval.

En amont, c'est-à-dire des études préliminaires jusqu'à la demande d'autorisation, en dehors des cas particulier, elle élargit et renforce considérablement le champ de compétences de la CNDP. Aux termes de cette ordonnance, en effet :

- ➔ la commission est obligatoirement saisie sur l'opportunité du débat ou la définition de la participation adaptée pour les plans et programmes de niveau national soumis à évaluation environnementale ;
- ➔ s'il souhaite réformer une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, le gouvernement peut saisir la CNDP en vue de l'organisation du débat public ;
- ➔ les « grands projets » (entre 150 et 300 M€, en 2016) sont rendus publics et les maîtres d'ouvrage informent la CNDP de la participation qu'ils prévoient ;

- ➔ pour les « débats publics nationaux » une possibilité de saisine est ouverte pour 60 sénateurs, 60 députés ou 500 000 citoyens ;
- ➔ un droit d'initiative citoyenne est créé : il est décidé que 100 000 citoyens pourront saisir la commission pour demander un débat public ou une concertation préalable ;
- ➔ afin d'assurer le continuum de la participation jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique, il est décidé qu'après un débat public ou une concertation effectuée à l'initiative de la CNDP, celle-ci désigne un garant chargé d'assurer un suivi de l'information et de la participation du public ;
- ➔ la CNDP est chargée d'établir une liste nationale de garants, rendue publique, et se voit accorder la possibilité de désigner des délégués régionaux ;
- ➔ la commission a la possibilité d'organiser une conciliation sur des projets conflictuels entre parties concernées.

Par ailleurs, lorsqu'une concertation préalable ne relève pas déjà d'une décision de la CNDP ou du code de l'urbanisme et qu'elle n'a pas déjà été réalisée volontairement par le maître d'ouvrage, l'ordonnance crée un nouveau droit d'initiative. Il permet à des citoyens, des associations agréées de protection de l'environnement ou à des collectivités de demander au préfet l'organisation d'une concertation préalable sur les projets mobilisant des fonds publics

91 *Démocratie environnementale : débattre et décider*, Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental présidée par Alain Richard, MEDDE, juin 2015.

92 Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

importants et soumis à déclaration d'intention. En cas de suite favorable, il appartient à la CNDP de désigner un garant de ladite concertation.

Dans tous les cas de figure, la concertation préalable doit respecter un ensemble de conditions d'ordre général : sa durée doit être comprise entre quinze jours et trois mois, le public doit être informé des modalités et de la durée de la consultation quinze jours avant le début de celle-ci et, surtout, le bilan de la concertation doit être rendu public et le maître d'ouvrage doit indiquer les mesures nécessaires, selon lui, pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation.

L'ordonnance vise aussi la phase aval de la participation, qui survient après le dépôt de la demande d'autorisation. Trois grandes évolutions caractérisent la modernisation de l'enquête publique :

- ➔ une réduction possible de la durée de l'enquête publique à quinze jours, au lieu de trente, pour un projet, plan ou programme ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale ;

- ➔ une simplification du recours à l'enquête unique, lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumis à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques. Cette procédure vise à améliorer l'information et la participation du public, mais elle ne constitue qu'une faculté pour l'autorité compétente ;

- ➔ une généralisation de la dématérialisation de l'enquête publique. Est en effet posé le principe d'une information du public par voie dématérialisée. La possibilité de consultation du dossier sur support papier est cependant maintenue pour tenir compte de la « fracture numérique ».

Le rôle du commissaire enquêteur n'est pas modifié, mais il permet au public d'adresser ses observations et propositions par courrier électronique de façon systématique, lesquelles doivent être accessibles sur un site internet dédié.

Au total, sans créer de bouleversement du droit existant, l'ordonnance tend bien à associer davantage le public à l'élaboration des décisions en matière environnementale.

### III. Le temps des restrictions

La ratification des ordonnances de 2016 marque une sorte de point d'orgue à l'élargissement et l'approfondissement laborieux de la démocratie environnementale sur quatre décennies. Depuis, les reculs de la participation se sont produits dans trois directions, qui vont dans le sens d'un allègement des dispositifs et d'une simplification de leur mise en œuvre. Les évolutions restrictives ont emprunté aussi bien la voie législative

que réglementaire pour aboutir à des procédures participatives moins approfondies et plus contraintes.

Que l'on s'attache aux procédures de concertation amont ou aval, la tendance est identique : une restriction du droit à l'information et à la participation du public par une réduction de son champ d'expression

#### A. Des exclusions par les seuils et les critères

Les obligations de soumission des projets et catégories de projets à des processus de participation du public, voire à des évaluations environnementales, ont tendance à s'alléger. Deux voies sont utilisées pour parvenir à ce résultat.

##### 1. Des élévations de seuils financiers...

Jusqu'à la ratification des ordonnances de 2016 par la loi du 2 mars 2018, le mouvement était plutôt à un élargissement de la participation du public. Ainsi, cette loi abaisse-t-elle de dix à cinq millions d'euros hors taxe<sup>93</sup>, le seuil à partir duquel la personne publique ou le maître d'ouvrage responsable d'un projet, voire l'autorité compétente pour l'autoriser, peut prendre l'initiative d'organiser une concertation préalable.

Ce seuil est le même pour déclencher le droit du public à demander au représentant de l'État d'en organiser une en cas d'absence de toute concertation décidée par ces trois acteurs.

Depuis lors, poursuivant un double objectif de simplification et de relance de l'économie, les évolutions enregistrées vont dans un sens opposé. En 2021, un décret<sup>94</sup> a par exemple relevé les seuils financiers de saisine de la CNDP : pour les projets routiers, ferroviaire ou de voies navigables, le seuil de saisine obligatoire passe de 300 à 455 millions d'euros et celui de la saisine facultative de 150 à 230 millions d'euros ; pour les projets d'équipements publics culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques, les seuils sont également réévalués, passant de 300 à 460 millions d'euros pour une saisine obligatoire et de 150 à 230 millions d'euros pour une saisine facultative. Les seuils des équipements

<sup>93</sup> Sont visés les projets réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique dont le montant des dépenses prévisionnelles est supérieur à cinq millions d'euros hors taxe et les projets privés dont le montant total de subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette est supérieur à cinq millions d'euros hors taxe (article R. 121-25 du code de l'environnement).

<sup>94</sup> Décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021 portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement.

industriels ont quant à eux été rehaussés de 300 à 600 millions d'euros pour les saisines obligatoires et de 150 à 300 millions pour les saisines facultatives.

S'il est naturel que des ajustements interviennent pour actualiser ces seuils en fonction de l'évolution des coûts des projets, l'ampleur de ces augmentations sur une courte période (+53 % à +100 % entre 2017 et 2021) semble traduire une volonté d'écartier du débat public, voire des concertations préalables, un nombre croissant de projets par le levier du montant financier estimé de leur réalisation.

En phase de concertation aval, une réduction du champ de l'enquête publique s'est par exemple opérée mécaniquement par le rehaussement des seuils de soumission des projets à évaluation environnementale, étant considéré qu'elle était pour l'essentiel applicable à des projets devant en comporter une.

Ces seuils s'appliquent à des projets susceptibles d'affecter l'environnement. Ils ont été catégorisés au niveau de l'Union européenne, puis transposés dans les législations et réglementations nationales. En France, ils sont recensés et classés dans un tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Suivant la catégorie à laquelle ces projets appartiennent, ils sont appelés à faire l'objet d'une évaluation environnementale, soit systématique, soit après un examen dit « au cas par cas » par l'autorité

administrative compétente. Il est à noter que la détermination de la catégorie à laquelle appartient tel ou tel projet est délicate à réaliser, dans la mesure où chacun doit être appréhendé dans son ensemble, c'est-à-dire en prenant en considération l'intégralité des travaux, installations ouvrages et autres interventions desquels il est constitué. Nonobstant la complexité de catégorisation pour chaque projet, la tendance réglementaire est à l'allègement de ce qui apparaît souvent aux yeux de son porteur comme des contraintes. Il est vrai que les pressions sont fortes de la part des acteurs économiques pour tenter d'y échapper : de 2016 à 2024, ce tableau a été modifié à onze reprises, toujours dans le sens d'une réduction des obligations pour un nombre croissant de projets

## **2. ...et des déclassements**

Cet allègement de contraintes peut passer par le déclassement de certaines catégories de projets, via une modification de la nomenclature. La dernière révision du code de l'environnement<sup>95</sup> a ainsi exclu des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) obligatoirement soumises à évaluation environnementale une partie des élevages intensifs de volailles ou de porcs. Les seuils ont été relevés à 85 000 emplacements pour les poulets et à 60 000 emplacements pour les poules, au lieu de 40 000 pour les volailles auparavant, à 3 000 au lieu de 2 000 pour les

<sup>95</sup> Décret n°2024-529 du 10 juin 2024 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets - art. 1. Ce décret a été mis en consultation du 22 février au 27 mars 2024.

poros de production, ce qui constitue un alignement sur les seuils européens.

Dans un tout autre domaine, les essais d'injection et de soutirage en formation géologique d'une quantité inférieure à 100 kilotonnes, lorsqu'ils sont réalisés pendant la phase de recherche, passent d'une évaluation systématique à un examen au cas par cas. Il en va de même pour l'intégralité des opérations d'aménagements fonciers et agricoles forestiers, travaux connexes inclus. Quant aux équipements sportifs, culturels ou de loisirs et aménagements associés, ils ne sont plus soumis à examen au cas par cas que s'ils sont susceptibles d'accueillir plus de 1 000 personnes.

Une des précédentes modifications du tableau relatif aux évaluations environnementales<sup>96</sup> a principalement consisté à dispenser d'étude d'impact préalable plusieurs catégories de projets d'installations de production d'énergie solaire qui y étaient précédemment assujetties : les installations sur toiture et sur les ombrières des aires de stationnement sont désormais exclues de la classification et les réductions s'opèrent en chaîne : les installations d'une puissance égale ou inférieure à 300 kWc sont dispensées d'évaluation environnementale préalable, celles d'une puissance installée comprise entre 300 kWc et moins d'1 MWc sont soumises à évaluation environnementale au cas par cas et celles d'une puissance égale ou supérieure à 1 MWc, à l'exception des installations sur ombrière, demeurent seules soumises à évaluation environnementale systématique.

D'une façon générale, le relèvement des seuils de saisine automatique des autorités environnementales a conduit à ce que les préfets aient désormais une appréciation au cas par cas sur la plupart des dossiers. Les constructions logistiques les plus nombreuses sont désormais soumises à l'appréciation de préfet de région quant au besoin d'une évaluation environnementale. Or, il semblerait que la tendance soit à une dispense quasi systématique. Des statistiques complètes, précises et accessibles seraient utiles à cet égard. À l'instar des ouvrages précédemment cités, les forages pour l'exploration ou l'exploitation de gîtes géothermiques, à l'exception des gîtes géothermiques de minime importance, relèvent eux aussi, désormais, du préfet de région.

Enfin, la dernière possibilité consiste à exclure du domaine de compétence de la CNDP telle ou telle catégories d'opérations.

Du 4 au 27 décembre 2024 le gouvernement a procédé à une consultation du public par voie électronique sur un projet de décret visant à exclure les grands projets industriels du champ de la saisine obligatoire de la CNDP<sup>97</sup>. Resterait la possibilité d'une éventuelle concertation préalable, organisée dans des conditions et suivant des modalités évoquées dans le chapitre suivant.

À titre d'illustration d'une tendance actuelle à réduire l'exercice de la démocratie participative en général, environnementale en particulier, il peut

96 Décret n° 2022-970 du 1<sup>er</sup> juillet 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et aux installations de combustion moyennes.

97 Sur la page internet gouvernementale dédiée aux consultations publiques, il est indiqué que 4 173 contributions ont été recueillies, mais ni les résultats de cette consultation, ni son bilan, n'ont encore fait l'objet d'une publication à l'heure où ces lignes sont écrites. La presse indique que seuls 0,3 % des participants se seraient prononcés en faveur du projet de décret et que le Conseil d'État aurait rendu un avis consultatif négatif. Cette proposition pourrait aussi être intégrée dans un projet de loi.

être indiqué qu'une proposition de loi<sup>98</sup> en débat au Parlement, adoptée par le Sénat en janvier 2025, pourrait notamment modifier à nouveau, dans le sens d'un allègement, la phase d'enquête publique, dans un contexte de reconfiguration profonde de la phase de concertation aval, à la suite de l'adoption en 2024 de la

loi dite « industrie verte » et de ses décrets d'application. D'une toute autre nature dans sa radicalité, mais plus significative encore, est la proposition de loi enregistrée le 29 octobre 2024 à la présidence de l'Assemblée nationale, visant la suppression de la Commission nationale du débat public.

## B. Des délais plus contraints qui compliquent la participation du public

Dans le but de renforcer l'attractivité du territoire français pour les investisseurs, notamment étrangers, et de poser un cadre considéré comme plus favorable à la réindustrialisation, des réformes entreprises depuis plusieurs années visent à simplifier et accélérer les démarches administratives pour les porteurs de projet.

À cet égard, le temps dévolu à l'exercice de la démocratie participative est analysé comme une contrainte plutôt qu'une chance, en raison des financements et, surtout, du temps qu'elle requiert. La loi dispose que la participation confère le droit pour le public « *de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions* ». Depuis 2018 cependant, au nom du développement économique, le gouvernement et le Parlement n'ont cessé, dans leurs arbitrages,

de contraindre le temps des procédures dans leur globalité, y incluant donc la participation du public à l'élaboration des décisions impactant l'environnement.

Comme cela a été indiqué pour les seuils financiers et les caractéristiques techniques, l'évolution constatée depuis 2018 est inverse à celle qui avait prévalu jusque-là. La loi de ratification des ordonnances de 2016 à en effet porté de deux à quatre mois suivant la déclaration d'intention du projet, le temps durant lequel peut s'exercer le droit d'initiative ouvert au public pour demander au représentant de l'État concerné, généralement le préfet, l'organisation d'une concertation préalable. C'est à ce jour la dernière mesure adoptée conférant davantage de temps aux citoyens et aux parties prenantes pour s'organiser.

<sup>98</sup> Proposition de loi, adoptée par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, n° 856, déposée le mardi 28 janvier 2025.

## **1. Des gains de temps par des ajustements réglementaires**

Dès la loi pour l'accélération et la simplification de l'action publique<sup>99</sup>, dite « loi Asap », le législateur est revenu sur cette disposition en réduisant de nouveau à deux mois l'exercice du droit d'initiative reconnu aux collectivités territoriales, aux associations et aux riverains pour solliciter l'organisation de cette concertation préalable sur un projet, un plan ou un programme d'aménagement. Or, selon Chantal Jouanno, ancienne présidente de la CNDP, cette division par moitié du délai rend l'exercice de ce droit quasiment impossible au regard du temps nécessaire pour découvrir l'existence du projet, dont la publicité est assurée par son dépôt sur le site internet d'une préfecture, en prendre connaissance, puis s'organiser pour solliciter une concertation.

La dernière réduction prend l'apparence d'une augmentation. La réforme du processus d'autorisation environnementale portée par la loi « industrie verte » s'accompagne en effet d'un accroissement du temps durant lequel le public est consulté dans le cadre de demande d'autorisation environnementale. La durée de ce nouveau type de consultation du public dite « parallélisée » est fixée à trois mois, hors délai accordé au commissaire enquêteur pour rendre son rapport et ses conclusions motivées. Précédemment, ce délai était également de trois mois, mais il incluait le temps de rédaction consenti au commissaire enquêteur. Le gain de temps apparent est cependant illusoire pour deux raisons.

Au-delà de l'étape de vérification de complétude et de régularité du dossier, qui doit être aussi bref que possible, sans pour autant que des délais précis aient été fixés par les textes, commence la phase d'examen et de consultation. Pendant une partie de ces trois mois, durant laquelle le dossier est instruit et donc susceptible de modifications, le public ne dispose ni des avis réglementairement requis, en particulier celui de l'autorité environnementale, ni de l'avis des collectivités territoriales. Ces dernières, tout comme les services, organismes et instances dont l'avis est exigé (dont certains sont des avis conformes) sont en effet saisis « parallèlement » à la consultation du public et disposent d'un mois et demi à deux mois pour livrer leur document. En d'autres termes, ledit public ne dispose des éléments fondamentaux que constituent ces avis, au premier rang desquels celui de l'autorité environnementale que pendant le dernier mois de la consultation. Il a été rapporté au CESE qu'il est déjà arrivé que l'avis de l'autorité environnementale ne soit mis à disposition des participants qu'en fin de concertation, ce qui est possible de recours au regard de la loi. Précédemment, la phase d'examen durant laquelle était réalisée l'instruction et élaborés les avis, dont celui de l'autorité environnementale compétente, s'inscrivait dans une fourchette de temps de quatre mois et demi à huit mois. À l'ouverture de la phase de consultation (enquête publique ou PPVE) le public disposait donc d'un dossier stabilisé et de l'ensemble des éléments d'appréciation fournis par les instances spécialisées, alors que ces avis arrivent aujourd'hui en cours de processus. Les conditions dans lesquelles la consultation du public

---

99 Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 pour l'accélération et la simplification de l'action publique.

est désormais organisée mériteront donc d'être très sérieusement évaluées.

Deuxième raison pour laquelle cette augmentation du temps de concertation est contestable : il ne peut être ni suspendu ni prorogé. Avant 2024, l'enquête publique incluse dans la procédure d'autorisation environnementale pouvait être suspendue ou prorogée dans des cas limités, définis principalement par le code de l'environnement. Avant la clôture de l'enquête publique, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête pouvait décider une prorogation d'une durée maximale de trente jours supplémentaires lorsque le volume d'observations du public le justifiait à ses yeux, ou s'il ou elle estimait que la complexité du dossier imposait plus de temps pour l'information du public, notamment pour appréhender de nouveaux éléments, et la réception des avis éventuellement manquants. Aujourd'hui, les délais sont impératifs et, même s'il est possible de demander des informations complémentaires, il n'existe plus d'interruption des délais pendant que le pétitionnaire complète sa demande.

En outre, dans de très rares circonstances il est vrai, car le principe général a toujours été que l'enquête publique ne doit pas être interrompue sauf circonstances exceptionnelles, celle-ci pouvait être suspendue dans trois cas particuliers : incomplétude du dossier ou erreur substantielle découverte en cours d'enquête

publique, demande motivée du pétitionnaire ou de l'autorité organisatrice en cas d'événements majeurs imprévus, ou suspension ordonnée par un juge administratif en cas de contentieux. Le régime de suspension dans le cadre des autorisations environnementales était toutefois juridiquement flou, car non strictement encadré, à la différence d'autres enquêtes publiques relevant, par exemple, du code de l'urbanisme.

## **2. Des gains de temps par des rationalisations pertinentes**

Force est toutefois de reconnaître que le raccourcissement des délais au bénéfice du porteur de projet ne s'exerce pas nécessairement au détriment de la démocratie environnementale ni du public. Des rationalisations peuvent non seulement faire gagner un temps précieux aux acteurs économiques, mais encore apporter davantage de visibilité sur les dimensions parfois multiples que comportent les plans, programmes et projets. Ainsi, l'ordonnance de 2017 relative à l'autorisation environnementale<sup>100</sup> a réuni l'ensemble des autorisations devant être recueillies par le pétitionnaire au titre des dispositions particulières liées à la mise en service des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sous une seule et même autorisation environnementale. Un tel regroupement favorise l'appréhension et le traitement d'un ensemble d'enjeux liés à un même projet, leur conférant ainsi une plus grande lisibilité pour les acteurs concernés.

---

<sup>100</sup> Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale.

La possibilité d'opter pour une concertation avec garant au titre du code de l'environnement pour les projets également soumis en partie à concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme<sup>101</sup> va dans le même sens. Les regroupements de procédures peuvent aussi entrer dans cette catégorie de réformes profitables à toutes les parties. Ainsi de la possibilité ouverte

par la loi Aper<sup>102</sup> de regrouper plusieurs procédures de consultation du public (enquête publique et, le cas échéant, de participation du public par voie électronique) en une enquête publique unique lorsque ces procédures doivent être menées pour un même projet, plan ou programme ou concernent plusieurs projets simultanés.

## C. Un choix résolu en faveur de la participation du public par voie électronique

### 1. Un mouvement continu...

Depuis la fin des années 2010, la tendance à la numérisation des procédures de consultation ne se dément pas. L'ordonnance de 2017<sup>103</sup>, en décomposant l'instruction de la demande d'autorisation environnementale en trois phases, une phase d'examen, une phase d'enquête publique et une phase de décision, est le dernier texte à inscrire expressément la participation du public dans un cadre traditionnel de relations en face à face.

Dès 2018, la loi<sup>104</sup> pour un État au service d'une société de confiance, dite « loi ESSOC », introduit dans le code de l'environnement un article établissant la participation du public par voie électronique (PPVE) pour certains projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale mais exemptés d'enquête publique.

Cette procédure dématérialisée invite le public à consulter les documents et à formuler des observations en ligne, sans intervention d'un commissaire enquêteur. En 2020, la « loi Asap » remplace la phase d'enquête publique par « une phase de consultation du public » (art L. 181-9). Dès cet instant, le préfet peut désormais choisir entre une consultation du public en ligne ou une enquête publique pour certains projets soumis à procédure d'autorisation, mais exemptés d'évaluation environnementale. À cette date, pour les projets soumis à évaluation environnementale, l'enquête publique demeure de droit, bien que sept catégories de projets en soient déjà exclues, dont celles faisant l'objet d'une PPVE.

101 Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

102 Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

103 Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale.

104 Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

En cohérence avec sa volonté de numérisation des procédures, le gouvernement, par l'entremise du ministère de la Transition écologique, crée en 2021 une plate-forme centralisant les informations sur les projets ayant un impact sur l'environnement<sup>105</sup>. Cette initiative tend à faciliter l'accès du public aux documents et à encourager la participation citoyenne.

Le mouvement de numérisation se poursuit en 2023, avec la « loi Aper » qui soumet à une participation du public par voie électronique, au lieu d'une enquête publique, les demandes de permis de démolir et les déclarations préalables portant sur des projets soumis à évaluation environnementale après examen au cas par cas. Cette même année, surtout, la loi relative à l'industrie verte<sup>106</sup> renforce la participation par voie électronique en instaurant une procédure de consultation hybride dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation environnementale. Cette procédure organise l'information et la participation du public (échanges d'arguments, de propositions, de questions et de réponses avec le pétitionnaire, etc.) intégralement par voie numérique, à l'exception toutefois de deux réunions publiques, dont l'une organisée dans les quinze jours suivant le début de la consultation et l'autre dans les quinze jours précédant sa clôture. En accompagnement du développement des procédures numériques, un arrêté de 2024 relatif à l'affichage des avis

d'enquête publique, de participation du public par voie électronique et de concertation préalable est publié. Il introduit des exigences spécifiques concernant l'affichage des avis de consultation du public par voie électronique, notamment en termes de format et de contenu.

En conclusion, entre 2018 et 2025 la participation du public par voie électronique dans le code de l'environnement a été progressivement et fortement renforcée, passant d'une procédure spécifique à certains projets à une intégration plus large dans les processus d'autorisation environnementale, soutenue par des réformes législatives et des initiatives numériques.

## **2. ...qui présente des avantages mais aussi des inconvénients**

Ainsi donc, la tendance actuelle indique une poursuite de la dématérialisation des procédures de participation publique, avec une intégration accrue des outils numériques. Ces évolutions visent à renforcer l'efficacité des procédures environnementales, leur rapidité, et à encourager une plus grande implication du public dans les décisions ayant un impact sur l'environnement. La question se pose cependant de savoir si les inconvénients ne l'emportent pas sur les avantages.

Les tenants de l'informatisation des procédures insistent sur cinq types d'arguments au premier rang desquels l'accessibilité. Le fait que ces moyens permettent au public de

<sup>105</sup> Home — projets-environnement.gouv.fr.

<sup>106</sup> Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

participer de n'importe où, à toute heure et sans se déplacer est fréquemment mis en regard des difficultés à organiser des formes de participation en « présentiel » qui soulèvent toujours des difficultés en termes d'horaires et d'accessibilité. Une partie le public se trouve toujours confrontée à des difficultés tenant à la situation personnelle, aux impératifs professionnels, aux modes de déplacement, etc.

La transparence est également évoquée, la mise en ligne des documents et leur disponibilité étant censées favoriser une meilleure et une plus complète information du public, ainsi qu'une certaine égalité de traitement.

La rapidité et l'efficacité comptent aussi parmi les atouts dont se prévalent les tenants de la numérisation : la réduction des délais de procédure et des coûts liés à l'organisation d'enquêtes publiques physiques est à ce titre mise en évidence.

Dans le cadre d'échanges censés être nourris, le fait de disposer de contributions horodatées et archivées améliore la transparence du processus. Cette traçabilité est l'un des arguments régulièrement avancé.

Enfin, les avocats de la numérisation prétendent qu'elle ouvre plus largement la concertation, estimant qu'elle permet de réunir potentiellement plus de participants, notamment les jeunes et les personnes actives ou géographiquement éloignées.

Face à cette évolution, des inquiétudes sont aussi exprimées, qui apparaissent également recevables et peut-être plus pertinentes encore, compte tenu de la nature de l'exercice demandé au public. Assez naturellement, le premier argument avancé est celui de la fracture numérique, même si celle-ci se réduit au fil des ans. Il reste que tous les citoyens n'ont pas accès à internet et que tous ne maîtrisent pas les outils numériques. Dès

lors, l'argument d'égalité précédemment évoqué peut être retourné : l'égalité devant la mise à disposition du corpus documentaire se double d'une inégalité quant à la capacité à accéder et manipuler les documents.

Différence plus fondamentale encore, l'absence de contact direct avec un commissaire enquêteur. Cet organisateur et animateur du débat est aussi une personne ressource, maïeuticien parfois, précieux pour des personnes non-spécialistes des sujets abordés et peu habituées à s'exprimer. Le manque d'interaction humaine illustré par ce cas de figure est à ranger parmi les réserves formulées à l'égard du numérique.

La superficialité est une autre critique adressée à la participation numérique. Le caractère dématérialisé peut en effet décourager une implication approfondie ou, dans un autre ordre d'idées, rendre les contributions impersonnelles, risque moindre dans le cas de relations directes avec d'autres personnes et dans des situations de communication appropriées, enquête publique classique n'étant pas le seul vecteur possible.

Contrepoin d'un argument avancé par les tenants du numérique : le grand volume de documents mis en ligne peut décourager ou désorienter les participants non experts. À la clé, un risque de surcharge d'informations avec, par surcroît, des documents peu adaptés à une manipulation sur écran (des plans par exemple).

Enfin, la participation à distance par voie numérique réduit quasi à néant le rôle de médiation, de vulgarisation, voire de pédagogie, assuré par le commissaire enquêteur. Or son rôle apparaît fondamental, en particulier auprès de personnes fragiles ou tout simplement éloignées de ce type d'implication citoyenne en raison de facteurs sociaux culturels et institutionnels : jeunes

adultes, femmes, personnes peu diplômées, populations précaires, personnes issues de l'immigration, habitants des zones rurales, etc.

Les facteurs explicatifs sont nombreux : manque d'information, complexité des dossiers, sentiment d'inefficacité, manque de confiance dans les institutions, etc. Dans tous ces cas, le commissaire enquêteur est un intercesseur irremplaçable, tant pour rendre les documents et les enjeux de la participation intelligibles que pour accompagner les participants, et

les aider à contribuer au débat, en particulier les moins familiers avec ces dispositifs d'échanges et de réflexion collective.

Dans tous les cas il serait certainement illusoire de croire que la participation par voie électronique, en particulier sur des plans, des programmes ou des projets de grande ampleur, sera de nature à raccourcir significativement les délais, ces derniers mettant souvent un grand nombre d'années à se concrétiser.

# Chapitre III - Une participation du public aux dispositifs riches et complexes

Paradoxe : alors que le droit de la participation du public dans le domaine environnemental se devrait d'être parfaitement balisé, simple et compréhensible par tous, il est en réalité d'une grande complexité. Cela tient à deux causes principales, dont aucune ne peut être écartée. D'une part, la participation du public ne porte pas que sur un seul type de document, mais sur des projets, des plans, schémas, programmes<sup>107</sup> et autres documents de planification élaborés ou adoptés par les pouvoirs publics nationaux ou locaux. D'autre part, les projets peuvent être de nature très diverse. La conséquence en est que plusieurs procédures peuvent se combiner, soit à caractère environnemental, soit propres à l'objet des projets ou des documents de planification. Ainsi que l'a noté Thomas Lesueur, alors commissaire général au

développement durable, « *il en résulte un foisonnement de cas particuliers et de dérogations qui nuisent à l'intelligibilité du dispositif.* »<sup>108</sup>

La présentation qui suit se borne à exposer le cadre législatif et réglementaire actuel – mais pour combien de temps ? – de la participation du public aux décisions relatives aux projets, plans ou programmes qui comportent de potentielles incidences sur l'environnement, ainsi que le précise la note de saisine du présent avis. Le périmètre retenu est donc celui des projets, plans et programmes relevant d'une évaluation environnementale<sup>109</sup>. Sont par conséquent exclues les concertations prévues par d'autres codes que celui de l'environnement, qui ne seront mentionnées que dans des cas particuliers.

## I. Une architecture complexe

Les objectifs et la nature des droits conférés au public en matière d'information et de participation sont fixés par le code de l'environnement (article L. 120-1). Ils ont explicitement pour but d'améliorer la qualité de la décision

publique et de contribuer à sa légitimité, de préserver la qualité de l'environnement pour les générations futures, de sensibiliser et d'éduquer à la protection de l'environnement et d'améliorer et enrichir l'information environnementale.

<sup>107</sup> Aux termes du droit européen, les « *plans et programmes (...) définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir* ». Ils ne sont cependant pas de même niveau : un plan est généralement utilisé comme guide pour la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme. Un programme est un ensemble de projets coordonnés visant à atteindre un objectif spécifique. Il peut inclure plusieurs projets gérés de manière coordonnée pour atteindre un objectif commun (Source Konatus).

<sup>108</sup> Thomas Lesueur, *Guide juridique à l'intention des acteurs. La participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale*, avant-propos, octobre 2022.

<sup>109</sup> « *L'évaluation environnementale est un processus itératif qui vise à intégrer l'environnement dans toutes les phases de vie d'un projet, depuis sa conception jusqu'à son démantèlement, et de mise en œuvre d'un plan ou programme, pour en limiter les impacts.* » (Source : CGDD).

Pour donner vie à ces objectifs, quatre grands types de droits sont reconnus au public : accéder aux informations pertinentes pour lui permettre une participation effective, demander la mise en œuvre d'une procédure de participation, disposer de délais raisonnables pour formuler ses observations et propositions et, enfin, être informé de la manière dont ont été prises en compte ses contributions.

Présents dans les ordres juridiques internationaux, européens et français depuis un certain temps déjà, ces objectifs et la plupart de ces droits ont été complétés en 2016, dans la législation nationale, par l'introduction d'un droit ouvert au public de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation, dans les conditions minimales définies par le code de l'environnement.

L'exercice de ces droits s'opère en deux étapes, dont la seconde consiste en une participation sur la base d'une évaluation environnementale, conformément au droit de l'Union européenne. Entre elles s'insère souvent une déclaration d'utilité publique (DUP), procédure indispensable à la réalisation d'opérations d'aménagement sur des terrains

privés, par le biais d'une expropriation pour cause d'utilité publique. L'étape dite « amont » correspond à la phase d'élaboration du plan ou du projet. Elle se traduit par l'organisation d'un débat public ou d'une concertation préalable à un dépôt de demande d'autorisation d'un projet, ou pendant la phase d'élaboration d'un plan ou d'un programme. L'étape dite « aval » correspond au stade de l'autorisation du projet ou de l'approbation du plan ou du programme. Jusqu'en 2024, elle se traduisait uniquement par l'organisation d'une enquête publique, d'une participation du public par voie électronique (PPVE) ou d'une participation du public dite « hors procédures particulières », c'est-à-dire mise en œuvre en l'absence des procédures déterminant les conditions de cette participation. Si l'enquête publique et la PPVE demeurent, elles vont devenir marginales dans l'examen des projets. La plupart des dossiers seront désormais traités suivant une procédure toute nouvelle qui se caractérise par une concomitance de l'instruction du dossier, des consultations obligatoires et de la participation du public.

## A. Les dernières avancées de la participation ?

C'est l'une des ordonnances<sup>110</sup> adoptées dans le prolongement de la remise du rapport du sénateur Richard en 2015 (Cf. supra) qui est à l'origine des dernières grandes avancées en matière de participation environnementale.

### 1. Une participation élargie et renforcée en phase amont

Deux raisons principales ont guidé le législateur dans cette évolution du droit. D'une part répondre au souhait du public de pouvoir discuter les projets, plans et programmes à un stade précoce, celui où toutes les options sont encore ouvertes, y compris celle de renoncer à leur poursuite s'ils ne sont pas jugés opportuns. D'autre part, prévenir les contestations de décisions publiques, dont l'objet et les modalités de réalisation, insuffisamment coconstruites, entraînent en contradiction avec les attentes d'une frange plus ou moins importante de la population et des acteurs locaux. Quatre grandes évolutions méritent d'être mentionnées, concernant l'ouverture, l'étendue et la conduite des concertations.

Le droit de saisine de la CNDP, déjà ouvert aux parlementaires, aux collectivités et aux associations a été élargi à la population, sous des conditions néanmoins assez restrictives : « *dix mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France* ».

Ainsi, la « population » peut-elle désormais demander à la commission d'organiser un débat public ou une concertation relative à certains types de projets, plans ou programmes dans un délai de deux mois à compter de la publication de la déclaration d'intention du projet, ou de l'acte en tenant lieu pour les plans et programmes. Par ailleurs, un droit d'initiative s'exerçant auprès de préfet a été institué. Quand aucune concertation préalable n'a été décidée, le public<sup>111</sup> peut en effet lui en demander l'organisation, dès lors qu'il s'agit de projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale et bénéficiant de fonds publics excédant un certain montant, évolutif puisque fixé par décret.

La deuxième grande avancée due à l'ordonnance de 2016 est l'extension du champ de compétences de la CNDP aux plans et programmes de niveau national<sup>112</sup> faisant l'objet d'une évaluation environnementale. Est ainsi rendu possible un processus de participation dès le stade de la planification.

Enfin, l'organisation et le déroulement des participations préalables ont été améliorés à un double titre : fixation de modalités minimales pour les concertations s'appliquant à des projets, plans et programmes ne relevant pas du champ de la CNDP, et institutionnalisation du recours à un garant de la participation.

110 Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016, ratifiée par la loi n°2018-148 du 2 mars 2018.

111 « *Un nombre de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention égal à 20 % de la population recensée dans les communes du même périmètre, ou à 10 % de la population recensée dans le ou les départements, dans le ou les régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention.* » Article L. 121-19 du code de l'environnement.

112 La conception du « niveau national » est assez souple car la CNDP peut être saisie dès lors que le plan ou le programme s'applique dans au moins trois régions (Article R.121-11 du code de l'environnement).

## 2. Une rationalisation des dispositifs

Les complexités résultant de la coexistence de dispositifs de concertation inscrits dans le code de l'urbanisme et le code de l'environnement ont été largement atténuées par l'ordonnance précitée, puis par la loi d'accélération et de simplification de l'action publique<sup>113</sup>. Une articulation des procédures a été progressivement mise en place, dans tous les cas où un même projet pouvait relever de chacune d'elles, afin d'éviter les doublons. Simplification, accélération et clarification ont été obtenues par ces réformes procédurales.

Plus fondamental au regard de la participation elle-même, un continuum de la participation a été mis en place entre l'amont (débat public ou concertation préalable) et l'aval (consultation « parallélisée », enquête publique ou participation du public par voie électronique) pour les participations relevant du champ de la CNDP. Cette continuité de la participation a exigé la création d'une phase intermédiaire, dite de participation continue. Son but est d'améliorer la qualité de la participation du public en phase aval en assurant l'information de ce dernier durant la période, parfois fort longue, qui s'étend de l'achèvement de la concertation amont au début des procédures aval. Cette tâche de conservation de la mémoire et d'information continue est confiée à un garant désigné et indemnisé par la CNDP. Sous certaines conditions, ce garant peut être ensuite nommé en qualité

de commissaire enquêteur, ce qui renforce encore la cohérence globale du parcours participatif. Dans le même esprit, le législateur a décidé que dans tous les cas où un débat public, une concertation préalable ou toute autre procédure permettant au public de participer au processus de décision a été organisé, le dossier de participation aval comporte le bilan de cette procédure ainsi que la synthèse des observations et propositions formulées par le public.

Les dernières grandes avancées concernent la phase aval du processus : l'enquête publique et la PPVE ont été réunies au sein d'un même chapitre du code de l'environnement et une PPVE a été prévue pour les projets plans et programmes soumis à évaluation environnementale mais exemptés d'enquête publique, préfigurant la montée en puissance de la concertation par voie électronique. Faut-il d'ailleurs qualifier d'avancée une procédure intégralement conduite par l'autorité compétente sans intervention d'un commissaire enquêteur, sans « présentiel » et sans dossier papier consultable ? Par ailleurs, le principe d'une enquête unique a été institué pour tous les projets, plans ou programmes soumis à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques, ou dans le cas où les enquêtes de plusieurs projets, plans ou programmes peuvent être organisées simultanément et que l'organisation d'une telle enquête contribue à améliorer l'information et la participation du public. Enfin, possibilité a été ouverte pour

<sup>113</sup> Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

l'autorité compétente d'organiser une réunion publique à l'issue de l'enquête publique, afin de permettre au maître d'ouvrage de répondre aux conclusions et aux remarques et réserves éventuelles formulées par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête. La visibilité manque cependant sur le niveau de mise en application de cette disposition.

Cette nouvelle architecture n'aura cependant vécu qu'un temps : avec la loi « industrie verte » a été mise en

place au dernier trimestre 2024 cette consultation dite « parallélisée » évoquée plus haut, qui regroupe dans une même séquence instruction, consultation et participation. Quant à savoir si cette nouveauté constitue une rationalisation ? Elle est avant tout destinée à gagner du temps dans cette phase d'autorisation environnementale. Il faudra attendre les premiers retours d'expérience pour avoir un début d'appréciation sur l'efficience du dispositif.

## B. Un dispositif actuel fruit de simplifications successives

L'architecture de la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement demeure fondée sur la dichotomie amont/aval, corrigée par le continuum de la participation évoqué plus haut.

Rappelons que les règles applicables en droit français en matière d'autorisation des projets ou d'adoption des plans et programmes sont en grande partie issues de la réglementation européenne : la « directive projets »<sup>114</sup> et la « directive plans et programmes »<sup>115</sup>. La transposition de ces dispositions dans la législation nationale a conduit à opérer des distinctions selon l'importance des projets, appréciée suivant le montant des dépenses prévisionnelles pour leur réalisation (de cinq à plusieurs centaines de millions d'euros) et suivant sa nature et ses caractéristiques techniques.

Pour les grands projets, ceux d'infrastructures par exemple, la réglementation prescrit de les soumettre à une autorisation préalable délivrée par la puissance publique. Cette

autorisation est donnée au vu d'un dossier établi par le maître d'ouvrage et comportant une étude d'impact, d'un avis des autorités ayant compétences spécifiques en matière d'environnement (dont l'autorité environnementale) sur le dossier considéré et des résultats de la concertation avec le public.

Pour les projets de plus modeste importance, la participation du public prenait jusqu'à une date récente la forme d'une enquête publique. Beaucoup sont aujourd'hui soumis à une participation par voie électronique. Cette évolution est d'ailleurs tellement sensible, comme en témoigne la dernière procédure en date, même si elle possède un caractère quelque peu hybride, que l'on est désormais en droit de s'interroger sur la pérennité de cette vieille dame de la participation qu'est l'enquête publique, du moins dans le champ environnemental. Parmi les pièces du dossier soumis à cet examen préalable à la décision de l'autorité publique compétente, doit figurer, lorsqu'il a été émis, un élément

<sup>114</sup> Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

<sup>115</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

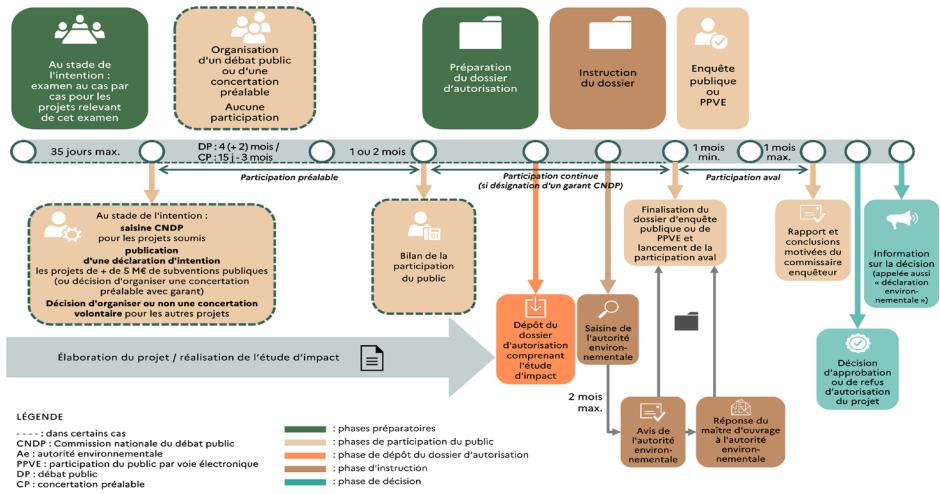
particulièrement important : l'avis de l'autorité environnementale. Cet avis, rédigé par un tiers indépendant, est destiné à éclairer le public sur les éléments environnementaux fournis par le maître d'ouvrage, en particulier l'étude d'impact. La clarification apportée par cet avis sur des sujets complexes difficilement appréhendables par les non-spécialistes, est non seulement utile au public, mais également aux commissaires enquêteurs, voire aux magistrats lorsque des recours sont déposés contre la décision finale. Ce rapport sur les incidences environnementales est soumis à l'autorité environnementale idoine.

Pour les plans et programmes établis par les pouvoirs publics et dans le cadre desquels seront ensuite réalisés les projets, les règles applicables sont assez semblables. Depuis 2016, ils peuvent faire l'objet d'un débat

public ou d'une concertation préalable. Par ailleurs, à l'instar des porteurs de projets, les porteurs d'un plan ou d'un programme susceptible d'avoir des impacts significatifs sur l'environnement sont tenus de réaliser une évaluation environnementale stratégique. Ce rapport sur les incidences environnementales, établi par la personne publique responsable, est soumis à l'avis de l'autorité environnementale compétente. Enfin, comme pour les projets, l'évaluation environnementale des plans et programmes s'accompagne d'une participation du public à leur élaboration au stade ultime du parcours : enquête publique ou participation par voie électronique. Les processus d'évaluation des projets d'une part, des plans et programmes d'autre part, sont schématisés dans les graphiques qui suivent<sup>116</sup>.

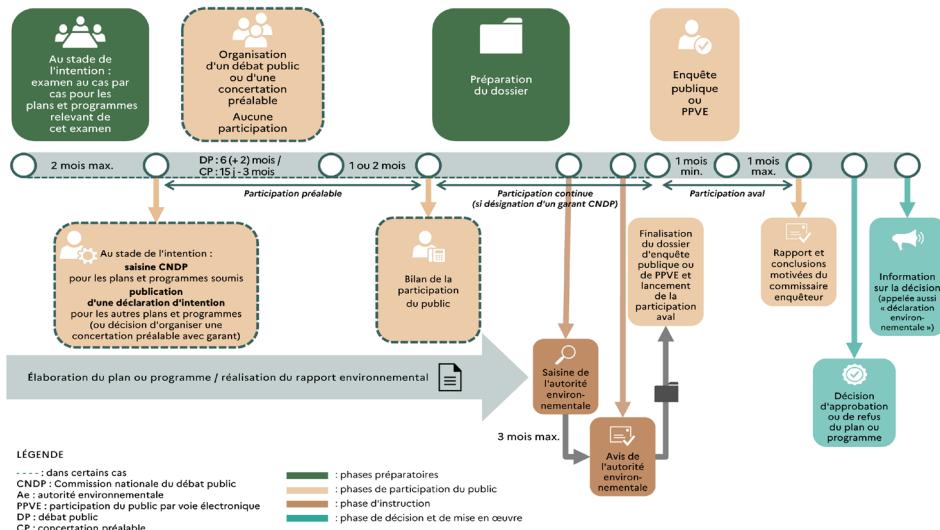
<sup>116</sup> Les schémas qui suivent ont été établis par le CGEDD en 2022, avant la réforme introduite par la loi « industrie verte », exposée plus loin. Ils n'ont pas encore fait l'objet d'une actualisation.

## **PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS PLACE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC**



Source CGEDD

## **PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS ET PROGRAMMES PLACE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC**



Source CGFDD

Les procédures de participation amont se situent au stade de l'élaboration du programme, du plan ou du projet. Elles visent donc à associer le public à un moment où toutes les options sont encore ouvertes, y compris celle de renoncer à ce qui était envisagé, dès lors que cela s'avérerait inopportun ou inadapté au regard des besoins identifiés ou de l'objectif visé.

Les procédures de participation aval interviennent au stade de l'approbation du plan ou du programme ou de l'autorisation du projet. Elles visent donc à associer le public à un moment où les documents sont déjà finalisés. Le rôle du public est alors de rechercher d'éventuelles améliorations, les évolutions ne pouvant être que limitées.

### **1. La participation amont**

Les concertations initiales prennent la forme d'un débat public ou d'une concertation dite préalable.

#### **1.1. Le débat public**

L'instauration d'une procédure de débat public en 1995 résulte d'un constat : la nécessité d'organiser préalablement à l'enquête publique un débat qui permette aux citoyens de s'exprimer sur l'opportunité des grands projets d'équipement. Il est donc logique que s'opère dans ce cadre la mise en discussion des objectifs et des principales caractéristiques des projets d'importance, ainsi que leurs éventuelles incidences sur l'environnement, objet de l'étude d'impact en construction. La même logique prévaut depuis 2016 pour les plans et les programmes. C'est à la faveur d'un débat public que leurs principales orientations, les

enjeux socioéconomiques, ainsi que les impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire qui s'y rattachent peuvent être mis en discussion. Le rôle de la Commission nationale du débat public consiste à organiser ces échanges. Il est à noter que la décision d'organiser ou non un débat public relève nécessairement d'elle, après sa saisine par le maître d'ouvrage ou la personne responsable du plan ou du programme. Elle peut en effet opter en faveur d'une concertation préalable, voire ne pas donner suite à la saisine.

Les dossiers traités par la CNDP sont généralement porteurs d'enjeux socioéconomiques importants et générateurs d'impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Des projets d'infrastructures linéaires telles que routes, lignes ferroviaires, voies navigables, lignes électriques, mais aussi des pistes d'aérodrome, des infrastructures portuaires ou des installations nucléaires, pour ne citer que quelques exemples, entrent dans son périmètre de saisine obligatoire. La loi dispose en effet qu'elle est saisie « *des plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale* », ainsi que des « *projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques ou leurs coûts prévisionnels répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État* ». En deçà de ces seuils et de ses critères maximaux, différents suivant les catégories d'opérations, la saisine de la CNDP devient facultative. Le maître d'ouvrage a alors l'obligation de rendre

son projet public. Il publie un avis en précisant, notamment, les objectifs et les caractéristiques, le périmètre susceptible d'être impacté par sa réalisation, les modalités envisagées de concertation préalable du public avec garant et les lieux où le public peut consulter le dossier afférent au projet. Cet avis est publié sur le site de la CNDP ainsi que dans au moins un journal national et un journal local.

Si le maître d'ouvrage saisit la CNDP, celle-ci dispose de deux mois pour faire connaître sa décision : organisation d'un débat public, d'une concertation préalable avec garant, renoncement. S'il ne la saisit pas, il l'en informe et lui demande la désignation d'un garant. Le projet est alors soumis à une concertation préalable avec garant. Rappelons que la CNDP peut également être saisie par des parlementaires, des collectivités territoriales, certains EPCI, des associations agréées au niveau national et par le public lui-même : 10 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France.

Pour les plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale, la saisine de la CNDP est obligatoire. Entrent par exemple dans cette catégorie les documents stratégiques de façades (DSF), le plan national de prévention des déchets (PNPD) ou encore le plan national de la forêt et du bois (PNFB). Les dossiers doivent présenter quasiment les mêmes éléments d'information que ceux exigés pour les projets : objectifs et principales caractéristiques, enjeux socioéconomiques, identification des impacts significatifs et solutions alternatives.

Enfin, la CNDP peut être saisie par le gouvernement, les parlementaires ou le public<sup>117</sup> pour organiser un débat public portant sur l'élaboration d'un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Les enseignements et les suites tirées de ce débat public national doivent ensuite être publiés. Saisie à ce titre en 2023 par des parlementaires pour organiser un débat sur la place du nucléaire dans le mix énergétique de demain, la CNDP a estimé qu'il n'y avait pas lieu de l'organiser, considérant notamment qu'une concertation nationale sur le mix énergétique avait déjà été réalisée par le gouvernement avec la garantie de la CNDP entre 2022 et 2023 et qu'un débat n'aurait pas le temps de se tenir avant le 1er juillet 2023, date à laquelle il était prévu que soit adoptée la loi de programmation devant déterminer les objectifs et fixer les priorités d'action de la politique énergétique nationale. Cette loi de programmation n'a jamais vu le jour<sup>118</sup>.

Au regard de l'organisation des débats, le rôle de la CNDP est clairement identifié : veiller au respect de la participation du public, informer les citoyens et faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte dans le processus de décision des grands projets d'équipement et des plans et programmes de niveau national, veiller à la qualité de l'information mise à la disposition du public et à la mise en œuvre d'outils et de méthodes participatives diversifiés, appropriés au débat considéré (type de projet, territoire et population concernés, etc.).

Dès lors qu'elle estime qu'un débat public est justifié, la CNDP l'organise

<sup>117</sup> 60 députés ou 60 sénateurs, ou 500 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France.

<sup>118</sup> Le CESE s'est exprimé à ce sujet dans une Déclaration du Bureau sur la stratégie énergétique de la France et les travaux préparatoires du Gouvernement, en janvier 2024.

en constituant une commission particulière du débat public (CPDP) chargée de l'animer et d'élaborer un calendrier. Le maître d'ouvrage, ou la personne publique responsable, est tenu d'élaborer un document synthétique de présentation de son projet plan ou programme destiné à être publié sur le site internet de la commission. Le dossier destiné au débat doit quant à lui être produit dans un délai de six mois. Très important pour la complète information du public sur les enjeux et les solutions envisageables, la CNDP a la possibilité de recourir à une expertise complémentaire à celle du porteur de projet si elle l'estime nécessaire. À l'issue du débat, le président de la CPDP élabore un compte rendu du déroulement du débat, sur la base duquel le président de la CNDP dresse le bilan de celui-ci. Ce bilan comprend notamment des recommandations fondées sur les arguments apparus durant le débat. Compte rendu et bilan sont publiés sur le site internet de CNDP dans un délai de deux mois suivant la date de clôture du débat. Au total, la durée de celui-ci est au maximum de quatre mois pour les projets et de six mois pour les plans et programmes nationaux, la CNDP pouvant éventuellement prolonger cette durée de deux mois sur la base d'une décision motivée.

Dans un délai de trois mois après la publication du bilan, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable doit faire connaître sa décision quant à la poursuite du projet, plan ou programme. S'il le poursuit, il doit indiquer à quelles conditions, en informant le public des principales modifications apportées et les mesures qu'il

juge nécessaire de prendre pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat. Il appartient ensuite au garant désigné par la CNDP d'assurer le continuum participatif en veillant à la bonne information du public jusqu'à l'ouverture de la consultation parallélisée, de l'enquête publique ou de la participation du public par voie électronique, en publiant en tant que de besoin des rapports intermédiaires et un rapport final rendu public. Tous ces éléments constituent des pièces du dossier des procédures de concertation aval.

## 1.2. La concertation préalable

À l'image du débat public, la concertation préalable intervient en amont du processus d'approbation du plan ou du programme ou d'autorisation du projet, préalablement à la finalisation de l'évaluation environnementale. Son but est précisé par l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement : « *La concertation préalable permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socioéconomiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre. Elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après la concertation préalable.* »

Nonobstant certaines exceptions, trois catégories de projets entrent dans son périmètre : les projets relevant de la CNDP pour lesquels celle-ci renvoie à l'organisation d'une concertation préalable, des projets situés en deçà des critères et seuils de saisine obligatoire, pour lesquels le maître d'ouvrage décide de ne pas saisir la CNDP et d'organiser directement une concertation préalable, et des projets soumis à évaluation environnementale mais ne relevant pas de la CNDP. Il s'agit de « projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine [et qui, pour cette raison] font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. » (article L 122-1 du code de l'environnement).

Deux catégories de plans et programmes en relèvent également : ceux dont la CNDP doit être saisie et pour lesquels celle-ci décide qu'une concertation préalable doit être organisée, et ceux assujettis à évaluation environnementale hors champ de la CNDP. En sont toutefois exclus certains plans et programmes soumis à une procédure particulière, comme les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), les plans de gestion des risques inondation (PGRI), les plans d'action pour le milieu marin, par exemple. En sont aussi exclues les opérations en rapport avec la défense nationale.

La concertation préalable du code de l'environnement n'est jamais systématique et peut être engagée par différents acteurs :

- ➔ Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable. Cette démarche volontaire lui permet, soit de fixer les

modalités de la concertation, tout en respectant des conditions minimales, soit de recourir à la concertation sous l'égide d'un garant ;

➔ L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ou l'approbation, dans le cas où elle constate une absence de concertation. Sous réserve qu'ils ne fassent pas partie du champ de sollicitation obligatoire de la CNDP, cette disposition est valable pour tous les plans et programmes infranationaux faisant l'objet d'une évaluation environnementale et tous les projets soumis à la même obligation. Elle permet en particulier aux autorités compétentes de déclencher une concertation avec garant de la CNDP lorsqu'elles constatent une attente de concertation, un niveau de conflictualité élevé, voire un risque de blocage des projets. La CNDP observe que « *le champ d'action de cette disposition est donc très large et constitue une forme de clause de sauvegarde à la main des autorités compétentes pour approuver/autoriser les plans/projets.* » ;

➔ Des collectivités territoriales, des associations agréées pour la protection de l'environnement et les citoyens peuvent demander au préfet l'organisation d'une concertation préalable sous l'égide d'un garant si celle-ci n'a pas lieu. Elle ne peut concerner que des plans, programmes et projets soumis à évaluation environnementale mais ne relevant pas du champ de la CNDP. Pour être éligibles au droit d'initiative, les projets doivent en outre se situer dans une fourchette de dépenses prévisionnelles. Dans tous les cas, celles-ci doivent être supérieures à un seuil fixé par décret en Conseil d'État, mais inférieures à cinq millions d'euros si les projets sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage

publique. Sont également exclus les projets privés bénéficiant de subventions publiques supérieures à ce même montant. Bien entendu, ce droit ne peut pas non plus s'exercer pour des projets et des documents d'urbanisme exclus de la concertation préalable : plans de prévention des risques technologiques, plans de gestion des risques inondations, etc.

Le caractère démocratique du droit d'initiative doit être tempéré par ses conditions d'exercice par les citoyens. Il ne peut en effet aboutir que si le nombre de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention est égal ou supérieur à 20 % de la population recensée dans les collectivités de ce périmètre, ou 10 % de la population recensée dans le ou les départements ou régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration. Les conditions sont beaucoup plus raisonnables s'agissant des associations de protection de l'environnement, puisque ce droit peut être exercé, soit par une association agréée au niveau national, soit par deux associations ou une fédération d'associations agréée dans le cadre de la région ou du département dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention. Lorsque le préfet est saisi, il en informe les parties prenantes, apprécie la recevabilité de la demande et décide de l'opportunité d'organiser une concertation préalable. Sa décision motivée est rendue publique dans un délai maximum d'un mois, faute de quoi, le préfet est réputé avoir rejeté la demande. S'il l'accepte,

la concertation qui en résulte doit respecter certaines modalités : organisation sous l'égide d'un garant nommé par la CNDP, publication dans un délai d'un mois à compter de la clôture de la concertation d'un bilan établi par le garant puis, dans les deux mois suivant cette publication, publication par le maître d'ouvrage des mesures qu'il entend prendre pour tenir compte de la concertation.

Ce droit d'initiative, tout comme la décision du préfet d'organiser une concertation préalable, court à compter de la publication de la déclaration d'intention. Les obligations qui s'imposent au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable quant au contenu informatif de cette déclaration, ou à l'acte qui en tient lieu, sont similaires à celles qui s'appliquent dans le cadre du débat public : raison d'être, caractéristiques, périmètre, principaux impacts, éventuellement solutions alternatives envisagées, etc. Il en va de même pour les conditions de publicité de ces documents : affichage dans des lieux publics, dépôt sur le site internet du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable ou, à défaut, sur celui des services de l'État dans le département.

Dans presque tous les cas de figure, la concertation préalable doit être organisée sous l'égide d'un garant. En effet, seul le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable, lorsqu'il ou elle décide d'organiser une concertation, dispose de la possibilité de recourir ou non à un garant. Chacune des modalités d'organisation présente des singularités qui les rapprochent ou les distinguent l'une de l'autre.

Les deux types de concertation sont encadrés par des réglementations spécifiques qui définissent les modalités de leur mise en œuvre. Nombre de points communs peuvent toutefois être relevés. L'information préalable doit être délivrée dans les mêmes conditions quant au délai, à l'objet, à la durée, aux modalités de la concertation et à l'adresse du site internet où le dossier peut être consulté. La durée minimale de la concertation est de quinze jours et la durée maximale de trois mois pour les deux types de concertation. Enfin, un bilan doit être publié à l'issue de la concertation, résumant son déroulement, les observations et propositions du public et les éventuelles évolutions du projet plan ou programme.

Que la concertation préalable soit organisée avec ou sans garant, des similitudes excédant le cadre légal existent nécessairement. L'objectif est commun. Dans les deux cas, il est de permettre au public de s'informer, de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales ainsi que des impacts environnementaux et socioéconomiques des projets et de participer ainsi activement au processus décisionnel. De même, les deux types de concertation visent à assurer une certaine transparence dans le déroulement du projet, même si ce niveau peut varier.

Les deux approches encouragent la participation du public, que ce soit par des réunions publiques, des ateliers, ou des consultations en ligne. Dans les deux cas, les contributions du public sont également documentées prises en considération et publiées. Un bilan de la concertation est tiré, rédigé par le garant dans un cas, par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable dans l'autre, qui publie en même temps les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour tenir compte des enseignements tirés de la concertation.

Ainsi, les deux approches partagent des fondements communs visant à impliquer le public et à assurer une certaine transparence dans la contribution au processus décisionnel.

Pour autant, des différences sont identifiables, qui peuvent influer sur le déroulement et la qualité de la concertation, à commencer par les conditions d'encadrement de la concertation déterminées par le code de l'environnement. Alors que le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable fixe les modalités de la concertation, lesquelles doivent néanmoins respecter des conditions minimales, le garant est tenu à une obligation de neutralité et d'impartialité très encadrée. Il doit notamment veiller à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations délivrées au public, mais aussi à la diffusion de l'ensemble des études techniques et expertises présentées par le public au cours de la procédure. Point fondamental : il peut demander des expertises complémentaires pour éclairer certains aspects du projet. Il doit enfin garantir que la concertation se déroule de manière transparente et équitable, en veillant notamment à la possibilité pour le public de formuler des questions et de présenter des observations et propositions, rectifier et améliorer le processus si nécessaire. Au terme de la concertation, un bilan est établi dans les deux cas, mais dans l'un par une partie prenante, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable, dans l'autre par un tiers neutre, lequel doit en outre informer la CNDP et le représentant de l'État du déroulement et du bilan de la concertation.

Pour toutes ces raisons, la présence d'un garant renforce la transparence et la confiance du public envers le processus de concertation. On peut néanmoins comprendre les raisons qui poussent un

maître d'ouvrage ou une personne publique responsable à renoncer à une consultation avec garant. Sans lui, la concertation peut être plus flexible et moins formelle. Des modalités définies par le maître d'ouvrage ou la personne publique, peuvent être de nature à accélérer le processus. L'absence de garant peut réduire les coûts et les ressources nécessaires pour organiser la concertation, lesquelles sont à la charge du porteur de projet. En contrepartie, les risques de partialité ou de manque de transparence s'accroissent en son absence, ce qui est susceptible d'affecter la confiance du public.

En butte aux suspicions quant à son utilité, comme toutes les structures de consultation du public, la CNDP affirme cependant dans une évaluation couvrant la période 1997 à 2020<sup>119</sup> que la participation du public à un débat public ou à une concertation préalable a un impact significatif sur les projets qui lui sont soumis. Selon cette évaluation :

- ➔ Trois projets ont été abandonnés à l'issue du débat public ;
- ➔ 58 % des projets ont été substantiellement modifiés quant à leurs objectifs et grandes caractéristiques ;
- ➔ 30 % des projets ont subi une inflexion concernant les modalités de leur conduite, telles que la gouvernance ou le périmètre.

La commission souligne en particulier que parmi les projets substantiellement modifiés, quatorze ont été repensés en fonction d'une option présentée par le public pendant le débat.

Dans son rapport d'activité 2024, la CNDP indique que les responsables de projets ayant conduit une concertation préalable sous l'égide de la CNDP estiment que celle-ci a été utile pour comprendre les attentes des parties prenantes (63 %) comme celles du public (81 %), mais aussi pour améliorer le projet (63 %)<sup>120</sup>.

## **2. La participation aval**

La participation du public à la finalisation des projets, plans et programmes, c'est-à-dire durant la phase qui précède la délivrance ou non de l'autorisation environnementale<sup>121</sup> par l'autorité publique, s'effectuait jusqu'en 2024 selon deux procédures distinctes : l'enquête publique ou la participation du public par voie électronique. Depuis le 22 octobre 2024 une nouvelle voie de participation a été instituée, qui a vocation à devenir la procédure ordinaire d'association du public à la décision sur les projets impactant l'environnement. En réalité, même si les articles de l'enquête publique subsistent, celle-ci n'est plus applicable que dans des cas très particuliers. Le nouveau dispositif prend le pas.

<sup>119</sup> CNDP-Impact sur les décisions

<sup>120</sup> CNDP Rapport d'activité 2024. Enquête par questionnaire réalisés par la CNDP auprès des entreprises privées, ayant saisi la CNDP pour un projet de catégorie « équipement industriel » (catégorie R.121-2 du Code de l'environnement), entre 2022 et l'été 2024.

<sup>121</sup> Rappelons que l'autorisation environnementale ne concerne pas les projets soumis à déclaration ou enregistrement au titre de la loi sur l'eau, des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou du code minier.

Faut-il s'en inquiéter pour l'avenir, il figure dans le chapitre code de l'environnement consacré à l'autorisation environnementale (articles L. 181-1 à L. 181-32), chapitre unique du titre VIII : « procédures administratives »<sup>122</sup>. Le nouveau dispositif devenant le véhicule ordinaire de la participation du public aux décisions relatives aux projets ayant une incidence sur l'environnement, on aurait pu s'attendre, en toute logique, à ce qu'il fût introduit au chapitre III, précisément dédié à la « participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement ». S'il n'en est rien, c'est peut-être parce que ni le terme « participation », ni le terme « concertation » ne sont employés dans la loi ou dans son décret d'application. La nouvelle architecture se réfère uniquement à la « consultation du public », c'est-à-dire le plus bas gradient dans l'échelle de la participation : un simple recueil d'avis. Ne se situe en dessous que le socle indispensable : l'information. Pour autant, cette consultation a bien été ajoutée dans la liste des modalités que peut prendre la « participation du public » (article L. 123-1-A)

## 2.1. Une concertation accélérée ou précipitée ?

Pourquoi créer un dispositif qui reconfigure les conditions d'examen des projets en phase aval ? Pour répondre aux souhaits des pétitionnaires de voir leurs dossiers aboutir plus rapidement. Selon le gouvernement, les gains de temps obtenus durant cette phase d'examen

sont en particulier censés contribuer au renforcement de l'attractivité du territoire français pour les investisseurs, notamment étrangers. La loi « industrie verte » de 2023 et son décret d'application de 2024<sup>123</sup> ont donc établi à cette fin un cadre plus favorable à l'objectif de réindustrialisation que celui qui était en place jusqu'alors<sup>124</sup>. Ainsi, la réforme de la procédure d'autorisation environnementale et du volet de démocratie participative qu'elle comporte procède-t-elle avant tout de la volonté « *de réduire les délais d'implantation des installations, considérés par les exploitants consultés dans le cadre du projet de réforme comme un frein important, voire un obstacle, à la réindustrialisation du pays.* »<sup>125</sup> En complément de ce premier objectif, un second est affiché : « *consolider la participation du public* » en lui donnant plus de prise sur les projets et en lui permettant d'obtenir davantage de retour de la part du porteur de projet sur ses observations et propositions. Le champ d'application de ce nouveau dispositif est particulièrement large : les projets relevant du champ de l'autorisation environnementale soumis ou non à évaluation environnementale. L'enquête publique unique et la participation du public par voie électronique demeurent applicables dans certains cas résiduels, déterminés par l'article L. 181-10 du code de l'environnement.

Quelles sont les modalités nouvelles de leur prise en charge en phase de consultation du public ?

122 Ce titre prend place dans le livre I<sup>e</sup> de la partie législative de ce code de l'environnement, intitulé « dispositions communes ».

123 Décret n° 2024 - 742 du 6 juillet 2024 portant diverses dispositions d'application de la loi industrie verte et de simplification en matière d'environnement.

124 Cette réforme est inspirée des propositions du rapport de Laurent Guillot, Charles Murciano, Matéo Garbe, Dalhia Chekaoui : *Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France*, janvier 2022. Le titre du rapport correspond à l'objet de la lettre de mission du gouvernement.

125 Instruction du 28 octobre 2024 relative à la procédure d'autorisation environnementale, adressée conjointement aux préfets et aux directions des services déconcentrés de l'État par le ministre de l'Intérieur et la ministre de la Transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques.

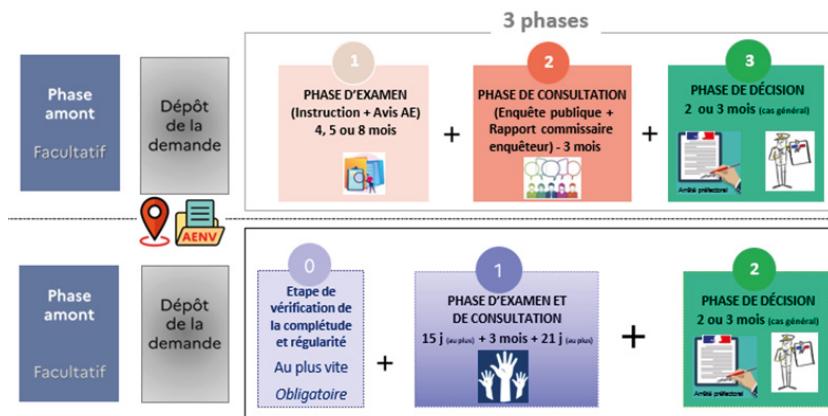
## 2.2. Un dispositif hybride alimenté par une énergie de fusion

Pour répondre aux objectifs fixés, la première voie empruntée consiste en une accélération de la procédure. À cette fin, des phases précédemment successives ont été fusionnées et sont désormais concomitantes. Ainsi, l'instruction du dossier de demande d'autorisation environnementale par les services de l'État, les consultations obligatoires des différents organismes et instances compétents, les consultations des collectivités territoriales concernées et la participation du public sont-elles conduites en même temps. Dans le même esprit, il a été décidé que les demandes de complément adressées au porteur de projet par les services instructeurs n'interrompraient pas les délais. La nouvelle forme de consultation du public s'inscrit en effet dans un cadre temporel intangible : trois mois. Ce délai ne peut être ni suspendu, ni prorogé.

La partie de la réforme relative à la participation du public réside quant à elle dans la mise en place d'un système hybride, empruntant à l'enquête publique et à la participation du public par voie électronique. Confier à un commissaire enquêteur ou, si nécessaire, une commission d'enquête, la procédure prévoit des réunions publiques. Elle n'en est pas moins essentiellement dématérialisée. C'est sur un site internet dédié à la consultation que, tout au long de celle-ci, les éléments du dossier, les observations et propositions du public, les avis rendus par les organismes et instances consultés, ainsi que les éventuels compléments ou réponses apportées par le porteur de projet sont rendus publics.

Les graphiques suivants illustrent les grandes différences entre l'ancien et le nouveau dispositif, puis la phase de consultation de la nouvelle procédure

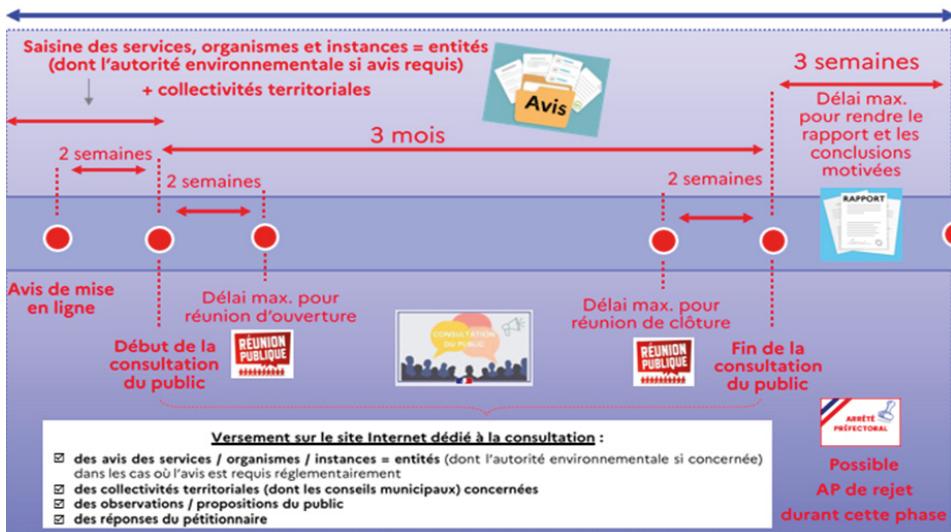
### LES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE (PRÉ ET POST RÉFORME « INDUSTRIE VERTE »)



Source : DGPR

Ainsi qu'on peut le constater, le gain de temps est obtenu par la réduction et le déplacement de la phase d'examen instituée dans le précédent dispositif. Au sortir de cette phase, l'enquête publique ou la PPVE se déroulait sur la base d'un dossier stabilisé, accompagnés des avis

## PHASE D'EXAMEN ET DE CONSULTATION



Source : DGPR

En amont de la phase d'examen et de consultation se situe l'étape du dépôt de la demande d'autorisation environnementale et de détermination de la modalité de consultation du public. Dans le cas où la consultation parallélisée s'impose, le président du tribunal administratif est saisi d'une demande de désignation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête si nécessaire. La complétude et la régularité du dossier sont vérifiées et des demandes complémentaires éventuellement adressées au pétitionnaire. Une fois le dossier complet et régulier l'examen du dossier et la consultation du public peuvent commencer.

rendus par l'autorité environnementale et les autres instances concernées. Le système est aujourd'hui différent.

La phase d'examen et de consultation est détaillée dans le graphique suivant :

En aval de cet examen et de cette consultation se situe la phase de décision (2 à 3 mois), conclue par un arrêté préfectoral d'autorisation environnementale ou de refus. Comme le montre le graphique ci-dessus, cette consultation « parallélisée », principalement dématérialisée, comporte toutefois l'organisation obligatoire de deux réunions publiques d'échange en « présentiel » avec le porteur de projet : la première dans les quinze jours suivant l'ouverture de la consultation ; la seconde dans les quinze derniers jours de celle-ci. En outre, le commissaire enquêteur peut tenir des permanences pour recueillir des observations et propositions du

public. Le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête) rend son rapport et ses conclusions motivées au préfet dans un délai de trois semaines à compter de la fin de la consultation du public. Dans ce laps de temps, il fait part de ses observations au pétitionnaire. En revanche, les conclusions motivées rendues dans le cadre de la consultation parallélisée ne comprennent plus d'avis formel « favorable » ou « défavorable » au projet, comme cela est la règle dans l'enquête publique, avec des conséquences potentiellement significatives en cas d'avis négatif. Bien que consultatif, un avis défavorable du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête affaiblit la légitimité du projet, exerçant une pression indirecte sur l'autorité compétente pour autoriser le projet, le retarder si des modifications lui sont apportées pour tenir compte des objections et, enfin, renforce les chances de succès des recours administratifs contre le projet.

Compte tenu de la forte numérisation du dispositif, l'autorité publique a fixé par arrêté<sup>126</sup> des exigences relatives au site internet dédié à la consultation publique organisée au cours de la procédure d'instruction de l'autorisation environnementale. L'objectif est non seulement de prévenir les risques juridiques et les éventuels vices de procédure qui pourraient procéder d'un site internet mal conçu mais, surtout, de permettre un véritable dialogue environnemental entre les parties prenantes. Il ne saurait

donc être seulement un espace d'information. Les observations et propositions du public doivent y être accessibles de même que les réponses du pétitionnaire à ces éléments, mais aussi aux avis mis en ligne. On comprend la préoccupation : cet aspect revêt un caractère d'autant plus important que la nouvelle procédure d'autorisation environnementale est fondée sur un déroulement parallèle des phases d'examen et de consultation du public.

C'est ainsi que ce site, page du site internet de la préfecture ou site dédié créé par le pétitionnaire, doit notamment permettre :

- la mise en ligne des observations et propositions du public ;
- la réponse du pétitionnaire à ces observations ;
- l'accès aux avis requis réglementairement ;
- la diffusion des échanges entre l'administration et le pétitionnaire relatifs à la demande d'autorisation.

Les textes prévoient que ces éléments soient mis à disposition du public à mesure qu'ils sont produits, afin de garantir une information actualisée et complète. Cette disposition répond au but affiché de la réforme concernant la participation du public : une transparence accrue et une participation effective tout au long de la procédure d'autorisation environnementale.

<sup>126</sup> Arrêté du 18 novembre 2024 relatif aux caractéristiques techniques du site internet prévu à l'article R. 181-6 du code de l'environnement.

Ce nouveau dispositif ne concerne ni les plans ni les programmes. Il devient en revanche de droit commun pour l'ensemble des dossiers de demande d'autorisation environnementale des projets, qu'ils soient ou non soumis à une évaluation environnementale. Il s'adresse donc à tous les pétitionnaires.

Les deux formes de participation du public préexistantes sur les projets ne disparaissent pas pour autant mais deviennent marginales :

- ➔ la PPVE s'applique pour des dossiers ayant déjà fait l'objet d'une enquête publique et d'une première autorisation mais dont l'étude d'impact doit être actualisée ;
- ➔ l'enquête publique unique s'applique lorsqu'il doit être procédé à une enquête publique préalablement à une décision autre qu'une autorisation d'urbanisme, nécessaire à la réalisation du projet et que cette enquête n'a pas encore été réalisée (par exemple dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP) ou pour l'instauration d'une servitude d'utilité publique (SUP)). Le pétitionnaire peut toutefois demander, par dérogation, à bénéficier de la consultation parallélisée en lieu et place de l'enquête publique unique lorsqu'il estime qu'elle est de nature à favoriser la bonne réalisation du projet.

Dans ces deux cas, la réforme introduite par la loi « Industrie verte » conduit à ce que l'instruction du dossier par les services et les consultations obligatoires des entités et des collectivités soient conduites de concert, le public n'étant alors consulté que dans un second temps.

Ce nouveau dispositif étant en application depuis à peine un semestre au moment où le présent texte est rédigé, aucune appréciation ne peut sérieusement en être faite. Des évidences et des interrogations peuvent néanmoins être

formulées. Compte tenu de l'ampleur de cette réforme, son évaluation dans un délai raisonnable apparaît de bon sens. Devraient alors être pris en considération les retours de l'ensemble des très nombreuses parties prenantes impliquées, depuis le pétitionnaire jusqu'aux citoyennes et citoyens : services instructeurs et contributeurs, organismes et instances dont l'avis est réglementairement requis, collectivités territoriales, associations et autres parties prenantes. La loi n'a pas cependant prévu une telle démarche, le législateur considérant probablement que cette réforme n'a pas vocation à être expérimentée et évaluée avant d'être ou non généralisée en fonction du bilan pouvant en être tiré. Cette assurance est peut-être excessive au regard de la nature de la réforme et de ses fragilités éventuelles :

- ➔ La densité et la complexité du dispositif, quasi intégralement numérique, ne sont-elles pas des sources potentielles de contentieux fondés sur des irrégularités dans la mise en ligne et le contenu du site ?
- ➔ Les délais, en réalité très contraints compte tenu de la parallélisation des démarches, ne font-ils pas obstacle à une appréhension véritable du dossier par le public ? Les avis des différentes instances consultatives, en particulier celui de l'autorité environnementale, qui apporte un éclairage indispensable sur les incidences environnementales des projets, pourraient n'être disponibles que tardivement alors qu'ils sont indispensables à la bonne compréhension des enjeux ;
- ➔ Ces avis ne risquent-ils pas de porter sur des éléments du dossier frappés d'obsolescence, puisque celui-ci n'est pas encore stabilisé au moment de sa transmission aux différentes instances ?

- ➔ La masse d'informations à assimiler et leur caractère nécessairement mouvant, le dossier continuant de se construire en partie durant le temps de la consultation, n'interdit-elle pas à la plupart des parties prenantes d'espérer pouvoir contribuer efficacement à la décision ?
- ➔ Dans une telle configuration, le commissaire enquêteur peut-il pleinement envisager d'exercer son rôle de vulgarisateur et de médiateur ?

➔ Comment s'assurer de la coordination des multiples services de l'État impliqués dans la gestion de certains dossiers et d'une relation efficiente entre le service « coordonnateur » pilotant l'instruction et le pétitionnaire ?

Ces questions ont pour seul but d'illustrer quelques-unes des incertitudes que ce nouveau dispositif soulève. Peut-être l'avenir apportera-t-il rapidement des éléments de réponse apaisants. Il aurait en tout cas été judicieux de prévoir d'emblée un suivi de toutes les interrogations identifiées durant la phase d'élaboration de la réforme.

## C. Persistance et recyclage des dispositifs antérieurs à la loi « industrie verte »

La nouvelle consultation parallélisée conserve certaines caractéristiques de l'enquête publique, dont une forme particulière subsiste par ailleurs. Si le nouveau dispositif est de droit pour la quasi-totalité des projets, la participation du public par voie électronique (PPVE) reste quant à elle d'actualité pour l'examen des documents stratégiques que sont les schémas, les plans et les programmes.

### **1. Une refonte des procédures de consultation du public sous contrainte temporelle**

Antérieurement à la réforme introduite par la loi « industrie verte » en 2023, l'enquête publique a constitué le dispositif de référence de participation du public en phase aval. Ne subsiste d'elle aujourd'hui que l'enquête publique unique, destinée aux projets également soumis à des obligations relevant du code de l'urbanisme. Encore le

pétitionnaire peut-il demander que lui soit substituée une consultation parallélisée.

Il peut donc être écrit que l'ancien régime d'enquête publique du code de l'environnement a vécu. Pour autant, ses principes et caractéristiques subsistent en partie, sous une forme renouvelée, dans le nouveau dispositif. Il est possible de recenser sommairement les principales similitudes et différences avec la consultation parallélisée mise en œuvre à l'automne 2024.

Des ressemblances sont identifiables, tant sur le plan juridique que sur le plan procédural :

➔ L'objectif demeure bien entendu commun : l'information et la participation du public. Dans les deux cas, le but affiché est de garantir la transparence des décisions ayant un impact sur l'environnement et de permettre

la participation effective du public avant que l'autorité compétente ne prenne cette décision ;

- Point fondamental, dans les deux dispositifs un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête est désigné. Leur rôle est identique : organiser l'enquête, recueillir les observations, puis rendre un rapport et des conclusions motivées ;
- Dans les deux régimes, le droit d'accès et de dépôt des observations est comparable. Il doit être possible pour le public de consulter un dossier, soit en version papier soit en version numérique, de formuler des observations pendant une période donnée et de participer à des réunions publiques, voire à des permanences physiques tenues par le commissaire enquêteur ;
- Aujourd'hui comme hier, les frais de l'enquête, notamment l'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête, sont à la charge du maître d'ouvrage ;
- Dans les deux cas, L'autorité décisionnaire doit prendre en compte les résultats de la consultation du public et le rapport comme les conclusions du commissaire enquêteur. Elle doit en outre impérativement justifier sa décision, en particulier si elle s'écarte de l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ;
- Enfin, après comme avant 2024, la participation du public peut être coordonnée avec d'autres procédures administratives (urbanisme, expropriation, etc.). L'enquête publique unique demeure et la consultation parallélisée peut se substituer à elle ainsi qu'à d'autres modalités de participation du public dans certaines conditions.

À la lecture de ces éléments de convergence, la question peut se poser de savoir pourquoi un nouveau régime de participation a été instauré en remplacement de l'enquête publique. La réponse tient dans les principales évolutions apportées par la réforme de 2024 dans le but d'accélérer le processus d'obtention de l'autorisation environnementale :

- Principale divergence entre les deux systèmes : le passage d'une logique séquentielle à une logique parallélisée. Alors que les procédures environnementales et administratives étaient menées successivement, avec l'accusation d'entraîner parfois des délais importants, plusieurs procédures peuvent désormais être instruites simultanément, répondant ainsi à l'objectif d'accélérer les délais sans réduire, du moins de façon formelle, la participation du public. Précédemment, l'enquête publique intervenait à la suite de l'instruction du dossier et des consultations obligatoires. Aujourd'hui, ces trois phases sont conduites concomitamment, dans une période ne pouvant excéder un trimestre ;
- Avant l'entrée en vigueur de la loi « industrie verte », les délais étaient souvent fragmentés et difficilement prévisibles. Ils sont à présent globalisés et contraints à tous les niveaux. À titre d'exemple, si les entités consultées ne rendent pas leur avis dans un délai de deux mois, leur silence vaut avis favorable (à l'exception de l'avis de l'autorité environnementale) et ne proroge en rien le temps de la consultation ;
- Enfin, dans la consultation parallélisée, le rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ne comporte plus d'avis favorable ou défavorable, comme cela est la règle dans l'enquête publique, avec des

conséquences non négligeables, en particulier pour le porteur de projet. Tout risque est à présent écarté à cet égard.

À ce stade, à peine un semestre après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, il serait hasardeux d'avancer une première analyse des avantages et des inconvénients de la réforme. C'est pourquoi on se bornera ici à la comparaison succincte qui précède, quelques interrogations suscitées par cette nouvelle enquête parallélisée ayant été formulées dans la sous-partie précédente.

## 2. Une participation du public par voie électronique peu modifiée

La réforme de 2016 a institutionnalisé la participation du public par voie électronique (PPVE) en parallèle de l'enquête publique. Cette procédure s'applique aux projets qui font l'objet d'une évaluation environnementale et qui sont exemptés d'enquête publique<sup>1</sup> sous réserve qu'ils ne soient pas soumis à la consultation du public « parallélisée ». Elle s'applique en revanche de plein droit pour les plans et programmes, sauf lorsqu'une enquête publique est requise par des dispositions sectorielles. Ainsi que sa dénomination l'indique, elle a pour particularité de se dérouler exclusivement par voie dématérialisée.

Son objectif est identique à celui de l'enquête publique (accès aux informations pertinentes pour permettre une participation effective du public, délais raisonnables accordés à celui-ci pour formuler des observations et des propositions, information sur la manière dont il a été tenu compte

de ces observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation) ; son positionnement dans le processus également : en amont de la décision finale d'approbation ou non d'un plan ou d'un programme ou de l'autorisation ou non d'un projet.

Le champ d'application de la PPVE n'a pas été fortement modifié par la loi « industrie verte ». Hors cas particuliers, en relèvent les projets soumis à évaluation environnementale mais exemptés d'enquête publique et non soumis à la consultation du public, ainsi que les plans et programmes soumis à évaluation environnementale en application du code de l'environnement ou du code de l'urbanisme, à la condition qu'aucune enquête publique ne soit requise en application des dispositions particulières qui les régissent. Sous les conditions indiquées, quatre grands types de projets peuvent être soumis à une PPVE :

- ➔ Certains projets industriels nécessitant une autorisation environnementale : la construction ou l'extension d'usines dans des zones industrielles déjà urbanisées, de plates-formes logistiques ou des entrepôts de très grande taille, ou encore des projets de reconversion ou de modernisation de sites industriels (transformation d'une centrale thermique en unité de production d'hydrogène par exemple) ;
- ➔ Des projets d'énergies renouvelables (EnR) de taille modeste, comme des parcs photovoltaïques au sol de puissance moyenne, hors zones sensibles, ou de petits parcs éoliens (sous certains seuils) ;

→ Des modifications d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), même substantielles (changement de procédé, augmentation de capacité), ou encore des projets d'ajouts de nouveaux procédés sur des sites classés Seveso, si aucune enquête publique n'est exigée par d'autres textes. Une PPVE suffit dans de semblables cas, si l'impact environnemental est jugé maîtrisé et que la loi ne prescrit pas formellement d'enquête publique, comme indiqué supra ;

→ Des projets agricoles ou forestiers à fort impact potentiel : création de retenues d'eau pour l'irrigation, plans d'aménagement forestier modifiant substantiellement la biodiversité. Dans de tels cas, une consultation électronique peut être choisie si aucune servitude foncière ni expropriation n'est impliquée.

Rappelons enfin que des projets dont l'étude d'impact est actualisée ressortissent à la PPVE, à condition que le projet ait déjà fait l'objet d'une enquête publique et que des dispositions particulières n'exigent pas une autre procédure.

Sous réserve qu'ils n'emportent pas d'effets juridiques directs nécessitant enquête publique, les schémas, plans et programmes relevant du champ d'application de la PPVE sont nombreux et importants. Ils peuvent être classés en cinq grandes catégories :

→ Les plans d'urbanisme et d'aménagement : plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) en cours d'élaboration ou de modification, modification de zonage en PLU (ouverture à l'urbanisation d'une zone naturelle par exemple), projet d'écoquartier ou de zone d'aménagement concerté (ZAC) de faible ampleur, par exemple ;

→ Les plans environnementaux territoriaux : programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), plan climat air énergie territorial (PCAET), schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR), schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ;

→ Schémas de gestion de l'eau et des milieux aquatiques : document stratégique de façade (DSF), schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), plan de gestion des zones humides ou de restauration des continuités écologiques ;

→ Schémas de transport ou d'infrastructures : plan de mobilité (ex plan de déplacements urbains), stratégie régionale pour les mobilités durables, plan local de mobilité rurale ;

→ Les programmes industriels ou énergétiques encadrés : plan d'actions territorial pour la décarbonation de l'industrie, programme régional pour la sobriété énergétique, dispositif territorial de reconversion énergétique sur friche industrielle.

La PPVE est ouverte par l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet ou d'approbation du plan ou programme. Le dossier est mis à disposition du public par voie électronique pendant toute la durée de la procédure. Il existe toutefois des possibilités de consulter le dossier sur support papier, notamment en raison de son volume et de ses caractéristiques.

Ce dossier est composé des mêmes pièces que celui d'enquête publique. En cas d'évaluation environnementale, il comprend notamment l'étude d'impact et son résumé non technique ainsi que l'avis de l'autorité environnementale et la réponse écrite du maître d'ouvrage à celui-ci. En l'absence d'évaluation environnementale, il comprend le cas échéant la décision prise après examen au cas par cas ne soumettant pas le projet, plan ou programme à évaluation environnementale et, lorsqu'elle est requise, l'étude d'incidence environnementale et son résumé non technique. Il doit par ailleurs contenir le bilan de la procédure de débat public, de la concertation préalable ou de tout autre procédure permettant au public de participer effectivement au processus de décision, ainsi que la synthèse des observations et des propositions formulées par le public. A l'instar de l'enquête publique, les frais afférents à l'organisation matérielle de la participation du public sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du plan ou du programme. En revanche, le temps de la PPVE ne coïncide pas avec celui de l'enquête publique. Il est de trente jours minimum, sans possibilité d'y déroger, et n'a pas de durée maximale. Au terme de la participation, l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme ne peut prendre sa décision avant l'expiration d'un délai de quatre jours minimum à compter de la clôture de la consultation.

L'autorité a notamment à sa disposition une synthèse des observations et propositions du public, réalisée par l'autorité en charge de l'organisation de la PPVE. Cette synthèse est rendue publique par voie électronique au plus tard à la date de la publication de la décision et laissée à la disposition du public pendant une durée minimale de trois mois. Elle doit préciser quelles sont les observations et propositions dont il a été tenu compte. Dans un document séparé doivent être mentionnés les motifs de la décision.

En étant sévère, il pourrait être observé que les avantages de la PPVE sont d'ordre technocratique et financier. En premier lieu, elle permet de respecter les directives européennes en matière de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement ou la santé humaine. Ensuite, tout est plus léger que dans l'enquête publique ou la consultation parallélisée. Illimitée dans le temps, elle peut cependant ne durer que trente jours. Elle est exempte des contraintes logistiques de l'enquête publique. Elle est dégagée de l'obligation de désigner un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête, ce qui représente à la fois un gain de temps administratif et financier, tout comme l'organisation intégralement dématérialisée.

Cette dématérialisation, avec des dépôts et consultations d'avis via une plate-forme numérique dédiée, peut aussi être vue comme un avantage au regard de son accessibilité pour les usagers familiers du numérique. Elle est aussi présentée comme un dispositif présentant une plus faible empreinte

écologique que les autres modalités de participation en raison de l'absence (sauf exception) d'impressions de dossiers et de la réduction des déplacements de personnes physiques. Ce type d'affirmation reste cependant à confirmer. Enfin, son adaptation à la consultation de certains types de documents est parfois mise en avant, par exemple des dossiers relatifs à la programmation énergétique ou à des projets industriels soumis à autorisation environnementale.

Les arguments qui constituent le revers de la médaille sont connus. Ils se retrouvent dans de nombreux articles et documents. Ce type de consultation expose à un risque d'exclusion numérique du fait d'une inaccessibilité de la ressource pour certaines populations (personnes âgées, peu diplômées, zones géographiques sans internet fiable, etc.) et s'avère moins inclusif qu'un système reposant sur des registres papier et des réunions physiques.

Le manque de visibilité et d'explication est un autre écueil. La procédure est parfois peu lisible pour le public pour des raisons tenant à la forme (plates-formes peu ergonomiques) ou au fond (documents techniques, informations difficiles à décrypter et à comprendre sans accompagnement). Cette seconde difficulté est renforcée par l'absence de débats publics ou d'explication orale des projets. En raison de ce défaut d'échanges directs, la dynamique du contradictoire peine aussi à s'enclencher : non seulement le porteur de projet ou l'administration rédige la synthèse des avis reçus, avec une impossible garantie d'impartialité, mais encore l'absence de commissaire enquêteur prive le public d'analyse indépendante.

Enfin, moins visible médiatiquement (pas d'affichage en mairie, pas de permanence physique), le taux de participation à ces consultations se révèle très faible, avec pour corollaire des interactions réduites entre le public et les porteurs de projet. Des informations recueillies à la faveur des auditions<sup>127</sup>, ou de la consultation de documents<sup>128</sup>, il apparaît que ce taux de participation est généralement inférieur à 1 % de la population concernée. Bien qu'il n'existe pas de statistiques consolidées au niveau national, les retours d'expérience indiquent que la participation demeure généralement faible. Il est même fréquemment relevé qu'en dépit de la mise à disposition des documents, de la communication autour de la procédure, voire des nombreuses consultations du dossier en ligne, peu d'observations sont formulées par le public. En l'absence de données robustes, il convient cependant de se montrer circonspect et noter que la participation peut varier en fonction de la nature du projet, de son impact local et des efforts de communication déployés pour informer le public.

Quant à savoir quel est le taux et l'ampleur des modifications apportées aux plans et programmes à la suite d'une PPVE, force est de constater qu'à ce jour, il n'existe pas plus de données consolidées au niveau national que pour le taux de participation. Des retours accessibles, il ressort que les modifications semblent généralement concerner des aspects techniques, des clarifications ou des préoccupations locales qui n'altèrent pas fondamentalement l'orientation du document. Il est vrai que la PPVE intervient à un stade où l'influence est nécessairement limitée sur les grandes orientations. Cela peut incliner à penser qu'une association du public dès les

127 Audition de Philippe Sohmit, dans le cadre d'une table ronde le 2 mars 2025.

128 Synthèses de garants de la CNDP sur diverses consultations.

premières phases d'élaboration des plans ou programmes pourrait accroître la pertinence des contributions et leur prise en compte effective.

### **3. Une phase de décision inchangée**

À l'inverse des phases d'examen et de consultation, celle de décision n'a pas été modifiée par la réforme. Durant les deux mois impartis à sa préparation, trois temps sont identifiables, au cours desquels :

Le service coordonnateur s'assure que l'ensemble des enjeux environnementaux ont été correctement pris en compte et propose à l'autorité administrative

une décision : favorable, éventuellement assortie de prescriptions, ou défavorable ;

Un échange contradictoire est proposé au porteur de projet sur la base du projet de décision, de façon qu'il puisse faire valoir ses observations et suggestions ;

Une consultation éventuelle par le préfet des instances consultatives départementales spécialisées, telles que le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) ou la commission départementale de la nature des sites (CDNPS). Dans ce cas, la durée de la phase de décision est prolongée d'un mois.

## **II. Un florilège de dispositifs participatifs**

En dehors de modalités de participation décrites dans les parties précédentes, il existe de nombreuses possibilités d'associer le public à la préparation de décisions publiques potentiellement

impactantes pour l'environnement. Ces initiatives, dont certaines sont expressément prévues par le code de l'environnement, se rencontrent à différents échelons territoriaux.

### **A. Des cadres juridiques multiples à disposition des autorités**

Plus ou moins engageants pour les exécutifs, ces moyens de consultation du public sont fréquemment ou très rarement employés.

#### **1. La participation du public hors procédures particulières**

Comme leur dénomination l'indique, ces procédures ne sont pas soumises par la loi à une procédure particulière organisant la participation du public à l'élaboration

de décisions comportant des incidences sur l'environnement. Elles relèvent d'une section spécifique du code de l'environnement, qui définit les conditions et les limites dans lesquelles s'applique pour elles le principe de participation prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

En d'autres termes, la consultation du public hors procédure particulière désigne un mécanisme

par lequel une autorité publique (généralement une collectivité territoriale ou une administration) recueille l'avis du public sur un projet, une décision ou une politique, en dehors des procédures formalisées, telles que le débat public, la concertation préalable, l'enquête publique ou la consultation du public récemment créée. Elle recouvre plusieurs aspects. D'une part, il s'agit d'une démarche volontaire : l'autorité publique décide de consulter le public sans y être juridiquement contrainte et fixe librement les modalités de cette consultation (questionnaires en ligne, réunions publiques, plates-formes participatives, etc.). D'autre part, contrairement aux procédures encadrées, cette forme de consultation ne répond pas à un formalisme strict, même si elle doit respecter certains principes généraux comme la transparence, l'égalité d'accès et la sincérité. En outre, elles n'emportent pas d'effets juridiques contraignants. Les résultats de ces consultations n'ont en effet pas force obligatoire. Ils peuvent en revanche influencer la décision finale, notamment en matière d'aménagement, de politique publique locale, de plans d'urbanisme, etc.

Les objectifs visés peuvent être assez variés. Ils vont de l'information du public au recueil des avis pour éclairer la décision à venir. En arrière-plan peut se trouver un objectif de renforcement de l'acceptation d'un projet, voire de promotion de la participation citoyenne elle-même. Entre par exemple dans ce cadre le lancement par une mairie d'une consultation en ligne pour recueillir les propositions des habitants sur l'aménagement d'un futur parc public. Une telle démarche ne relève, ni d'une enquête publique, ni d'une concertation obligatoire au sens du code de l'environnement. Il s'agit d'une initiative destinée à recueillir et à intégrer les attentes des citoyens.

Suivant la nature de la décision concernée (décision individuelle ou autre qu'individuelle), la procédure suivie et le déroulement de la participation peuvent varier quelque peu, en termes de délais notamment, mais elles demeurent globalement similaires. La tendance à l'augmentation de ces initiatives de consultation du public hors procédure particulière, surtout à l'échelle locale, peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs. Dans un contexte de défiance croissante à l'égard de la représentation politique, de nombreuses collectivités territoriales s'emploient à renforcer le lien avec les citoyens grâce aux outils de la démocratie participative. De telles consultations sont donc mises à profit, aussi bien pour améliorer l'acceptabilité sociale des projets et prévenir les conflits que pour simplement mieux appréhender les attentes locales.

Sans grande lourdeur administrative, les élus peuvent rapidement mettre en ligne des consultations, sondages, boîtes à idées, etc. Les sujets à propos desquels l'avis et les désideratas des citoyens sont sollicités sont innombrables et ne comportent pas tous une dimension environnementale : choix de mobilier urbain ou d'un nom de lieu, révision d'un plan de circulation, organisation d'événements, affectation d'un budget participatif, par exemple. Si la mise à disposition des documents est opérée via des plates-formes numériques, les consultations peuvent prendre diverses formes : réunion publique ou ateliers de co-construction, sondages ou questionnaires en ligne, balades urbaines etc.

Les consultations hors procédures particulières sont un outil souple qui apparaît en progression et semble aujourd'hui assez courant, en particulier à l'échelle locale, pour associer les citoyens à l'élaboration des politiques publiques ou à la mise en œuvre de projets.

## **2. La consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement**

En 2016, une ordonnance<sup>129</sup> crée au bénéfice de l'État un outil juridique lui permettant de consulter les électeurs d'une aire territoriale déterminée, afin de recueillir leur avis sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement que l'État envisage d'autoriser ou de réaliser. Dans le cadre de cette procédure, un dossier d'information est mis à la disposition du public au moins quinze jours avant que ce dernier ne soit appelé à répondre à la question posée.

Il n'est pas ici question d'une simple consultation informelle, mais d'une procédure encadrée par la loi, prévue et régie par plusieurs codes<sup>130</sup>, dont celui de l'environnement. De création circonstancielle, pour les besoins de la gestion du dossier conflictuel de Notre-Dame-des-Landes<sup>131</sup>, elle n'est ni un référendum local au sens du code général des collectivités territoriales, ni une consultation locale au sens strict. Elle dispose d'une base juridique particulière : l'article L. 123-20 du code de l'environnement, inscrit dans le cadre des dispositions sur la participation du public en matière environnementale. Ce positionnement est d'ailleurs juridiquement justifié, car il s'agit bien d'une consultation du public, réduite cependant aux personnes

physiques que sont les électrices et les électeurs, sur un projet soumis à autorisation environnementale, à l'échelle d'une collectivité (le département de Loire-Atlantique dans le cas de Notre-Dame-des-Landes), et dont l'effet n'est pas contraignant. Force est cependant de reconnaître que la charge symbolique et politique d'une consultation électorale engagée à l'initiative d'un gouvernement est particulièrement élevée. Sa manipulation est donc extrêmement délicate et recourir à une telle procédure sans se sentir lié par le résultat des urnes constitue un tour de force. Il a pourtant été réalisé dans le dossier de Notre-Dame-des-Landes, puisque le résultat de la consultation (55 % des votants favorables au transfert de l'aéroport, avec un taux de participation de 51 %) apparaissant inapplicable, il n'y a pas été donné suite.

À ce jour, aucune autre mise en œuvre de cette procédure juridiquement exceptionnelle n'a été enregistrée.

Les collectivités territoriales peuvent, elles aussi, solliciter leur population par des dispositifs un peu similaire. Cependant, à la différence de la procédure qui vient d'être évoquée, les outils de consultation territoriale ne sont pas réservés à des projets impactant potentiellement l'environnement. Ils ne feront donc l'objet que d'une description sommaire.

129 Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

130 Code électoral et code général des collectivités territoriales.

131 Projet de création sur le territoire de cette commune d'un aéroport dit du « Grand Ouest », dans le cadre d'une ZAD comprenant deux zones d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF) qui auraient été détruites par la construction de cette infrastructure.

### **3. La consultation locale des électeurs**

La consultation locale permet, entre autres, de consulter les électeurs pour avis sur une décision locale. À noter que la consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité pour les affaires l'intéressant spécifiquement. Instituée par une loi de 2004<sup>132</sup>, elle est régie par des articles du code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment celui qui précise que « les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. » Il est à souligner que les électeurs eux-mêmes peuvent être à l'initiative d'une demande de consultation. Elle n'est cependant pas impérative : la décision de l'organiser revient à l'assemblée délibérante. Dans tous les cas un dossier d'information est mis à disposition du public, qui comporte notamment la délibération prévoyant la consultation et les observations formulées par les membres de l'assemblée délibérante à cette occasion, ainsi qu'une notice d'information sur l'objet de la consultation.

La consultation locale n'est qu'une demande d'avis, ce qui la différencie fondamentalement d'un référendum local. Dans le cas d'une consultation le code est sans ambiguïté. Il dispose en effet que « *les électeurs font connaître par oui ou par non s'ils approuvent le projet de délibération ou d'actes qui leur est présenté. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet.* » Le CGCT prévoit également des consultations intercommunales sur

un modèle identique (article L. 5211-49 du CGCT), accentuant le rapprochement entre communes et intercommunalités.

Il n'existe pas de recensement national exhaustif publié par l'État sur les consultations locales des électeurs, car elles sont laissées à l'initiative des collectivités, ne sont pas soumises à une obligation systématique de remontée d'informations à une autorité centrale et n'ont pas de statut réglementaire spécifique, à la différence de l'enquête publique. Il apparaît cependant que certaines ont été organisées sur des sujets ayant une dimension environnementale, par exemple des aménagements urbains contestés pour leur impact écologique (zones naturelles, mobilité, artificialisation, etc.), des projets d'éoliennes ou de méthaniseurs, ou encore la création de zones industrielles ou commerciales en périphérie urbaine.

Il reste que ces consultations sont peu fréquentes. Diverses hypothèses explicatives peuvent être avancées sans qu'il soit possible de trancher entre les raisons matérielles (coût organisationnel, mise en place logistique et budgétaire potentiellement importantes) et politiques. Ces dernières peuvent d'ailleurs relever de différentes préventions : complexité des sujets environnementaux difficilement réductibles à une question binaire, crainte d'un vote défavorable ou clivant ou, à l'inverse, effet non contraignant ? En définitive, les élus semblent plus enclins à recourir, soit à des procédures réglementées, soit à des concertations informelles (ateliers citoyens, plates-formes participatives) plutôt qu'à cet outil.

---

132 Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

#### 4. Le référendum local

Depuis la révision constitutionnelle de 2003<sup>133</sup> une possibilité de référendum local décisionnel est ouverte à tous les échelons de collectivités territoriales. Sous certaines conditions, ils permettent aux électeurs de décider par leur vote de la mise en œuvre ou non d'un projet concernant une affaire locale, de quelque nature qu'elle soit.

Pour que le projet soumis à référendum local soit adopté, deux conditions doivent être remplies : une majorité des suffrages exprimés en faveur du projet et un taux de participation au scrutin égal ou supérieur à 50 %. Le caractère décisionnel du référendum est en effet conditionné par un niveau suffisant de participation des électeurs. Si moins de la moitié d'entre eux se rend aux urnes, le référendum n'a qu'une portée d'avis consultatif.

Contrairement à la consultation précédemment évoquée, l'exécutif local est le seul compétent pour proposer à l'assemblée délibérante l'organisation d'un référendum portant sur un projet de texte relevant de sa compétence. Entre autres caractéristiques, il convient de noter que seuls les électeurs et non l'ensemble des habitants peuvent voter. En outre, le scrutin ne peut avoir lieu que deux mois au moins après la transmission au préfet du texte sur lequel portera le vote, car ce dernier exerce un contrôle de légalité de la délibération et peut s'opposer à

tout projet de référendum organisé sur un objet ne relevant pas de la compétence de la collectivité organisatrice.

Dans le cadre de cette consultation, un dossier d'information sur l'objet du référendum décidé par la collectivité territoriale est mis à disposition du public.

Il n'existe que très peu de cas connus d'une mise en œuvre de cette procédure pour des projets ayant une incidence environnementale. En 2006 une petite commune de Mayenne, Colombiers-du-Plessis, a organisé un référendum local sur l'installation d'une antenne de téléphonie mobile, considérant que ce projet avait une dimension sanitaire et environnementale en raison des ondes émises d'une part, de son intégration paysagère d'autre part. Le « non » l'a emporté et le projet a été bloqué, car il s'est agi d'un référendum décisionnel aux termes du code général des collectivités territoriales.

Le 28 janvier 2015, en réponse à une question orale au gouvernement<sup>134</sup>, peu de temps après la publication d'un rapport d'expertise établi par une mission mandatée par Ségolène Royal, alors ministre de l'Environnement, celle-ci a évoqué publiquement l'idée d'une consultation démocratique pour décider de l'avenir du projet de barrage sur le cours du Tescou, à Sivens, dans le Tarn. L'objectif était de trouver une sortie de crise après la mort du militant associatif Rémi Fraisse, survenue au cours d'une

133 Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

134 Question n°2522 : manifestations - Assemblée nationale

manifestation d'opposants au projet, en octobre 2014. Le référendum local a été une des options envisagées. Il aurait été organisé à l'échelle du département ou de l'intercommunalité, mais il aurait été juridiquement complexe à mettre en œuvre et, finalement, aucune procédure formelle n'a été engagée. Le projet de référendum est resté sans suite.

Si, depuis plusieurs décennies, les collectivités territoriales mobilisent différentes méthodes pour favoriser l'expression citoyenne via des outils numériques ou des pratiques de terrain, les formules de référendums ou de consultations formelles en général restent extrêmement rares. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer ce peu d'attrait.

La solution paraît pourtant a priori séduisante : elle permet une participation suffisamment large pour échapper à la critique d'absence de représentativité

adressée aux dispositifs ordinaires de démocratie délibérative et, par surcroît, articule cette dernière à la démocratie représentative, à l'initiative des élus eux-mêmes.

Cependant, que ces dispositifs soient à la main de l'État ou des collectivités territoriales, une série de difficultés s'avère difficile à surmonter : le choix d'un périmètre de consultation, d'autant plus délicat à déterminer que l'ampleur du projet est importante par ses retombées environnementales, socioéconomiques, voire financières ; l'élaboration d'un dossier d'information à la fois solide et compréhensible sur des projets souvent complexes, dans le cadre d'une consultation qui va se résumer à un « oui » ou un « non » majoritaire et, surtout, le risque politique résultant de la polarisation renforcée des oppositions dont un tel scrutin peut être à l'origine, qu'il soit décisionnel ou non.

## B. Un panel d'outils opérationnels de la participation très étoffé

Les formes concrètes de participation du public mises en œuvre localement sont nombreuses. Elles peuvent s'inscrire dans des procédures très normées (débat public, enquête publique, consultation du public) ou en dehors d'elles. Il n'est pas question ici d'en tenter un recensement mais d'en évoquer la diversité.

Chacun des outils disponibles répond à un objectif spécifique et produit un résultat différent. Ces singularités dépendent notamment de leur niveau d'intensité au regard de plusieurs critères, parmi lesquels : le degré d'ouverture, la façon dont les habitants sont mobilisés sur le projet, plan ou programme (le lieu de résidence reste en effet le principal déterminant de la consultation), l'existence ou non d'un dialogue entre

les parties prenantes, le moment et la temporalité de la consultation (ponctuelle ou tout au long du projet), les modalités de prise en compte des observations et des propositions et, bien entendu, la nature du projet débattu. Selon celle-ci et selon les objectifs visés, une articulation peut en outre être envisagée entre des réunions et des ateliers exigeant la présence physique des participants et des plates-formes numériques.

Comme tous ces outils peuvent être combinés, l'autorité organisatrice doit examiner à la fois l'objectif de la participation, les moyens qui lui sont alloués et le temps qui lui est imparti avant de se déterminer sur l'organisation de la participation dans son ensemble. C'est pourquoi l'on évoque souvent,

à juste titre, l'ingénierie de la participation, compétence nécessaire qui se développe aussi bien au niveau de l'État que des collectivités territoriales et qui, par ailleurs, constitue un marché pour des acteurs privés, associatifs ou entrepreneuriaux. Compléments à l'ingénierie stricto sensu, les compétences d'animation et de facilitation sont également indispensables au bon fonctionnement des dispositifs. Elles mettent du liant dans les échanges, favorisant ainsi la participation de tous.

Parmi les principaux formats participatifs, spécialisés ou non, peuvent être cités :

- ➔ Les réunions ouvertes des débats publics, enquêtes publiques et consultations du public. Se déroulant au début ou à la fin de l'examen des projets, plans et programmes, elles sont ouvertes à toutes et tous sans restriction. Cette ouverture théorique doit toutefois être tempérée car, dans la pratique, il se révèle que le public est essentiellement constitué de personnes qui ont une appétence pour le sujet, soit en raison d'un engagement, soit en raison de compétences particulières sur le sujet considéré. Ce resserrement se double de biais sociodémographiques connus d'assez longue date : les catégories socioprofessionnelles moyennes ou élevées ainsi que les tranches d'âge supérieures y sont surreprésentées. En outre, les femmes sont en général moins nombreuses que les hommes à participer aux réunions publiques organisées

dans le cadre des consultations du public, notamment en matière environnementale, et y prennent moins la parole.

➔ La question se pose néanmoins de savoir si la représentativité est en soi un but à atteindre ou bien si l'objet de ces réunions d'information et de participation n'est pas avant tout, au regard du projet et de ses alternatives éventuelles, de faire émerger des questions qui n'auraient pas été précédemment envisagées ou d'identifier des points de controverse méritant des clarifications. Sauf à considérer que certains points n'auraient pu être soulevés que par des personnes appartenant à des catégories de la population sous-représentées, ce qui n'est pas à exclure a priori, les distorsions observées -qui gagneraient à être estompées ou corrigées - n'apparaissent pas nécessairement rédhibitoires. L'objet de ces réunions n'est pas de parvenir à une décision qui, au demeurant, n'appartient pas aux participants, mais de mettre en évidence de façon argumentée des éléments susceptibles de faire renoncer au projet, dans les cas extrêmes, ou de faire évoluer le plan, programme ou projet dans un sens favorable.

➔ Les ateliers participatifs. Ils consistent en réunions thématiques où habitants, élus experts et associations, réunis en formation plus ou moins larges, échangent sur un projet ou un enjeu (eau, déchets, urbanisme, biodiversité, etc.). Dans le cadre de participations relevant des dispositifs institutionnels de concertation sur les projets, plans et programmes, ils peuvent

prendre la forme de « réunions de panel » ou « ateliers spécialisés »<sup>135</sup>.

→ Pour dépasser les difficultés à construire un dialogue constructif dans des réunions publiques où se confrontent experts, militants et personnes simplement venues s'informer pour participer, des groupes de discussion restreints sont constitués, suivant des modalités et des critères de représentation spécifiques. Dans le cadre du débat public sur le plan national de gestion des matières radioactives et des déchets radioactifs (PNGMDR), par exemple, un atelier a été constitué principalement d'étudiants et futurs professionnels du secteur ; un autre de citoyens sélectionnés pour la diversité de leurs profils et leur absence de lien avec le sujet. Dans le débat public sur les nouveaux réacteurs nucléaires et le projet Penly, un atelier de prospective s'est déroulé avec les membres d'un centre social, un atelier de médiation scientifique a été constitué avec des collégiens et lycéens de la région, le conseil régional des jeunes de Normandie a été associé à la réflexion et a produit une contribution.

Réunissant chacun vingt à trente personnes non-expertes du sujet, ces groupes sont appelés à travailler ensemble pendant plusieurs journées. Ces formats s'avèrent exacerber la motivation des participants et font émerger la volonté de produire des avis par consensus en dépit des divergences initiales. Selon Michel Badré « ce constat commun à toutes les expériences contredit l'opinion parfois émise selon laquelle le public ne souhaiterait pas

*réellement participer à des débats sur des questions qui lui apparaissent complexes, et qu'il préférerait s'en remettre à l'avis des experts et des politiques, seuls réellement qualifiés pour en débattre : rien ne vient confirmer cette opinion dans le constat du fonctionnement des expériences décrites ici. »<sup>136</sup>*

Les conventions citoyennes. Inspirées du modèle de démocratie délibérative issu des théories de John Rawls et de Jürgen Habermas, les conventions citoyennes sont mises en œuvre pour renforcer la légitimité des décisions sur des sujets environnementaux complexes ou sensibles. En France la plus connue a été d'ampleur nationale : la convention citoyenne pour le climat. Réunie au CESE durant plusieurs week-ends entre octobre 2019 et juin 2020, elle était mandatée pour formuler des propositions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici à 2030, dans un esprit de justice sociale. Constituée de 150 personnes ayant répondu favorablement à leur sollicitation par tirage au sort, cette convention a travaillé pendant neuf mois en trois temps : phase d'acculturation (audition d'experts, de scientifiques, d'ONG, etc.), phase de délibération (travail en cinq groupes thématiques), phase de formulation (rédaction des propositions et votes). Les membres de la commission s'étaient vu promettre par le Président de la République une transmission « sans filtre » de leurs propositions au Parlement, ce qui laissait augurer des suites données d'une portée inédite pour un dispositif participatif. Leur désillusion a été à la mesure de la promesse qui leur avait été faite, car certaines de

135 Voir à cet égard la description qu'en fait Michel Badré, dans son ouvrage *La démocratie environnementale face à la réalité*, Éditions Quœ, 2025. Les explications du texte en sont issues.

136 Ibidem.

leurs propositions ont été écartées par le Président de la République lui-même avant la préparation du projet de loi. D'autres ont disparu ou ont été remodelées au cours de l'élaboration du projet. Certaines, enfin, ont trouvé une traduction dans la loi climat et résilience<sup>137</sup>. Le bilan reste à faire du devenir des 149 propositions de la convention, lesquelles étaient en réalité beaucoup plus nombreuses puisque chacune d'elles était déclinée en de multiples sous-propositions.

Il est à noter que cette convention n'associait pas le public à un projet de politique publique, mais uniquement des citoyennes et des citoyens. Les corps intermédiaires et parties prenantes de ce dossier considérable n'ont participé au processus qu'en qualité d'experts, auditionnés dans le meilleur des cas par la convention. À relever également le fait que le Parlement a joué pleinement son rôle, tandis que des ambiguïtés dans la communication politique et la couverture médiatique ont pu donner un instant à penser aux plus distraits que la convention citoyenne disposait bientôt d'un pouvoir décisionnaire.

Il n'empêche, la convention a fait des émules parmi les exécutifs territoriaux. En 2021, la région d'Île-de-France a organisé une convention citoyenne régionale sur le climat pour alimenter le SRADDET. La Ville de Paris a fait de même, en liant le climat aux politiques d'aménagement urbain et de végétalisation. Grenoble-Alpes-Métropole a mis en œuvre ce dispositif sur la question de

l'eau et de l'assainissement. Sous un autre angle, il est à signaler que des conventions citoyennes ont été utilisées pour éclairer ou nourrir des décisions sur des PCAET, des plans d'urbanismes (révisions de PLU ou de PLUi), des programmes et mobilité durable ou de transition énergétique et des programmes d'adaptation au changement climatique.

Bien d'autres formats que ceux évoqués pourraient être cités, qui sont cependant moins spécifiquement attachés au sujet de la saisine. Ce sont les outils opérationnels de la démocratie participative et les questions en rapport direct ou indirect avec l'environnement ne composent que l'un des espaces ouverts à leur application. Il s'agit aussi bien des plates-formes numériques que des budgets participatifs, des forums citoyens ou des cafés-débat que des comités de riverains ou des conseils citoyens. Au reste, ainsi que l'écrivit le Commissariat général au développement durable « *Certaines instances sont des vecteurs historiques de participation citoyenne et obligatoires à partir d'une certaine taille de collectivité. Il s'agit notamment des conseils de quartier, les conseils de développement ou les conseils citoyens. Certaines collectivités ont également développé des instances spécifiques de manière volontaire pour éclairer leurs décisions : conseil municipal des jeunes, conseil des générations futures... »*<sup>138</sup>

<sup>137</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>138</sup> Cadre et grands principes de la participation du public - notre-environnement

# Chapitre IV - Les défis contemporains de la participation du public

Une vingtaine d'années après sa constitutionnalisation, la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement n'est toujours pas stabilisée et demeure fragile. Pire, elle

continue d'être vue par certains comme une sorte de supplément d'âme quand elle n'est pas ouvertement remise en question.

## I. Des fragilisations fonctionnelles et structurelles

Pour exister, un droit a besoin d'être formalisé dans des textes clairs, connus et stables. Ses conditions d'application

doivent également répondre à des impératifs, sans lesquels il risque de demeurer purement formel.

### A. La problématique aiguë de la temporalité

L'exposé des motifs de la loi industrie verte résume un mouvement à l'œuvre depuis plusieurs années. Visant à favoriser la réindustrialisation et à renforcer l'attractivité du territoire français pour les investisseurs, notamment étrangers, en s'alignant avec les pratiques européennes, la loi propose notamment d'accélérer les délais d'instruction des autorisations environnementales tout en modernisant la consultation du public. Ainsi la démocratie environnementale est-elle considérée, de ce point de vue, comme un des éléments entravant le développement économique dans son dynamisme. La gestion du temps est en effet un point critique, tant de la participation du public que de la gestion des projets portés par les

acteurs publics ou privés. La question se pose alors de savoir si nous ne sommes pas en présence de deux temporalités contradictoires et irréconciliables.

#### 1. La démocratie participative ralentisseur des projets ?

Dans son rapport de 2021 sur la modernisation de la participation du public<sup>139</sup>, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)<sup>140</sup> s'est attaché à analyser l'effet des délais de procédure sur le cheminement des projets. Le choix de la mission a été d'examiner des projets comportant des délais souvent très importants entre la première manifestation d'intention et la réalisation. Peu de projets « au long cours »<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales relatives à l'autorisation des projets et l'approbation des plans-programmes, rapport n°013721-01, établi par Jérôme Dietenhoffer, Jérôme Goellner, Pascal Hornung, Patrick Lambert (coordonnateur) et Yves Majchrzak, CGEDD, octobre 2021.

<sup>140</sup> Le CGEDD est devenu l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022.

<sup>141</sup> Projets d'aménagement et d'infrastructures d'importance : canal Seine-Nord Europe, contournement ouest de Strasbourg, contournement est de Rouen, aéroport de Mayotte et autres.

échappent en effet à la critique d'une temporalité excessive entre leur initiation et leur achèvement. Ces longues durées sont un facteur d'incompréhension du public, en particulier lorsqu'il établit un lien entre l'intérêt public du projet considéré et l'urgence de sa réalisation. La question se pose de manière plus aiguë encore quand les projets considérés sont jugés indispensables à la transition écologique.

Dans son rapport, le CGDD établit que les délais dans la mise en œuvre des projets résultent de causes diverses, mais que les principaux facteurs d'allongement tiennent aux difficultés de financement des projets et au processus de décision politique. Exemples à l'appui, notamment celui emblématique du canal Seine-Nord Europe, le rapport montre que c'est le bouclage définitif du financement qui permet de lancer les demandes d'autorisations environnementales, dernières étapes avant le démarrage des travaux. Or il arrive que certains montages réalisés après l'obtention de la déclaration d'utilité publique (DUP) soient abandonnés, occasionnant un réexamen complet du projet puis une nouvelle DUP.

Selon le CGDD, la longueur du processus qui conduit les projets de leur idée de réalisation à leur mise en service « est l'addition du temps de la décision politique, du temps de rassembler leur financement et du temps des procédures d'autorisation ». Il constate « qu'il ne faut que quatre à cinq années entre une concertation et la reconnaissance de l'utilité publique d'un projet quand parfois il faut vingt-cinq ans pour obtenir le financement

*des études ou des décennies pour les financements de travaux [mais que] lorsque la DUP est prononcée et que des recours sont engagés, souvent en contestant l'évaluation environnementale, le délai peut s'allonger de cinq à six ans. L'obtention de l'autorisation environnementale vient ensuite rajouter deux à trois ans »*

Sur un plan pratique, les auteurs remarquent que dans le cas de DUP anciennes obtenus avant que le plan de financement ne soit intégralement bouclé, ce qui arrive dans un certain nombre de projets routiers, un délai important s'étend entre cette obtention et la suite de la procédure, avec une double conséquence pénalisante : d'une part, la concertation ne peut se faire au ralenti pendant cette période intermédiaire durant laquelle les études sont suspendues puisque non financées, d'autre part l'évolution des circonstances techniques, environnementales et réglementaires peuvent invalider en partie les études initiales. Au surplus, peuvent survenir des surcoûts inattendus remettant en cause le plan de financement initial et déclenchant un nouveau cycle de négociation. Aussi le CGDD rapporte que « Les délais de procédure en tant que tels ont rarement été cités par les maîtres d'ouvrages interrogés comme des éléments significatifs dans le calendrier global de leur projet. » Ces derniers pointent davantage le manque de prévisibilité des délais que les délais eux-mêmes comme source de difficultés.

Quant aux délais contentieux, ils peuvent parfois apparaître longs et ont pu justifier des procédures dérogatoires. Les auteurs du

rapport du CGEDD observent que le développement du contentieux environnemental relatif aux projets est souvent évoqué, mais que peu de données permettent de confirmer ou d'infirmer cette appréciation. Se référant au rapport annuel du Conseil d'État pour l'année 2020, ils signalent que le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement est stable (7 % en 2020) et qu'une part importante de celui-ci concerne les permis de construire. Depuis cette date, cependant, les informations disponibles indiquent une tendance générale de hausse de ces contentieux, en particulier pour les projets d'énergies renouvelables (EnR). D'après l'étude d'impact du projet de loi APER, plus de 75 % des projets d'éoliennes terrestres font l'objet de recours administratifs. Ils avoisineraient les 100 % pour les projets éoliens en mer, mais aucune donnée statistique précise ne vient confirmer cette estimation. Ces contentieux entraînent des délais de concrétisation de plusieurs années. C'est notamment pourquoi, dans l'espoir d'en réduire le nombre, un décret du 10 mai 2024<sup>142</sup> réduit de quatre à deux mois le délai pour engager un recours contre les autorisations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et aux ouvrages hydrauliques agricoles. Dans cet ensemble de causalités, le temps de la participation du public, en tant qu'élément de la procédure, n'apparaît en aucune façon déterminant dans la temporalité requise pour faire aboutir un projet.

## 2. Un temps de concertation incompréhensible.

On aura compris que dans la période actuelle d'accélération de la transition écologique et de réindustrialisation volontariste, la difficulté consiste à concilier l'efficacité et l'effectivité de la participation du public avec une volonté légitime de réduire les délais pour faire aboutir le plus rapidement possible les plans, programmes et projets au service des indispensables transitions.

- Néanmoins, la démocratie environnementale a besoin de temps pour s'exprimer. Ce n'est qu'en lui accordant celui qui lui est nécessaire que l'on peut espérer en tirer tous les bénéfices, en faisant participer un public informé dans les meilleures conditions. Le sens et l'efficacité de cette participation sont à ce prix. Trois séquences doivent être respectées :
  - Une séquence d'information et d'explication du projet, du plan ou du programme au démarrage de la participation ;
  - Une séquence d'appréhension des enjeux par les parties prenantes et les citoyens sur la base des données disponibles, puis d'expression des observations et des propositions d'amélioration. Au-delà des préconisations concrètes, il importe de recueillir durant cette phase les souhaits et les craintes exprimés sur des sujets susceptibles de bouleverser leur cadre de vie ;

<sup>142</sup> Décret n° 2024-423 du 10 mai 2024 portant adaptation de la procédure contentieuse relative aux ouvrages hydrauliques agricoles, aux installations classées pour la protection de l'environnement en matière d'élevage et aux autorisations environnementales.

Une séquence d'analyse et d'ordonnancement destinée à tirer tous les enseignements pertinents du temps d'expression précédent et à en établir la synthèse au bénéfice du porteur de projet.

La préservation de ces séquences, qui constituent un ensemble, apparaît indispensable pour parvenir à des plans, programmes et projets plus vertueux d'un point de vue environnemental. Un examen et des échanges argumentés autour de l'adoption d'orientations stratégiques ou l'intégration d'un projet d'infrastructure ou d'équipement dans un environnement donné ne peut en effet se borner à quelques observations ou suggestions matérielles. Les retombées écologiques et socioéconomiques des objets de la concertation ou de la consultation peuvent modifier très sensiblement le cadre de vie des riverains et des usagers d'un territoire et, partant, leurs conditions de vie. C'est pourquoi, ainsi que l'écrit Thomas Lesueur à propos de l'intégration des projets dans un « *cadre existant qui constitue en lui-même une forme d'écosystème à la fois naturel et social* », elle « *exige un véritable échange avec la population concernée par les incidences environnementales du projet que l'on veut mener à bien, et pas seulement d'opérer un recueil notarial d'observations individuelles* »<sup>143</sup>.

Ne pas préserver le temps nécessaire à l'échange et à l'enrichissement des projets reviendrait à créer une procédure vide de sens, inutile mais impossible à supprimer sans enfreindre une

obligation constitutionnelle. Ce serait surtout méconnaître l'apport qui peut être le sien en voulant à toute force gagner du temps.

Or, il est établi que consacrer du temps au dialogue environnemental le plus en amont possible des projets peut constituer pour le porteur de projet un investissement fructueux. De la qualité de cet échange à un instant où toutes les options sont encore ouvertes, y compris celle de ne pas réaliser le projet, peuvent résulter des modifications substantielles (changement du lieu d'implantation du projet ou du zonage d'un document de planification, modifications des caractéristiques du projet ou du plan pour en réduire les incidences sur l'environnement, etc.) porteuses d'un double avantage : d'une part, une conception plus aboutie du principe directeur de l'évaluation environnementale qu'est la séquence « éviter, réduire, compenser », d'autre part la prévention de possibles blocages et oppositions ultérieurs. Au moins trois types de bénéfices potentiels peuvent être tirés de ce respect de la concertation amont : des études moins lourdes et plus ciblées, des gains financiers par une réduction des opérations de compensation et un moindre risque contentieux aval.

Si le temps consacré à la concertation dans le premier temps du processus apparaît crucial, il ne dispense pas pour autant de préparer celui consacré à l'examen du dossier dans sa phase de finalisation, celle qui précède l'obtention ou non de

<sup>143</sup> Thomas Lesueur, *Guide juridique à l'intention des acteurs. La participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale*, avant-propos, octobre 2022.

l'autorisation environnementale. Cela exige de prendre le temps d'assurer la continuité de la participation du public tout au long du processus par la délivrance d'informations sur l'avancement du projet et le recueil des observations sur ces évolutions. Le temps compliqué de la consultation finale étant désormais impérativement fixé à trois mois, il faut espérer qu'il ne sera pas trop court pour permettre au public de prendre en main et de s'exprimer sur le contenu abondant de dossiers mouvants, tout en assimilant les avis des instances consultatives qui lui parviendront au fil de la consultation.

Au total, les défenseurs d'une temporalité minimum garantie de la participation soulignent que les porteurs de projet n'incriminent pas autant qu'on pourrait le penser le temps de la démocratie environnementale et que cette dernière présente des avantages pour tous :

- pour le public, qui peut faire valoir ses observations critiques, ses demandes et ses propositions ;

## B. Des procédures et des outils instables aux conséquences incertaines

En dépit de sa consécration constitutionnelle, la démocratie environnementale demeure un domaine instable, qu'il s'agisse de sa structuration ou de ses modalités d'expression.

### **1. Des réformes permanentes sans évaluation ni visibilité sur leurs effets**

En une vingtaine d'années, depuis l'adossement de la Charte de l'environnement à la Constitution, les dispositifs de participation du public aux décisions pouvant impacter l'environnement n'ont cessé d'évoluer, de réformes en ajustements, d'élargissements en restrictions, sans jamais avoir fait l'objet de la moindre

→ pour le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable, qui peut expliquer son projet et ses solutions alternatives, l'améliorer grâce aux retours du public, en faciliter le parcours et l'acceptation et, grâce au temps consacré à un dialogue continu et à ses effets (évolutions concrètes du projet, du plan ou du programme, réponses motivées aux demandes acceptées ou écartées), se prémunir contre tout ou partie des blocages et recours survenant au premier coup de pioche, qui génèrent des retards parfois considérables.

Si d'aucuns estiment ces considérations très théoriques, au moins doit-on constater que l'absence de respect des procédures participatives et du temps qu'elles réclament est le plus souvent lourde de conséquences au regard des recours et des blocages pouvant aller jusqu'à la désobéissance civile.

évaluation circonstanciée *in itinere* ou *ex post*. Tout se passe comme si les choses avaient évolué au fil des rapports de force internes de la société et des orientations et priorités politiques du moment. Loin de constituer un axe de développement de la société, la démocratie environnementale en apparaît comme une variable d'ajustement.

Fondée avant tout sur une traduction du droit international et européen dans la législation et la réglementation nationales, le droit à l'information et à la participation du public s'est construit par à-coups depuis les années 2000. Néanmoins, pendant plusieurs années cette édification est allée dans le sens d'un élargissement

ou d'un renforcement de ces droits, avec la création de la Commission nationale du débat public (2002), la Charte de l'environnement (2004) et la ratification de la convention d'Aarhus (2005), puis avec des étapes très importantes sous un angle opérationnel : la création de l'autorité environnementale (2009) et les lois « Grenelle I et « Grenelle II » de 2009 et 2010, qui ont institutionnalisé et élargi la participation du public dans les décisions environnementales (obligation pour les autorités publiques de mettre à disposition les informations environnementales détenues, développement des plates-formes numériques pour diffuser ces informations, concertation préalable obligatoire pour un plus grand nombre de projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, élargissement du périmètre des projets soumis au débat public, justification de la prise en compte des résultats du débat par les maîtres d'ouvrage, etc.), la loi « Grenelle II » disposant que les évaluations environnementales doivent intégrer une phase de participation du public.

Depuis le tournant des années 2010, de nombreuses évolutions sont intervenues, jusqu'à l'ordonnance du 3 août 2016, qui a modifié en profondeur l'ensemble des procédures. Toutes les évolutions durant cette période visaient à favoriser une société plus délibérative, une mise en œuvre plus aboutie de la transition écologique et un renforcement de la confiance. Les difficultés dans l'accès à

la participation n'ont pas pour autant été résolues et le CGEDD a noté dans son rapport<sup>144</sup> que l'appropriation des dispositifs « *par les maîtres d'ouvrage, leur bureau d'études, les services instructeurs et le public apparaît obérée par la complexité des dispositifs et leur évolution fréquente* », plusieurs lois étant en effet venues postérieurement amender le dispositif de l'ordonnance, et le CGDD de citer la loi ESSOC et la loi ASAP. Or depuis la date de publication de ce rapport, deux autres lois ont apporté des modifications partielles ou fondamentales à l'architecture de la participation du public : la loi APER et la loi « industrie verte ». Au total, quatre grandes lois, et quelques autres sur des aspects particuliers, ont modifié les règles relatives à la démocratie environnementale sur une période de huit années, sans compter les évolutions réglementaires, d'une grande importance dans ce domaine.

Si l'on ouvre la focale au-delà du seul code de l'environnement, le constat demeure celui d'une profusion des procédures de participation du public. Qu'il s'agisse de l'enquête publique, celle du code de l'environnement ou du code de l'expropriation, du débat public de la concertation préalable du code de l'environnement, de la concertation prévue par le code de l'urbanisme, de la participation par voie électronique, de la consultation du public récemment mise en œuvre, de la consultation locale sur des projets établis d'infrastructures ou de toutes les instances dans

---

144 Op.cit.

lesquelles des représentants de la société civile organisée sont susceptibles d'intervenir pour participer à la reddition d'avis censés participer à la décision, il existe aujourd'hui une constellation de procédures participatives, chacune d'entre elles étant régulièrement réformée.

La dernière réforme en date résulte de l'adoption de la loi « industrie verte », dont il a été rendu compte précédemment. À son propos, « *le Conseil d'Etat regrette que cette modification législative s'ajoute à toutes celles intervenues ces dernières années en matière de délivrance des autorisations administratives des projets ayant une incidence sur l'environnement, sans aucune analyse des effets de ces réformes successives. Il recommande une plus grande stabilité des procédures, les réformes devant être la conséquence d'une véritable évaluation et d'une réflexion d'ensemble.* »<sup>145</sup> Le CNTE souligne lui aussi « *l'instabilité juridique créée par les évolutions fréquentes des procédures environnementales, et rappelle que la simplification du droit de l'environnement devrait être accompagnée de rapports d'évaluation des simplifications précédentes* », avant de constater que « *la création d'une nouvelle procédure de consultation du public, en plus de celles déjà existantes, entraîne de la complexité* »<sup>146</sup>. De son côté, la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE) déplore « *l'instabilité de la réglementation et l'accroissement des régimes d'exception et dérogatoires*

*rendant illisible la réglementation pour tous les acteurs* »<sup>147</sup>.

En 2019, Raphaël Brett observait déjà très sévèrement que « *cette constellation et les réformes qui l'accompagnent témoignent moins de la vitalité et de la maturité des mécanismes de démocratie environnementale que d'une certaine incapacité, voire d'une mauvaise volonté des pouvoirs publics à imaginer des procédures participatives les plus appropriées, à trouver les bonnes formules permettant d'associer le public effectivement aux décisions environnementales (...) Les dispositifs de participation ne permettent, ni d'enrayer le contentieux juridique qui est lié aux décisions d'aménagement (...) ni d'empêcher les manifestations violentes qui émaillent certaines décisions ou certains grands projets.* »<sup>148</sup>

Force est bien de constater que, depuis la ratification des ordonnances de 2016 en 2017 et 2018 une tension est observable entre un discours sur la participation du public qui prétend prendre en considération les besoins exprimés et les traduire par des réformes portées par les notions de modernisation et de transparence, et une pratique réformatrice tendant plutôt à restreindre la participation au nom de l'urgence des projets industriels et de transition écologique. Ainsi, entre 2018 et 2024 des aménagements n'ont cessé d'être apportés sans parvenir semble-t-il à trouver un point d'équilibre entre les souhaits des maîtres d'ouvrage, logiquement soucieux de faire aboutir

<sup>145</sup> Conseil d'Etat, *Avis sur un projet de loi relatif à l'industrie verte*, avis consultatif délibéré et adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 11 mai 2023.

<sup>146</sup> CNTE, délibération 2023-04 : Avis portant sur le projet de loi relatif à l'industrie verte, adoptée le 4 mai 2023.

<sup>147</sup> Cité par G. Ullmann, dans son article *Loi industrie verte : le commissaire enquêteur au service de la démocratie environnementale*, Les blogs Actu environnement, article publié le 10/09/2024.

<sup>148</sup> Raphaël Brett, maître de conférences en droit public à l'université Paris-Sud, colloque « Démocratie environnementale, une nouvelle expérimentation démocratique ? », La Rochelle Université 29 avril 2019.

leurs projets le plus rapidement possible sans pour autant encourir le risque de recours judiciaires, et le souci des particuliers et des associations d'assurer la préservation de l'environnement et de la santé humaine, quitte à ralentir ou stopper des projets. Pour autant, le CGEDD a noté dans son rapport de 2021 qu'il convient de se garder des clichés qui opposent par construction les uns aux autres. La mission chargée de ce rapport observe ce propos que « *les personnes rencontrées quel que soit leur rôle ont manifesté un vif intérêt pour une amélioration des procédures* »<sup>149</sup>.

Reste à savoir si celle de 2024 donnera satisfaction aux acteurs. Jusqu'à présent, aucune modification du corpus juridico-administratif n'a été précédée d'une quelconque évaluation. Elles semblent simplement ajustées ou réformées pour répondre à des besoins identifiés comme prioritaires par les autorités publiques. Quoi qu'il en soit, alors qu'une stabilisation et une évaluation de l'ensemble du dispositif actuel serait de bon aloi, des propositions de loi continuent de porter à titre principal ou accessoire des propositions susceptibles de modifier encore et toujours les dispositifs de participation, preuve que la démocratie environnementale n'est pas encore très solidement installée dans les esprits et dans la culture politique française, nonobstant son inscription au plus haut niveau de la hiérarchie des normes juridiques.

## **2. Une mise en œuvre opérationnelle en constante évolution**

Il est difficile de faire le point de façon claire sur les avantages et les inconvénients des modalités de mise en œuvre du droit à l'information et à la participation, car elles évoluent en permanence et sont encore plus nombreuses que les dispositifs évoqués ci-dessus. Une grande tendance se dégage toutefois, du moins en phase aval : la numérisation. Les formats mis en œuvre en phase amont se révèlent beaucoup plus riches et divers, calibrés en fonction de la population participante. Pour identifier des voies d'amélioration possibles, la solution la plus rapide consiste à recenser les principales observations critiques faites aux moyens déployés pour assurer la participation.

Une critique déjà ancienne mais qui persiste, tient au formalisme excessif des procédures et à leur complexité, qui découragerait la participation du public, surtout des personnes ne disposant pas des compétences juridiques ou techniques requises. Il est vrai que certains projets doivent se conformer à de multiples régimes juridiques dont les règles de consultation ne sont pas toujours harmonisées, même si des progrès ont été accomplis dans la période récente pour les simplifier. Il reste qu'un projet d'éoliennes, pour ne prendre qu'un exemple, peut nécessiter à la fois une enquête préalable, une étude d'impact environnemental, une déclaration

---

149 Op. cit.

d'utilité publique et une consultation du public, chacune de ces procédures ayant ses propres délais, formalités et critères. Si l'on ne participe qu'à une phase de la consultation, encore est-il souhaitable d'avoir une vision d'ensemble du processus pour savoir se situer et bien identifier la nature spécifique de la participation attendue à ce stade.

De leur côté, les porteurs de projets doivent être aussi attentifs au formalisme des démarches. Lors d'une enquête publique, par exemple, le non-respect d'une formalité de publicité (non-respect du format d'affichage, défaut de publication dans un organe de presse idoine) peut entraîner une annulation de procédure.

Pour le public, s'ajoutent à ces questions structurelles, des reproches tenant à la forme dans laquelle les informations sont mises à disposition du public (vocabulaire juridique ou technique, des études d'impact notamment) en dépit des résumés non techniques qui doivent aussi être mis à disposition. Il s'avère cependant que, sans médiation, la participation peut devenir délicate.

Dans des dossiers complexes, l'expertise joue un rôle fondamental ; d'abord pour éclairer les enjeux, les analyses, les données techniques du projet, ensuite pour exposer d'éventuelles divergences avec les analyses et les conclusions présentées par le maître d'ouvrage. L'effectivité du droit à l'information du public en général et des parties prenantes en particulier est largement conditionnée par la robustesse et la fluidité des procédures de conduite de ces expertises scientifiques et/ou techniques. Concrètement, elle consiste dans la confrontation – pas nécessairement l'opposition – entre les experts mandatés par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable et ceux entendus à la demande des participants. À noter que si les garants

et les commissaires enquêteurs n'ont pas le pouvoir de mandater directement des experts, ils peuvent solliciter une expertise complémentaire, respectivement auprès de la CNDP ou du président du tribunal administratif. Le coût de la réalisation d'études techniques ou d'expertises complémentaires est, en définitive, toujours à la charge du responsable du projet. La commission veille à ce que l'expertise ou étude soit réalisée par un organisme n'ayant pas eu à connaître du projet, plan ou programme et peut décider de les publier sur son site internet. Cette publication apparaît cruciale dans tous les cas (expertises « institutionnelles » ou non) pour s'assurer de leur qualité. Enfin, depuis leur mise en applications dans des débats publics d'importance (projets de réacteurs nucléaires à Gravelines ou Penly), l'utilité des analyses de controverse pour éclairer puis approfondir le débat quand des thèses opposées se font face, est avérée. Elles aussi réclament la présence d'experts reconnus.

Au-delà des dimensions structurelles, formelles ou procédurales, peut se poser ponctuellement la question de l'identité de l'interlocuteur du public. L'interrogation s'impose d'elle-même quand une personne morale se voit concéder par l'État la gestion d'un dossier. Ce cas de figure correspond le plus souvent à de grands projets ou programmes. Face au public, le maître d'ouvrage concessionnaire est-il dans ce cas véritablement à même de répondre aux demandes qui lui sont adressées et de prendre des décisions qui appartiennent en dernière analyse au concédant ? L'ambiguïté qui résulte d'une telle configuration place le maître d'ouvrage et le public en situation de porte-à-faux. La configuration est plus équivoque encore lorsque le maître d'ouvrage est une structure de l'État placée sous l'autorité de son représentant

dans le territoire, celui-là même à qui revient la décision au terme de la procédure. De tels cas de figure peuvent conduire le public à douter de la sincérité de celle-ci, voire des dossiers qui lui sont présentés compte tenu des conflits d'intérêts qui caractérisent ces situations<sup>150</sup>.

Enfin, quelles que soient les modalités activées pour assurer la participation du public en phase aval, se pose la question quasi

insoluble du calendrier : le public se trouve consulté à un stade très avancé du processus décisionnel, où la plupart des arbitrages ont déjà été rendus et où le projet n'est plus amendable qu'à la marge dans le meilleur des cas. Le sentiment d'être consulté sur une décision déjà prise accrédite alors l'idée d'une participation « alibi », d'un cautionnement du projet paré des atours démocratiques.

## II. Une démocratie participative peu respectée et contestée

En France, la démocratie participative ne va pas de soi. La démocratie représentative y est sacrifiée, tout particulièrement par les élus eux-mêmes, et la culture du conflit y est davantage ancrée que celle du compromis. Dans ce

contexte, la participation citoyenne n'est pas la seule à éprouver des difficultés à exister. Les structures consultatives, parties prenantes du processus participatif, peinent aussi à s'exprimer dans des conditions satisfaisantes.

### A. Un positionnement fragile, un rôle ambigu

Une considération sincère portée à la démocratie environnementale supposerait de considérer la participation du public, dans le champ qui lui est dévolu, comme un élément naturel de la co-construction de la décision politique. Cela supposerait aussi que sa légitimité ne résulte pas uniquement de sa reconnaissance juridique et que son fonctionnement ne prête pas le flanc à la contestation. Or, tous ces éléments n'apparaissent pas réunis.

#### 1. Une démocratie de façade ?

Un fonctionnement efficace, serein et reconnu de la démocratie participative, quel que soit son périmètre d'expression, exige qu'au moins deux conditions soient remplies, l'une générale, l'autre plus particulière : le respect de l'État de droit, des autorités et des institutions, notamment judiciaires ; la reconnaissance du droit accordé au public à toutes les citoyennes et tous les citoyens, ainsi qu'aux corps intermédiaires, de participer à l'élaboration des

<sup>150</sup> Voir à ce propos les illustrations fournies par Michel Badré dans l'ouvrage référencé plus haut.

décisions comportant une incidence sur l'environnement. Or, aucune de ces conditions n'est tout à fait satisfaisante. Une défiance généralisée s'est installée envers le personnel politique à l'exception du maire de sa commune (61 % de confiance, tous les autres élus politiques recueillant un taux de confiance inférieur à 50 %)<sup>151</sup>, 71 % des personnes interrogées estiment que la démocratie en France ne fonctionne « pas très bien » ou « pas bien du tout » et 44 % seulement font confiance à la justice. Les décisions qu'elle rend font d'ailleurs régulièrement l'objet d'expression d'incompréhension ou de critiques virulentes d'une partie du public, de la presse et, de plus en plus fréquemment, du personnel politique, ce qui est assez nouveau et préoccupant. Certains projets, rares il est vrai, sont réalisés ou engagés sans autorisation, ce qui est illégal. D'autres le sont sans attendre que tous les contentieux soient purgés. Ce second cas de figure ne constitue pas nécessairement une atteinte au droit, mais l'un comme l'autre encouragent une stratégie du fait accompli. Plus inquiétant, des inexécutions ou des exécutions partielles de jugements se produisent concernant des projets ou des politiques ayant un impact environnemental (retenue d'eau de Caussade, grand contournement ouest de Strasbourg, absence de mesures supplémentaires pour respecter les engagements nationaux sur la réduction des gaz à effet de serre (GES) ou des normes de qualité de l'air à la suite d'un jugement et d'une astreinte prononcés par le Conseil d'État). Des cas de régularisation a posteriori sont également enregistrés, via des arrêtés préfectoraux ou des modifications de PLU pour rendre conformes des constructions ayant vu dans un premier temps leurs

permis annulés par les tribunaux. De tels exemples sont de nature à affaiblir gravement la notion d'État de droit et à décourager l'engagement dans des processus participatifs apparaissant déconnectés des réalités.

Les critiques les plus acerbes adressées à la démocratie participative reposent sur l'argument de la manipulation. Ces processus de concertation, voire de simple consultation, ne seraient pas dédiés à des échanges et des délibérations productives à même de faire évoluer des dossiers, mais à des productions de consensus destinés à valider, et par conséquent cautionner, des décisions déjà prises. Cet a priori peut être accrédité dans des cas où le porteur de projet, de programme ou de plan n'entend nullement modifier ses intentions initiales. Il se plie à cet exercice uniquement par contrainte et met éventuellement à profit cette obligation pour conduire une opération de communication. Le risque est assumé, dans certains cas, de recours devant les tribunaux, passant outre les conséquences de ce *greenwashing* démocratique sur la confiance accordée aux décideurs publics. De telles attitudes peuvent en outre jeter le discrédit sur les procédures de participation, lesquelles deviennent alors des vecteurs potentiels de tension plutôt que d'apaisement et de dialogue.

Deux exemples de nature différente peuvent illustrer des démarches susceptibles d'alimenter l'idée d'une participation formelle ou de façade, en particulier quand il s'agit de projets ou de programmations d'importance. Alors que la loi dispose que la participation du public à l'élaboration des décisions doit aussi inclure une réflexion en opportunité sur les dossiers qui lui sont soumis, l'enquête publique relative à la conversion de la

---

151 Voir *Baromètre de la confiance politique*, vague 16, SciencesPo CEVIPOF, opinionway, février 2025.

centrale à charbon de Gardanne en centrale biomasse s'est tenue postérieurement à l'octroi des subventions et l'avancement des travaux. Sur un sujet également énergétique mais d'une tout autre ampleur, la décision a été annoncée au sommet de l'État, en 2022, de lancer la construction de six nouveaux réacteurs EPR 2, éventuellement suivis de huit autres, avant que la CNDP ne soit saisie de cette question. Si d'un point de vue formel la décision n'était pas encore arrêtée, puisque le Parlement ne s'était pas encore prononcé sur la loi de programmation relative à l'énergie et au climat qui devait suivre, la CNDP était bien en peine de s'exprimer sur l'opportunité du programme puisqu'il n'existe pas encore, quoique déjà annoncé. La loi de programmation énergie-climat attendue en 2023 n'a d'ailleurs jamais vu le jour. Le sentiment ressenti par les organisateurs et animateurs de ce débat est résumé par Michel Badré, responsable de cette équipe : « une démarche dans laquelle le processus de préparation des décisions relatives aux nouveaux réacteurs EPR 2 a été conduit sans aucun lien avec la participation du public à l'élaboration de ces décisions ; celle-ci étant vue au mieux comme un exercice pédagogique à l'intention d'un public peu éclairé, au pire comme un mal nécessaire afin d'éviter les recours contentieux, mais jamais comme un moyen de mise en débat sincère et véritable du projet par ceux qui en avaient la responsabilité. »<sup>152</sup>

Quant aux suites données aux concertations, elles sont nécessairement variables, mais souvent modestes, alimentant les frustrations. Celles-ci naissent tout autant de l'absence de réponses circonstanciées des maîtres d'ouvrages à l'ensemble des observations et propositions formulées, ainsi que cela a déjà été indiqué. L'avenir dira ce qui aura été retenu de la concertation préalable conduite par la CNDP entre novembre et décembre 2024 sur les dossiers fondamentaux que sont la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

## **2. Des participations dévoyées et discriminantes ?**

Des critiques de deux types et de nature différente sont parfois adressées aux dispositifs de participation. La façon dont ils peuvent être utilisés a fait l'objet d'un recours en février 2022, de la part de la Fédération des chasseurs, visant à réformer le dispositif réglementaire encadrant les consultations publiques hors procédures particulières<sup>153</sup> sur les projets de texte à incidence environnementale, au motif que ces dernières seraient fréquemment détournées de leur objet, que les opinions exprimées seraient souvent dépourvues de fiabilité et qu'une même personne pourrait multiplier les pseudonymes et exprimer son avis sans limitation. Si le Conseil d'État a rejeté la demande de modification de la réglementation,

<sup>152</sup> Michel Badré, Op. cit.

<sup>153</sup> Article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui organise une procédure de participation du public de droit commun et transversale (d'où les termes « hors procédure particulière »).

le rapporteur public a relevé que « les questions d'effectivité de la participation du public et les risques de dévoiement des consultations du public ne sont pas une question dénuée de pertinence (...) [et que] l'administration doit être attentive aux risques de « contrefaçon d'opinion » que les consultations en ligne peuvent susciter, et ne pas soutenir au nombre d'avis rendus dans un sens donné pour forger son appréciation de la position du public sur une question environnementale. »<sup>154</sup> Dans sa décision, le Conseil d'État précise que les dispositions prévues par l'article incriminé (note de présentation, délai de prise en considération des observations, synthèse des observations et propositions, motifs de la décision dans un document séparé, etc.) « permettent à l'autorité administrative de distinguer parmi les observations du public, celles n'ayant aucun lien avec l'objet de la consultation ou exprimant des positions générales ou de principe, de celles se prononçant sur le projet objet de la consultation (...) d'écartier certaines observations en cas de doublons ou en raison de leur caractère incomplet ou sans lien avec l'objet de la consultation, de nature à apporter ainsi une garantie sur la fiabilité des avis exprimés par le public, nonobstant les risques qui peuvent résulter à cet égard du recours à la voie électronique »<sup>155</sup>. Les praticiens sont également conscients de ces risques, notamment celui de la multiplication de messages-types, mais font observer que « *Dans la doctrine et la pratique de la Commission nationale du débat public (...) ce qui compte, ce n'est pas le*

*nombre de fois où une opinion est émise, mais comment est-elle argumentée et était-elle déjà présente dans le débat ? Peu importe si la question est posée par une ou quarante personnes.* »<sup>156</sup> Toutefois, la CNDP elle-même observe que les garanties apportées par les textes législatifs et réglementaires ne sont pas toujours mises en œuvre et l'expertise qu'elle a conduite en 2019<sup>157</sup> lui a permis de relever plusieurs défaillances dans le processus de consultation du public : accès à l'information hétérogène et difficile, point de vue statistique et argumentatif plutôt que prise en compte substantielle des avis exprimés, biais méthodologiques, absence de publication de la synthèse et de la motivation de la décision etc. En d'autres termes, si les textes en vigueur permettent d'éviter le risque de « contrefaçon d'opinion », encore faut-il que la méthodologie retenue, sa mise en œuvre et l'analyse des résultats soient rigoureusement conçues et scrupuleusement effectuées.

Moins méthodologique et plus sociologique, le second axe critique s'attache aux effets possiblement pervers des dispositifs mis en place par les collectivités locales et par l'État pour développer la participation citoyenne. Les résultats de ces démarches destinées à intégrer les citoyennes et les citoyens dans la fabrique des politiques publiques s'avèrent souvent décevantes pour celles et ceux qui participent. Le bilan dressé par certains praticiens<sup>158</sup> de leur expérience fait apparaître trois grands écueils.

---

154 Stéphane Hoynck, rapporteur public, [Conclusions-Fédération des chasseurs-décision du 5 mai 2022](#)

155 Décision n° 461565 - Conseil d'Etat

156 Marie-Line Meaux, audition devant la commission de l'environnement, 2 mars 2025.

157 Mélanie Goffi, Les consultations en ligne, CNDP, décembre 2019.

158 Manon Loisel et Nicolas Rio, *Pour en finir... avec la démocratie participative ?* MédiaCités, septembre 2022.

Alors que la démocratie participative est parfois présentée comme une réponse à la crise de la démocratie représentative, les dispositifs de participation tendraient plutôt à en reproduire les travers : abstention, faible représentativité sociologique des participants. Ce sont « toujours les mêmes » (TLM) qui participent aux réunions publiques et aux autres dispositifs (conseils de quartier, budgets participatifs, etc.). Les profils les plus éloignés des institutions se sentirait moins légitimes à s'exprimer et, par conséquent, auraient tendance à moins prendre la parole, voire à se mettre en retrait du dispositif. Selon les auteurs de l'article référencé, « à trop se focaliser sur la quête (souvent vaine) de représentativité, la démocratie participative finit ainsi par avoir des effets pervers. Elle augmente la place des citoyennes les plus insérées dans la démocratie représentative (les retraités, les plus diplômés, les anciens élus...) et marginalisent encore un peu plus celles et ceux qui se sentent éloignés des institutions publiques. » Rappelons que les consultations par voie électronique sont des facteurs d'inclusion (homme, diplômé de l'enseignement supérieur, habitant en zone urbaine, technophile...), mais davantage encore d'exclusion : la fracture numérique demeure une réalité et l'illectronisme, qui désigne les personnes n'ayant pas utilisé internet au cours des trois derniers mois et/ou ne disposant pas des compétences numériques de base, concernait plus de 15 % de

la population en 2021<sup>159</sup>. L'enquête précise qu'un âge avancé, un faible niveau de vie, et/ou de diplômes et le fait de vivre seul le favorisent.

Autre point d'attention : le peu de place accordée par les dispositifs de participation à la controverse et aux désaccords entre les participants. Cette négation des divergences, sinon des oppositions, soulèverait deux problèmes : une limitation de la capacité de ces démarches à représenter la diversité des points de vue et, par voie de conséquence, une homogénéisation de la parole citoyenne qui place les dispositifs participatifs dans un face-à-face avec les institutions publiques et leurs élus. Si, en revanche, à la faveur de l'examen d'un document stratégique par exemple, la participation devenait un lieu de débat où chacun pourrait faire évoluer sa position à l'écoute de celle des autres, cela rapprocherait les participants de leurs élus par le vécu d'une même expérience démocratique.

Enfin, le sentiment que la parole citoyenne ne compte pas et qu'elle ne produit aucun effet sur le contenu des politiques publiques de mise en œuvre aggrave la défiance à l'égard de la démarche elle-même, quelles qu'en soient les modalités opérationnelles. En résumé, « la capacité de la démocratie participative à transformer l'action publique s'avère systématiquement en deçà des annonces initiales »<sup>160</sup>. Un fort sentiment déceptif en résulte nécessairement.

<sup>159</sup> Insee Première n°1953, Juin 2023.

<sup>160</sup> Manon Loisel et Nicolas Rio, Op. cit.

## B. Des instances consultatives sous tension

Les instances consultatives nationales et locales participent de la démocratie environnementale au même titre que les citoyennes et citoyens invités à s'exprimer dans ce contexte. Elles sont pourtant en butte à des difficultés rémanentes. L'une des complications constatées n'est pas propre à la démocratie environnementale. Elle tient à la multiplicité des instances, environnementales ou non, dans lesquelles les parties prenantes (organisations professionnelles, syndicales, ONG, etc.) sont appelées à siéger, aux niveaux national et territoriaux. Le rapport défavorable entre le nombre et l'agenda de travail des structures existantes d'une part, l'investissement de la population dans les corps intermédiaires d'autre part, se traduit par un déséquilibre à l'origine de difficultés pratiques de participation. Il est en effet particulièrement compliqué pour les représentants des corps intermédiaires, qui siègent le plus souvent dans plusieurs instances, de se saisir et de suivre des dossiers nombreux et le plus souvent complexes.

### 1. À l'échelle nationale

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) joue un rôle central dans le dialogue environnemental, puisqu'il est chargé de donner un avis sur les grandes orientations de la politique environnementale et de favoriser la concertation entre l'État, les collectivités, les corps intermédiaires. Cette mission consultative transversale n'est pas l'objet de critiques. Cependant, elle suppose une conception claire de ce que doivent être les politiques environnementales, lesquelles recouvrent un champ considérable dans des domaines presque toujours très techniques. Or, il apparaît que le fonctionnement de cette entité, avec un rythme de réunions irrégulier, un ordre du jour presque systématiquement

fixé par le ministère chargé de l'environnement sans co-construction avec les membres, des documents souvent volumineux transmis tardivement au regard de leur date d'examen, ont pour conséquence un manque de temps pour examiner en profondeur des dossiers complexes. S'ajoutent à ces problèmes une absence de moyens, puisque le CNTE ne dispose pas d'un secrétariat autonome ni d'un budget propre et dépend administrativement du ministère de la Transition écologique.

### 2. À l'échelle départementale

Les commissions consultatives départementales comme le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CoDERST), la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), ou encore la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS), jouent un rôle important dans la concertation et l'avis sur les politiques d'aménagement, d'environnement et de gestion des espaces naturels. Il apparaît pourtant que ces instances demeurent presque inconnues du grand public, peut-être parce que leurs avis ne sont pas toujours publiés. Ils le sont obligatoirement cependant lorsqu'ils portent sur un sujet faisant l'objet d'une consultation du public et soumis à évaluation environnementale. Ils font partie des informations pertinentes que l'autorité doit publier pour permettre une consultation transparente du public.

Les champs de compétences de ces conseils et commissions ne sont pas identiques et pour chaque type de structure les conditions de

fonctionnement peuvent différer d'un département à l'autre. Certains dysfonctionnements entendus par la commission méritent toutefois d'être relevés. Ils sont d'abord de nature structurelle. Il apparaît en effet que l'administration (préfet, services de l'État, représentants des chambres consulaires) et les secteurs productifs (agriculture, industrie, etc.) disposent le plus souvent d'une forte représentation. Les associations environnementales ou les représentants de la société civile y sont minoritaires, ce qui peut créer un déséquilibre dans les débats. Ces derniers sont par ailleurs moins nombreux qu'ils pourraient être car la loi ASAP a réduit les consultations obligatoires. La faible attention que les responsables politiques portent généralement aux avis de ces instances consultatives et leur faible implication en leur sein contribuent à en relativiser la portée.

Les potentiels dysfonctionnements semblent nombreux. Les participants déplorent une communication trop tardive des dossiers, dans lesquels manquent parfois certains documents que les membres sont invités à se procurer sur internet. Dans de telles conditions, ces derniers ne disposent pas d'un temps d'analyse suffisant pour formuler des propositions argumentées. Il a en outre été indiqué à la commission que l'actualisation des dossiers ne fait pas nécessairement l'objet d'une transmission, ce qui empêche les ajustements nécessaires pour améliorer les projets en fonction des avis des parties prenantes. Il peut enfin arriver que les dossiers adressés aux membres soient différents de ceux présentés en séance. De plus, le temps alloué à celles-ci, plutôt en régression,

empêche une discussion approfondie des dossiers et peut limiter la possibilité d'échanges avec les porteurs de projet et les services de l'État. Au demeurant, les négociations entre ces deux protagonistes en amont des réunions de commissions peuvent conduire à des discussions biaisées en séance. Tel est notamment le cas lorsque l'État, comme le pétitionnaire, a tendance à considérer que le dossier n'a pas à être débattu ni modifié et qu'il appartient simplement à la commission de se prononcer favorablement ou défavorablement sur le dossier technique qui lui a été communiqué et sur lequel la décision est déjà plus ou moins arrêtée. Quand, pour une raison supérieure, elle est positive en dépit d'un rejet unanime de la commission, cette dernière apparaît alors comme une instance de cautionnement des projets.

Il a enfin été rapporté à la commission que la qualité des relations avec le représentant de l'État, variable d'un territoire à l'autre, peut être très dégradée et comporter alors des conséquences concrètes sur l'ouverture, la transparence et la qualité des débats. Or, celle-ci est essentielle. Lorsque manque la synthèse des observations du public, lorsqu'il devient difficile d'obtenir des réponses aux questions posées lors des commissions, l'efficacité de la concertation s'en trouve fortement limitée et la raison d'être de la démocratie participative questionnée. La contrepartie de cette carence de concertation sincère se traduit dans les cas extrêmes par des recours en justice, ce qui prolonge les délais et complique la réalisation des projets.

### **3. Au niveau des instances spécialisées**

Les instances spécialisées, appelées à produire des avis sur les dossiers qui leur sont confiés, travaillent également sous pression. À titre d'illustration, certaines contraintes auxquelles sont confrontées dans leur activité les autorités environnementales, qu'elles soient nationales ou régionales, peuvent être mentionnées. Compte tenu de leurs missions, consistant à évaluer l'intégration des enjeux environnementaux dans les projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale, mais aussi à émettre un avis indépendant sur les études d'impact et les rapports environnementaux, elles devraient bénéficier des meilleures conditions pour fonctionner. D'elles dépend en particulier l'intelligibilité pour le public des dossiers considérés. Or, ces instances indépendantes, quoique hébergées au sein des services de l'État, sont confrontées à une charge de travail croissante en raison du nombre élevé de projets soumis à évaluation et disposent de délais de plus en plus contraints pour rendre leur avis. La procédure de consultation du public introduite en 2024 impose, par exemple, un rendu de l'avis dans un délai de deux mois, alors que la phase d'instruction du dossier se poursuit en parallèle. Si l'avis n'est pas rendu dans le délai légal, cela doit être explicitement mentionné dans le dossier remis au public, sans pour autant interrompre la procédure. L'avis est ajouté au dossier dès réception. Cette pression temporelle ne peut que nuire à la profondeur et la qualité des analyses. Par surcroît, les ressources humaines et techniques allouées aux autorités se révèlent insuffisantes au regard de leur charge de travail, d'autant que la qualité inégale, voire insuffisante ou incomplète des études d'impact ou des rapports environnementaux oblige à des demandes de compléments. Au total, les conditions

d'exercice de la mission peuvent conduire à opérer des arbitrages dommageables dans le traitement des dossiers.

D'autres instances spécialisées consultées dans les processus participatifs, comme le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) ou les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) rencontrent également plusieurs difficultés importantes qui freinent leurs capacités à exercer pleinement et efficacement leurs missions. Essentiellement composées de bénévoles, souvent des scientifiques, des chercheurs et des naturalistes, ces instances manquent de personnel administratif ou technique pour appuyer l'instruction des dossiers. Ce manque de moyens engendre des délais d'examen importants, voire des retards, alors que les délais réglementaires sont contraints. Cette situation est d'autant plus problématique que le volume des « demande de dérogation espèce protégée » apparaît en augmentation, notamment avec les projets d'infrastructures, éoliens ou photovoltaïques. C'est en particulier le cas pour les CSRPN, ce qui est susceptible de nuire à la qualité des avis rendus et d'induire une priorisation arbitraire des dossiers.

Au vu de ces deux exemples, la conclusion qui s'impose est que le décalage entre les besoins (examen de dossiers nombreux, voire en augmentation), les délais qui se restreignent en application de choix de politiques publiques (réduction des délais d'instruction) et, en regard, des moyens humains et techniques insuffisants pour y répondre de façon satisfaisante dégrade les conditions de production des informations nécessaires au public pour participer utilement à la préparation des décisions.

### 4

### Journée participation citoyenne

Le mercredi 9 octobre 2024, quatre-vingts citoyennes et citoyens ont été invités à échanger dans le cadre d'ateliers participatifs. Ce travail collectif s'inscrivait dans le cadre d'un événement organisé par la commission de l'environnement du CESE sur la dimension participative de la démocratie environnementale.

C'est pourquoi l'objectif de ces ateliers résidait dans la co-construction d'un diagnostic et la formulation de propositions autour de la participation du public sur les enjeux environnementaux. La restitution de ces travaux s'est effectuée en préambule de tables rondes destinées à alimenter et approfondir la réflexion.

#### Synthèse des travaux en ateliers

Sur la base d'une analyse des pétitions déposées sur ces thématiques et de la notion de « démocratie environnementale », il a été proposé aux participantes et participants de travailler sur quatre thématiques, chaque atelier se saisissant de l'une d'elles.

Il est rendu compte de cette réflexion collective ci-après.



## Faciliter l'accès à une information de qualité sur les impacts environnementaux d'un projet ou programme

### Les principaux enjeux de la thématique

- **La nature de l'information :** globalement, elle est disponible mais trop complexe, trop foisonnante, souvent orientée (elle émane du porteur de projet ou d'enjeux avec le risque de désinformation), sans accès facilité à une expertise contradictoire
- **Du côté du public destinataire de l'information :**
  - Manque d'acculturation, d'éducation...
  - Qui crée une asymétrie entre les citoyens : les citoyens hors des organisations s'informent et participent peu ou difficilement
  - D'autant que les délais sont trop contraints pour prendre connaissance et assimiler l'information pertinente

### Les pistes de solutions identifiées

- **Accculter et éduquer à l'environnement :** rôle de la communauté scientifique, de l'Education nationale, de l'éducation populaire, des associations, des travailleurs sociaux, des entreprises (et du CSE), des médias notamment publics, PQR, etc.
- **Disposer d'une expertise contradictoire** par rapport à celle fournie par le porteur de projet ou d'enjeux (ex : accès des citoyens à de l'expertise universitaire financée par budget MESR)
- Envisager une **fiche de synthèse par projet** avec indicateurs sur les impacts environnementaux (type Nutriscore)
- **Inciter les porteurs de projet à informer et concerter en continu et bien en amont** de l'enquête publique.

# Encourager la participation à la préparation des décisions et projets affectant l'environnement

## Les principaux enjeux de la thématique

- On constate une **faible participation** liée à des modalités pratiques/organisationnelles (communication, manque de formation, calendrier de la consultation,...) alors qu'elle est censée être "possible"
- Mais il faut aussi **questionner le sens et la volonté politique** qu'on y met derrière pour "encourager": quel est le lien avec la décision ? Quelle confiance avec les élues et élus ? Comment inclure les personnes éloignées ? Comment donner le sentiment de légitimité ? Quel référentiel commun de la participation ?
- Cela pose la question de l'**articulation entre la démocratie représentative et participation citoyenne**
- Pour autant, cette **articulation** est fondamentale compte tenu des priorités environnementales, pour ramener de la **cohérence** entre le local et le (supra)national, et entre le court terme et le long terme (temps du mandat, urgence climatique, temps long de la démocratie,...)

## Les pistes de solutions identifiées

- Rendre effectif **le droit à la participation**:
  - **Donner de la visibilité** aux projets environnementaux (ex: associer la PQR, rendre visible les résultats concrets...)
  - **Instaurer un statut du citoyen participant (formation, indemnisation, disponibilité/ temps dédié...)** pour valoriser et faciliter la participation pour tout type de public
  - **Etablir un référentiel commun d'expertise** pour partager les connaissances objectives et rendre légitime tout à chacun en associant chercheuses et chercheurs, société civile locale, professionnelles et professionnels d'associations, entreprises, collectivités locales) sur les projets environnementaux
- Diffuser une **culture de la participation** (s'inspirer des bonnes pratiques) et une clarification commune des "règles du jeu", notamment **le lien à la décision**

# Évaluer l'impact effectif de la participation au débat public en lien avec l'environnement

## Les principaux constats de la thématique

- L'absence de prise en compte des résultats des consultations et de suivi des effets des consultations et de suivi des citoyens et citoyennes ; produit le sentiment qu'il n'y a pas d'impact ;
- Enjeu de représentation des toutes les parties prenantes au sein des consultations publiques : les citoyens et citoyennes, les PME, les élus et élues, etc., **en pensant les différents niveaux** : locaux et nationaux ;
- Les modalités de consultations sont peu adaptées : le grand nombre de page des documents, les horaires de participation inadaptées, les lieux parfois inaccessibles ;
- L'absence de transparence et de clarification des process.

## Les pistes de solutions identifiées

- Le terme « Evaluation » implique plusieurs composantes : quantitative, qualitative et objective, indépendante et neutre (débat sur l'instance)
- Au sein de la méthodologie, **définir les objectifs, clarifier les règles du jeu/processus et les livrables** en donnant du pouvoir aux citoyens et citoyennes ;
- Il faut **des citoyens et citoyennes dans les instances de décision et des élus et élues dans les processus de délibération** ;
- **Elaboration d'outils et de formations** permettant l'évaluation, à destination des citoyens, élus et administrations ;
- **Evaluer :**
  - Qui a participé ?
  - Ont-ils et elles bien participé ?
  - Quel impact dans la décision (exigence de transparence et de justification) ?
  - Comment les participants et participantes se sont senties ?
- Proposition : **Evaluation participative**.

# Améliorer l'accès à la médiation et à la justice dans le cadre des projets à impact sur l'environnement

## Les principaux enjeux de la thématique

- **TEMPORALITE** : Citoyens éloignés de la justice compliquée, délais trop courts, documents non partagés, information tardive amène fréquemment à aller en justice (seul recours encore possible)
- **COUT/JUSTICE SOCIALE** : La justice coûte cher. Accès à la justice facilité pour les entités publiques et entreprises mais pas le citoyen ou l'association ayant de faibles moyens
- **COMPETENCES** : Difficulté de trouver des juristes environnementaux (particulièrement en Outre-Mer), les médiateurs de la République existent mais n'ont pas la compétence environnementale
- **RISQUES** : le citoyen a peur d'être catalogué d'éco-terroriste, les avis issus des concertations sont rarement pris en compte dans les décisions et nuisent à la crédibilité de l'institution qui a mené la concertation, l'absence de sanctions à la hauteur des enjeux ne dissuade pas d'enfreindre la loi

## Les pistes de solutions identifiées

- **TEMPORALITE et ACCES aux documents** : Documents administratifs disponibles en open data ; Pénaliser les structures qui refusent l'accès ; Former les citoyens à ces enjeux environnementaux Pourvoir réexaminer le projet au-delà du délai s'il y a de nouveaux éléments ; Mise en place de Commissions de suivi des impacts à contractualiser lors de la délivrance du PC ou du PA
- **COUT/JUSTICE SOCIALE** : Médiateur environnemental sur liste départementale payé par l'aide judiciaire des communes
- **COMPETENCES** : formation initiale et continue des juges et professionnels de la justice à l'environnement
- **RISQUES/SANCTIONS** : augmenter les amendes et condamnations liées aux atteintes à l'environnement (effet dissuasif) ; Contrôler effectivement la mise en œuvre des décisions de justice





## 5

## Évolutions des seuils financiers des catégories d'opérations dont la CNDP est saisie

Le tableau ci-après indique les évolutions des seuils financiers des catégories d'opérations relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement dont la Commission nationale du débat public est

saisie de droit en application du I de l'article L. 121-8 du code de l'environnement avant et après la publication du décret d'application<sup>1</sup> de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique<sup>2</sup>, dit « décret ASAP »

Catégories d'opérations mentionnées à l'article L. 121-8	Seuils et critères (montants financiers hors taxe) mentionnés à l'article L. 121-8-I Avant le « décret ASAP »	Seuils et critères (montants financiers hors taxe) mentionnés à l'article L. 121-8-II Après le « décret ASAP »
① a) Création ou élargissement d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2 × 2 voies à chaussées séparées		
b) Élargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2 × 2 voies ou plus à chaussées séparées	Coût du projet supérieur à 300 M € ou longueur du projet supérieure à 40 km	Coût du projet supérieur à 455 M € ou longueur du projet supérieure à 40 km
c) Création de lignes ferroviaires		
d) Création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants		

<sup>1</sup> Décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021 portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement.  
<sup>2</sup> Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

② Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 100 M €	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 155 M €
③ Création ou extension d'infrastructures portuaires	Coût du projet supérieur à 150 M € ou superficie du projet supérieure à 200 ha	Coût du projet supérieur à 230 M € ou superficie du projet supérieure à 200 ha
④ Création de lignes électriques	Lignes de tension supérieure ou égale à 400 kV et d'une longueur supérieure à 10 km	Inchangé
⑤ Création de canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures ou de produits chimiques	Canalisations de transport de diamètre supérieur ou égal à 600 millimètres et de longueur supérieure à 200 kilomètres	Inchangé
⑥ Création d'une installation nucléaire de base	Nouveau site de production nucléaire- Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 300 M €	Nouveau site de production nucléaire- Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 460 M €
⑦ Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs	Volume supérieur à 20 millions de mètres cubes	Inchangé
⑧ Transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables)	Débit supérieur ou égal à un mètre cube par seconde	Inchangé
⑨ Équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques	Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) supérieur à 300 M €	Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) supérieur à 460 M €
⑩ Équipements industriels	Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) supérieur à 300 M €	Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) supérieur à 600 M €

## 6

## Glossaire

Pour les différentes modalités de consultation du public, se reporter à la première partie de l'avis ou aux chapitre III et IV de l'annexe « Mise en perspective et état des lieu »

Les explications lexicales qui suivent n'ont pas vocation à être exhaustives. Elles portent sur quelques-uns des termes et notions employés dans l'avis ou le document annexe, sans y être nécessairement définis ou précisés. Les développements sont pour l'essentiel empruntés au code de l'environnement et aux sites du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche (administration centrale et services déconcentrés). Lorsqu'ils sont intégralement imputables à une source identifiée, cela a été précisé.

#### **Autorisation**

Décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet.

#### **Autorisation environnementale**

L'autorisation environnementale est applicable à des activités, installations, ouvrages et travaux qui ne présentent pas un caractère temporaire. Le cas échéant, elle regroupe, pour un même projet, plusieurs autorisations relevant de législations distinctes et liées à des enjeux environnementaux. Cette autorisation environnementale s'applique :

- ➔ aux installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à autorisation au titre de la législation sur l'eau ;
- ➔ aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à autorisation ;

➔ aux projets soumis à évaluation environnementale qui relèvent normalement d'un régime déclaratif lorsque l'autorité compétente pour délivrer cette autorisation est le préfet ;

➔ aux projets soumis à évaluation environnementale qui ne relèvent normalement d'aucun régime particulier d'autorisation ou de déclaration.

Il est à noter que certaines ICPE sont aussi des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) ou en incluent. Dans ce cas, il faut respecter la législation applicable aux ICPE et aux IOTA.

L'autorisation est demandée en une seule fois par le maître d'ouvrage. Il dispose d'un interlocuteur unique qui est :

➔ Le service de l'État chargé de la police de l'eau, pour les projets qui relèvent principalement du régime des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA).

➔ Le service de l'État chargé de l'inspection des installations classées, pour les projets qui relèvent principalement du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

➔ Le service de l'État chargé de la police des mines, pour les projets qui relèvent principalement du régime des travaux de recherche et d'exploitation des substances de mines, des gîtes géothermiques et des substances de carrières contenues dans les fonds marins du domaine public, sur le plateau continental, et dans la

zone économique exclusive, soumis à autorisation.

- ➔ Le service de l'État désigné par le préfet, dans les autres cas.

### **Autorité administrative indépendante (AAI)**

Institution de l'État, dépourvue de personnalité morale mais disposant d'un pouvoir propre, chargée de l'une des trois missions suivantes : assurer la protection des droits et libertés des citoyens, veiller au bon fonctionnement de l'administration dans ses relations avec ses administrés ou participer à la régulation de certains secteurs d'activité. (Daloz)

### **Autorité compétente**

La ou les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation d'un projet ou approuver un plan ou un programme.

### **Autorité en charge de l'examen au cas par cas d'un projet**

Autorité qui décide si le projet qui n'est pas soumis à une évaluation environnementale systématique au titre du code de l'environnement doit ou non faire l'objet d'une telle évaluation, dans le cadre d'une demande d'examen dite « au cas par cas ». Elle est définie juridiquement par l'article R. 122-3 du code de l'environnement. Dans la pratique, cette autorité est le préfet de région ou de département.

### **Autorité environnementale**

Aux termes des directives européennes, il revient aux États membres de définir et de suivre la mise en œuvre de la politique d'évaluation environnementale des projets et des documents de planification. En France, l'évaluation des études d'impact (projets) et des rapports sur les incidences environnementales (plans, programmes, documents d'urbanisme) est soumise à un avis d'une « autorité compétente en matière d'environnement. Définie par les articles R 122-6 du code de l'environnement, R 104-21 du code de l'urbanisme, cette instance donne des avis, rendus publics, sur les évaluations des impacts des grands projets et programmes sur l'environnement

et sur les mesures de gestion visant à éviter, atténuer ou compenser ces impacts. Concrètement, l'autorité peut être :

- ➔ le ou la ministre chargé de l'environnement, pour certains projets qui donnent lieu à un décret pris sur le rapport d'un autre ministre, à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un autre ministre, ou qui sont élaborés par les services placés sous l'autorité d'un autre ministre ;
- ➔ la formation d'autorité environnementale (Ae) de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), soit par délégation du ou de la ministre, soit lorsque l'opération est réalisée par le ministère ou un organisme placé sous sa tutelle, l'autorité environnementale ne devant pas se trouver dans une position donnant lieu à conflit d'intérêts ;
- ➔ les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) de l'IGEDD de la région sur le territoire de laquelle le projet doit être réalisé. Au nombre de vingt, les MRAe sont, comme l'Ae, des instances collégiales.

L'autorité environnementale émet :

- ➔ un avis simple sur la qualité d'une évaluation environnementale et de la prise en compte de l'environnement par un projet, un plan, un programme ou un document d'urbanisme ;
- ➔ un avis conforme dans le cadre d'une demande d'examen au cas par cas ad hoc, relative à un document d'urbanisme ;
- ➔ une décision après examen au cas par cas, de soumettre ou non certains projets, plans ou programmes à obligation de réaliser une évaluation environnementale.

**Avis**

Avis délibéré par l'autorité environnementale sur la qualité de l'évaluation environnementale et de la prise en compte de l'environnement par le projet, le plan ou le programme. Cet avis est sollicité dans le cadre d'une demande d'autorisation pour la réalisation d'un projet de travaux ou d'activités ou à l'occasion de l'arrêt d'un plan, d'un programme ou d'un document d'urbanisme. Il s'agit d'un avis simple à destination :

- ➔ du maître d'ouvrage afin qu'il améliore son étude d'impact ou la prise en compte de l'environnement par son projet, plan ou programme ;
- ➔ de l'autorité qui autorise le projet ou approuve le plan ou programme ;
- ➔ du public, dans le cadre de sa consultation, quelle que soit sa forme (consultation parallélisée, enquête publique unique, participation par voie électronique) ; en particulier pour le commissaire enquêteur, dans le cadre de son analyse lors de l'enquête publique. Il est publié sur internet dès sa délibération.

**Cadrage préalable**

Prévu par la réglementation, il s'agit d'une étape optionnelle, préparatoire à la démarche d'évaluation environnementale, sollicitée par le porteur de projet. Il permet à l'autorité environnementale, saisie officiellement, de préciser les points que l'étude d'impact (projet), le rapport environnemental (plan, programme) ou le rapport de présentation (document d'urbanisme) devront particulièrement approfondir et les études spécifiques à mener.

Pratiquement, le maître d'ouvrage dresse une liste de questions, les plus précises possibles, relatives à l'élaboration de son étude d'impact, de son rapport environnemental

ou de sa démarche d'évaluation et l'adresse, soit directement à l'autorité environnementale (pour un cadrage sur plan ou programme), soit à l'autorité décisionnaire (pour un cadrage sur un projet). Le dossier comprend en outre l'ensemble des éléments existants de description de son projet, des variantes en cours d'analyse, de l'état initial de l'environnement et des enjeux associés.

En réponse, l'avis de cadrage préalable est publié sur internet dès sa délibération.

**Cas par cas**

Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas.

Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées dans les annexes des directives européennes concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés et de certains plans et programmes sur l'environnement. La décision est motivée, au regard de ces critères.

L'autorité en charge de l'examen au cas par cas ne doit pas se trouver dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts. À cet effet, ne peut être désignée comme autorité en charge de l'examen au cas par cas une autorité dont les services ou les établissements publics relevant de sa tutelle sont chargés de l'élaboration du projet ou assurent sa maîtrise d'ouvrage.

### **Commissaire enquêteur**

Personne ou groupe de personnes (commission d'enquête) chargé de conduire l'enquête ou la consultation du public dite parallélisée, de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision.

À la demande de l'autorité organisatrice de la participation, il revient au président du tribunal administratif dans le ressort duquel se situe le siège de cette autorité de désigner un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête à partir d'une liste d'aptitude établie dans chaque département.

Le commissaire enquêteur a notamment la possibilité de demander au maître d'ouvrage ou à la personne publique de communiquer des documents utiles à la bonne information au public, de visiter les lieux concernés par l'enquête, d'entendre les personnes concernées par le projet, plan ou programme qui en font la demande et convoquer toute personne dont il juge l'audition utile, organiser toute réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage ou de la personne publique, ou encore solliciter auprès du tribunal administratif la désignation d'un expert dont le coût est à la charge du responsable du projet ou du plan ou programme.

### **Commission nationale du débat public**

Autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories de projets mentionnés à l'article d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État. Les opérations

qui relèvent de la CNDP présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

La commission est également chargée de veiller au respect de la participation du public pour les plans ou programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

### **Décision**

Décision rendue par l'autorité en charge de l'examen au cas par cas d'un projet ou par l'autorité environnementale pour un plan, un programme ou un document d'urbanisme. Une décision a pour effet de soumettre ou de ne pas soumettre ledit projet, plan, programme ou document d'urbanisme à la réalisation d'une évaluation environnementale selon qu'il est susceptible ou non d'impacts notables sur l'environnement et la santé humaine.

La décision est motivée, au regard des critères listés en annexe des directives européennes projet et plan-programme.

Les décisions de l'autorité environnementale concernant les plans/programmes/documents d'urbanisme sont publiées sur internet dès délibération.

Les décisions de l'autorité en charge de l'examen au cas par cas des projets sont mises en ligne sur le site Internet, soit de la DREAL, soit des différentes préfectures de département de la région pour les projets relatifs aux extensions d'ICPE.

### **Démocratie environnementale**

La notion de démocratie environnementale procède de la Convention d'Aarhus (approuvée au nom de la Communauté par décision du Conseil de l'Union européenne le 17 février 2005).

Elle s'articule autour de trois droits reconnus au public depuis cette date : accéder aux informations sur l'environnement, participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et accéder à la justice en matière d'environnement, notamment en cas de litige quant à l'application des deux premiers droits mentionnés.

### Démocratie participative

Notion encore floue et débattue, la démocratie participative renvoie à « l'ensemble des dispositifs, politiques, démarches qui visent à associer les citoyens au processus de décision politique. » (Définition : Loïc Blondiaux, site Vie publique)

Loïc Blondiaux précise : « Cette participation peut être plus ou moins directe, plus ou moins inclusive, plus ou moins structurée, mais elle vise globalement à renforcer la légitimité et l'efficacité de l'action publique ».

### Dérogation espèces protégées

Procédure du code de l'environnement qui permet de solliciter une demande de dérogation à l'interdiction générale d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats, définie à l'article L. 411-1 du code de l'environnement.

Cette demande de dérogation doit être distinguée de la démarche d'évaluation environnementale, laquelle inclut l'ensemble des thématiques environnementales (dont les espèces protégées mais également bien d'autres, Cf. L. 110-1 du code de l'environnement).

Ces demandes sont examinées soit par le conseil scientifique régional du patrimoine naturel de la région concernée, soit par le Conseil national de la protection de la nature (CNPn).

### Directive « Plans/programmes »

Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Elle vise à assurer la prise en compte des incidences durant l'élaboration des plans et programmes, avant leur adoption.

### Directive « Projets »

Directive 2011/92/CE modifiée (par la directive 2014/52/UE) du Parlement européen et du Conseil

du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Ce texte de droit de l'Union européenne abroge la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Il fixe les principes généraux de l'évaluation des incidences, permettant une harmonisation des réglementations diverses des États membres, tout en leur laissant la liberté de mettre en place des règles de protection de l'environnement plus strictes.

### Étude d'impact

Expression désignant le rapport technique qui rend compte de l'évaluation environnementale d'un projet. Cette étude est destinée à apprécier les incidences sur l'environnement de certains projets de travaux, ouvrages et aménagements. Son objet est décrit à l'article L. 122-1 du code de l'environnement et son contenu est défini par l'article R. 122-5 du code de l'environnement, qui précise que celui-ci varie de manière proportionnée à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et à la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine.

### Étude d'incidence environnementale

Il s'agit d'une pièce nécessaire dans le cadre de l'autorisation environnementale (voir la définition décrite plus haut) lorsque le projet n'est pas soumis à évaluation environnementale, comme énoncé par l'article R. 181-13 du code de l'environnement. Elle ne porte pas sur l'ensemble du projet au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement mais seulement sur le périmètre de l'opération ou

des travaux/installations/aménagements faisant l'objet d'une demande d'autorisation environnementale.

Son contenu est défini à l'article R. 181-14 du code de l'environnement. Par comparaison avec l'étude d'impact, elle ne comprend pas de description des solutions de substitution raisonnables, ni d'indication des principales raisons du choix effectué, de description des méthodes de prévision ou des éléments probants pour identifier et évaluer les incidences notables sur l'environnement.

### **Évaluation environnementale**

L'évaluation environnementale vise à l'intégration par le maître d'ouvrage des préoccupations environnementales et de santé le plus en amont possible dans l'élaboration du projet, du plan ou du programme, ainsi qu'à chaque étape importante du processus de décision publique (principe d'intégration) et d'en rendre compte vis-à-vis du public, notamment lors de la consultation du public (principe de participation). Elle permet d'appréhender l'environnement dans sa globalité (ressources, dont celle de l'eau par exemple, biodiversité, risques, pollutions, patrimoine, paysage, aménagement et gestion du territoire, climat... et leur évolution probable à l'échelle temporelle du projet, plan, programme ou document d'urbanisme).

Il s'agit d'une démarche itérative qui concerne à la fois les projets d'activités et les plans/programmes/documents d'urbanisme.

*Pour les projets :* processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé « étude d'impact », de la réalisation de consultations, 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.

Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité.

*Pour les plans et programmes :* processus constitué de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte de ce rapport et de ces consultations lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou programme, ainsi que la publication d'informations sur la décision.

Références juridiques pour :

- ➔ les projets : L. 122-1 à L. 122-3-4 et R. 122-1 à R. 122-14 du code de l'environnement
- ➔ les plans/programmes : L. 122-4 à L. 122-11 et R. 122-17 à R. 122-23 du code de l'environnement
- ➔ les documents d'urbanisme : L. 104-1 à L. 104-8 et R. 104-1 à R. 104-39 du code de l'urbanisme.

### **Garant**

D'une manière générale, un garant est une personne (ou un groupe de personnes) chargée d'assurer la sincérité et le bon déroulement d'un débat public ou d'une concertation préalable dont l'organisation est confiée à la CNDP, voire de tout type de concertation. Extérieure aux parties prenantes, elle a pour vocation de créer un climat de confiance entre elles afin de faciliter le déroulement du processus de concertation, en définissant éventuellement les modalités de la concertation.

Lorsque la concertation préalable a été décidée par la CNDP, cette dernière procède systématiquement à la désignation d'un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de la participation du public en aval. Elle peut également,

après un débat public, nommer un garant de la HYPERLINK "<https://www.archives.debatpublic.fr/glossaire/340>" concertation post-débat public à la demande du maître d'ouvrage. Son rôle se rapproche davantage de celui d'un observateur/ médiateur, chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de la concertation aval (enquête publique, consultation du public). Dans certains cas, garant peut être désigné comme commissaire enquêteur par le président du tribunal administratif.

Les garants sont devenus très courants dans les concertations dans les territoires, et les parties prenantes tendent aujourd'hui à réclamer qu'un tiers de confiance assure l'impartialité des échanges.

### Incidences

Notion primordiale, qui fonde le principe de participation. Le code de l'environnement dispose en effet que la participation est un principe « en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente » (art. L. 110-1).

Sont à prendre en considération les conséquences notables directes et indirectes d'un projet appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, sur les facteurs suivants :

- ➔ 1. La population et la santé humaine ;
- ➔ 2. La biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive « habitats-faune-flore » et de la directive « oiseaux » ;

- ➔ 3. Les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ;
- ➔ 4. Les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ;
- ➔ 5. L'interaction entre les facteurs mentionnés aux 1<sup>o</sup> à 4.

Les incidences sur les facteurs énoncés englobent les incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et aux catastrophes pertinents pour le projet concerné.

Les incidences notables sur l'environnement d'un plan ou d'un programme ou de sa modification sont appréciées en tenant compte des critères mentionnés à l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Les critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences sont classés en deux catégories : les caractéristiques des plans et programmes (cinq caractéristiques, parmi lesquelles les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme), et les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée (dix caractéristiques, parmi lesquelles « la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences » (1) et « le caractère cumulatif des incidences » (2)).

Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, pouvant générer des impacts (pollution de l'eau, de l'air, des sols, etc.) et/ou présenter des dangers (incendies, explosions, etc.) ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage,

soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

Les ICPE sont classées selon le niveau de danger qu'elles présentent. Des moins dangereuses aux plus dangereuses, elles sont soumises à déclaration, enregistrement ou autorisation.

### **Installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA)**

Les IOTA sont les projets comportant des impacts ou présentent des dangers pour le milieu aquatique et la ressource en eau. Entrent dans ce champ les installations, ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants.

Certains IOTA sont aussi des ICPE ou sont inclus dans des ICPE.

### **Maître d'ouvrage**

Auteur d'une demande d'autorisation concernant un projet privé ou autorité publique qui prend l'initiative d'un projet.

### **Partie prenante**

Notion désignant tout acteur (individu, organisation, groupe) activement ou passivement concerné par une décision, un projet, un programme, un schéma, un plan ou un document d'urbanisme, c'est-à-dire dont les intérêts peuvent être affectés positivement ou négativement à la suite, soit de sa réalisation, soit de son abandon.

### **Plans et programmes**

Plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, ainsi que leur modification. Ces documents visent, dans un domaine particulier (climat, air, énergie, eau, risques, déchets, patrimoine, aménagement du territoire...), à planifier et à programmer un ensemble d'actions ou de projets sur un territoire. Ils sont définis juridiquement par l'article L. 122-4 du code de l'environnement.

La liste de ceux devant faire l'objet d'une évaluation environnementale (une cinquantaine) ou qui sont soumis à un examen au cas par cas (une quinzaine) sont listés à l'article R. 122-17 du même code.

### **Principe de participation**

Principe selon lequel le corps social est pleinement associé à l'élaboration de projets et de décisions publics ayant une incidence sur l'environnement, et dispose d'une possibilité de recours une fois la décision prise. (Commission générale de terminologie et de néologie)

### **Projet**

Réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol.

Le projet comprend l'ensemble des opérations, travaux, installations, ouvrages ou autres interventions nécessaires pour le réaliser et atteindre l'objectif poursuivi et qui, sans le projet, ne seraient pas réalisés ou ne pourraient remplir le rôle pour lequel ils sont réalisés. Cette définition permet d'englober toutes les phases d'un projet (conception, réalisation, fonctionnement, remise en état du site, recyclage final, etc.), afin d'apprécier l'ensemble de ses impacts sur l'environnement.

Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité.

### Public

Le code de l'environnement ne définit pas la notion de public. Elle peut cependant se déduire de l'un des principes énumérés à l'article L. 110-1 « Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ».

En droit, le terme « personne » désigne à la fois une personne physique (un individu) et une personne morale, construction juridique qui désigne un regroupement de personnes physiques doté de la personnalité juridique, auquel la loi rattache des droits et obligations similaires à ceux des personnes physiques : une association, une société civile ou commerciale, un syndicat, une fondation, etc.

Les personnes morales de droit public que sont les collectivités territoriales, par exemple, sont elles aussi obligatoirement consultées, par une procédure spécifique.

Dans le cadre qui nous occupe, les associations de protection de la nature et de l'environnement agréées jouent le plus souvent un rôle important dans les consultations.

Ainsi la participation du public doit être clairement distinguée de la participation citoyenne.

### Séquence ERC

Introduite en droit français par la loi relative à la protection de la nature de 1976, la séquence éviter, réduire, compenser (ERC) a pour objectif d'éviter les atteintes à l'environnement, de réduire celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et, si possible, de compenser les effets notables qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. Toutes les dimensions environnementales sont prises en compte : air, biodiversité, bruit, eau, sol, santé des populations, etc.).

La séquence ERC s'applique de manière proportionnée aux projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale ainsi qu'aux projets soumis à diverses procédures au titre du code de l'environnement (autorisation environnementale, dérogation à la protection des espèces, évaluation des incidences Natura 2000, etc.).

Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état.

### Zone d'aménagement concerté (ZAC)

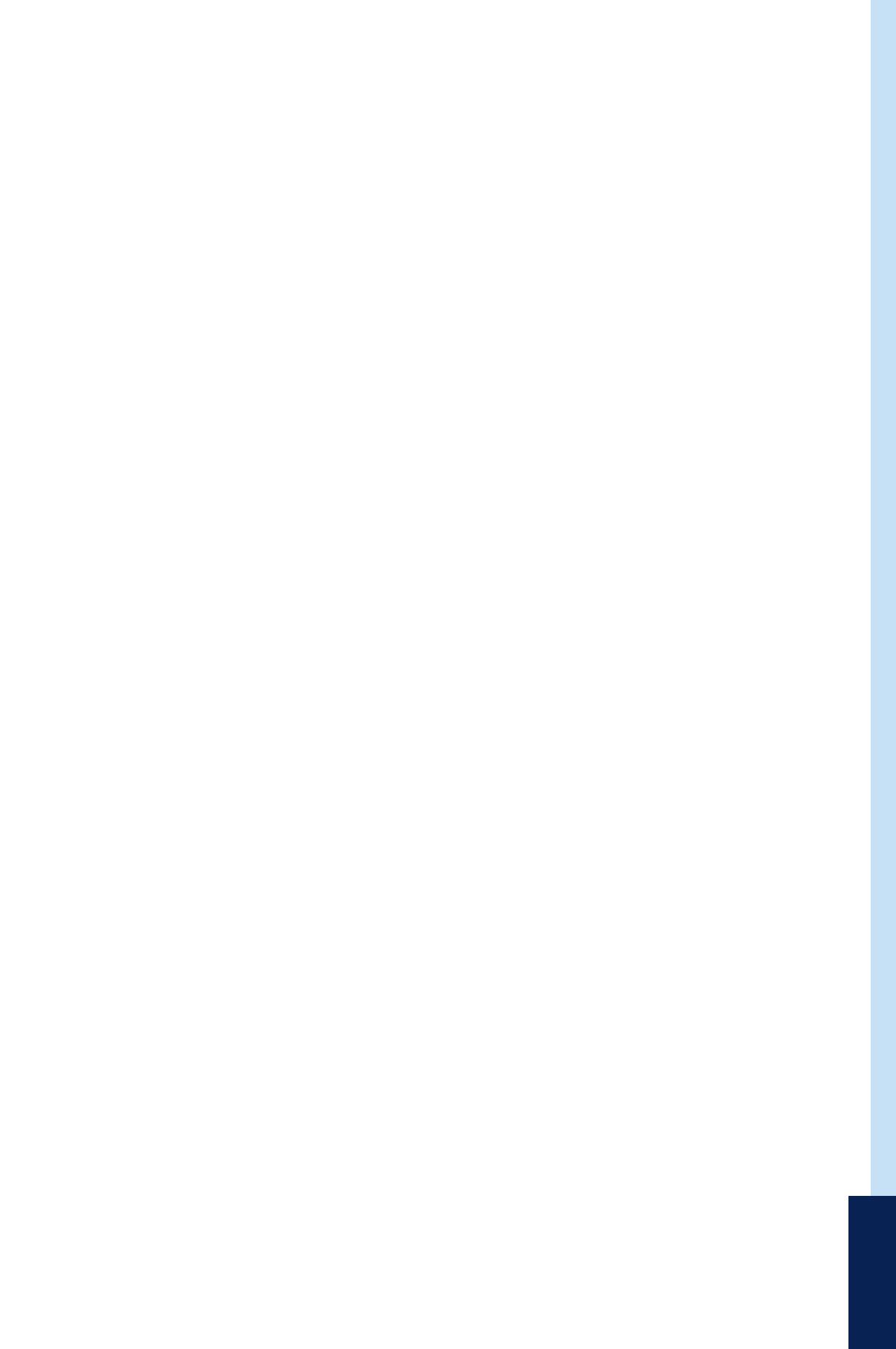
Définie par l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme, il s'agit d'une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

C'est un outil d'aménagement utilisé pour réaliser une opération d'aménagement. Lorsqu'ils sont soumis à évaluation

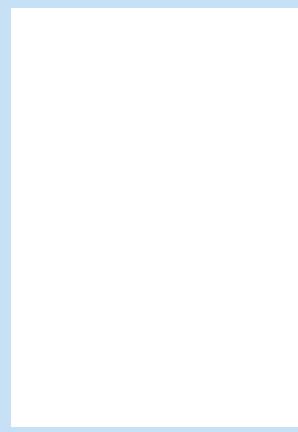
environnementale, les projets de ZAC font l'objet d'une participation du public par voie électronique (PPVE).

**8****Table des sigles**

ACF	Assemblée citoyenne du futur
Ae	Autorité environnementale
APNE	Association de protection de la nature et de l'environnement
ARB	Agence régionale pour la biodiversité
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CDCFS	Commission départementale de la chasse et de la faune sauvage
CDNPS	Commission départementale de la nature, des paysages et des sites
CDPENAF	Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CNDP	Commission nationale du Débat public
CNFEL	Conseil national de la formation des élus locaux
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
COP	Conférences des parties
CPDP	Commission particulière du débat public
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
CST	Comité social territorial
DSF	Documents stratégiques de façade
DUP	Déclaration d'utilité publique
EPCI	Etablissements publics de coopération intercommunale
ERC	Eviter, réduire, compenser
IA	Intelligence artificielle
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
PAT	Projet alimentaire territorial
PCAET	Plan climat air énergie territorial
PGRI	Plan de gestion des risques inondations
PLU	Plan local d'urbanisme
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PPVE	Participation du public par voie électronique
RSE	Responsabilité sociétale de l'entreprise
RSO	Responsabilité sociétale des organisations
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDDR	Schéma décennal de développement du réseau
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
ZAC	Zone d'aménagement concerté



# Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

**ecese.fr**

**Retrouvez le CESE  
sur les réseaux sociaux**



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411250016-000925 - Dépôt légal : septembre 2025 • Crédit photo : Dicom



9, place d'Iéna  
75 775 Paris Cedex 16  
01 44 43 60 00



Direction de l'information  
légale et administrative



N° 41125-0017  
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-077591-7



9 782110 775917