



UNE NOUVELLE AMBITION

POUR LA
DÉMOCRATIE
ENVIRONNEMENTALE

Par Chantal Jouanno,
Ilaria Casillo,
Floran Augagneur

LE 18 JUIN 2019

Sommaire

INTRODUCTION	2
1. LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE EN FRANCE, DE L'INFLUENCE DU DROIT INTERNATIONAL À L'EXPÉRIENCE DE LA CNDP	4
1.1 De La consolidation juridique du droit de participer au retour d'expérience de la CNDP	4
1.2 Tirer les enseignements de la pratique de la participation environnementale	6
1.2.1 Retour sur 20 ans d'expérience de débat public de la CNDP	6
1.2.2 De cette expérience, se dégagent 5 principes fondamentaux de la participation	7
1.3 La portée du droit à l'information et à la participation reste à approfondir	8
2. TROIS PROPOSITIONS POUR RENFORCER LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE	9
2.1 Renforcer le droit à l'information du public	10
2.2 Renforcer les garanties du respect des procédures participatives et environnementales	12
2.3 Garantir l'effectivité de la participation	14
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	15

Introduction

Les récentes mobilisations pour le climat tant à l'échelle internationale que nationale ont montré que la question de la transition écologique et de la justice environnementale est étroitement liée à celle de la refonte démocratique. Il n'y a pas de transition écologique sans une réelle association des citoyens aux décisions qui touchent à l'environnement. En ce sens, le défi écologique est avant tout un défi démocratique.

Il suffit de penser aux grands projets d'aménagement et d'infrastructures qui façonnent nos territoires, reconfigurent nos villes et qui ont un impact majeur sur l'environnement ainsi que sur nos vies. En France, les citoyens ont le droit d'être informés sur les coûts, les impacts et les caractéristiques de ces projets, d'en débattre, de donner leur avis, et de peser sur les décisions. Ce droit a été reconnu par la Convention Internationale d'Aarhus (1998) comme indissociable de la démocratie. Notre pays est un de ceux qui possèdent les procédures les plus ambitieuses permettant le respect de ces droits à l'information et à la participation. Ces procédures constituent aujourd'hui ce qu'on appelle la « démocratie environnementale » et sont incarnées, en France, par la Commission nationale du débat public (CNDP).

Créée en 1997, devenue autorité indépendante depuis 2002, la CNDP est l'instance qui garantit le respect du droit à l'information et à la participation du public dans le domaine environnemental. Elle contrôle la clarté et la complétude des informations fournies au public et garantit que les porteurs de projets, publics ou privés, fournissent des informations claires et complètes au public et que ce dernier puisse s'exprimer en connaissance de cause. Elle alerte les pouvoirs publics et les décideurs sur la faisabilité sociale des grands projets, des plans et des programmes.

Depuis 1997, la CNDP a mené près de 100 débats publics en recueillant la parole citoyenne sur tout le territoire français sur les projets les plus diversifiés et en organisant l'offre institutionnelle de participation dans le domaine environnemental. Elle a accompagné la réforme du dialogue environnemental de 2016, laquelle a abouti entre autres à l'élargissement de ses compétences. Aujourd'hui, comme toute institution, elle se confronte à la reconfiguration des institutions démocratiques et à la demande croissante des citoyens de peser davantage sur les décisions qui les concernent.

Ces débats attestent l'enjeu démocratique déterminant qui s'attache aux missions actuellement confiées à la CNDP. Ils conduisent à s'interroger sur les moyens dont dispose cette institution en l'état de la législation actuelle pour répondre au défi démocratique posé par la transition écologique. Quelle(s) transformation(s) pouvons-

nous, en tant qu'Autorité garante de la démocratie environnementale, apporter à nos pratiques et à notre fonctionnement ? Que faut-il réformer ?

Partant d'un rappel des injonctions internationales et de l'expérience de plus de 20 ans de la CNDP, ce rapport décrit le fonctionnement actuel de l'offre de participation institutionnelle dans le domaine de l'environnement et vise à en identifier les dysfonctionnements. Il aboutit à une série de propositions destinées à faire progresser les droits à l'information et à la participation des citoyens en renforçant réellement leur effectivité.

Pourquoi réformer la démocratie environnementale et ses instances ?

Trois facteurs majeurs plaident pour une réforme ambitieuse de la participation, notamment dans le domaine environnemental.

Le premier est lié au contexte politique actuel fortement marqué par une demande croissante et impérieuse de nos concitoyens de peser de manière plus directe sur les décisions et les choix qui les concernent.

Le deuxième tient à ce qu'on pourrait définir comme le « millefeuille participatif », c'est-à-dire la prolifération de procédures participatives (en environnement et urbanisme) prévues par les textes qui souvent se superposent provoquant une sur-sollicitation de nos concitoyens sans produire les effets escomptés. Cette prolifération des démarches de consultation citoyenne traduit d'un côté une volonté louable d'éclairer la décision publique par l'avis citoyen mais d'un autre, elle peut être perçue comme purement formelle, voire d'affichage, et entretient l'insatisfaction des citoyens et des décideurs face à l'offre de participation institutionnelle. En effet, elle ne permet ni de répondre efficacement à la demande d'implication du public dans les décisions, ni de garantir la sécurité juridique nécessaire à la conduite des grands projets d'aménagement. Les conséquences sont palpables. Cette prolifération provoque avant tout un éloignement de nos concitoyens des procédures participatives institutionnelles à la faveur de mobilisations ou contestations ayant à leurs yeux un impact plus fort sur la décision. Elle conduit ensuite le législateur à « déformaliser » les procédures de participation, comme en atteste la prolifération du recours aux consultations numériques, renforçant paradoxalement le sentiment d'inutilité des procédures tant pour les décideurs que pour les citoyens. La manifestation de cet éloignement se résume dans cette question souvent posée à la participation : « à quoi ça sert ? ». La chaîne des procédures

autour des projets (avis de l'autorité environnementale, concertations, autorisations administratives diverses et variées, enquête publique) est de moins en moins lisible avec une retombée non négligeable sur la durée des procédures (plusieurs années s'écoulent entre la conception du projet et sa réalisation concrète).

Enfin, la recrudescence des conflits environnementaux a fortement marqué les maîtrises d'ouvrage, tant publiques que privées, qui ont de plus en plus besoin d'une interface fiable entre leurs intérêts légitimes d'entreprendre, les obligations réglementaires et les attentes des citoyens en matière environnementale et de participation. Les décideurs, quant à eux, doivent pouvoir s'appuyer sur une institution capable de mettre en place des véritables « passerelles de confiance » pour renouer le lien avec les citoyens. De leur côté, les citoyens, les riverains et la société civile ont besoin d'une institution indépendante, neutre et suffisamment outillée pour garantir la prise en compte de leur parole par le décideur.

Il s'agit donc aujourd'hui de répondre aux voix qui s'élèvent, tant du côté des décideurs que de la société civile, pour réclamer des procédures de démocratie participative plus efficaces, plus innovantes, et capables de garantir – à la fois – le droit à l'information et à la participation de chacun et la protection de l'environnement.

1. La démocratie environnementale en France, de l'influence du droit international à l'expérience de la CNDP

1.1 DE LA CONSOLIDATION JURIDIQUE DU DROIT DE PARTICIPER AU RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA CNDP

Le souci de protection des droits de propriétaires a fondé la première procédure administrative consultative : le dispositif de l'enquête publique de 1810. Depuis la fin des années soixante, l'administration a instauré le principe de la consultation préalable à la décision. Toutefois, en matière environnementale, ce sont les lois Bouchardeau de 1983¹ et des années 2000 qui ont pleinement consacré, sous l'influence du droit international et européen, le principe de la « participation du public » à l'élaboration des décisions environnementales et renforcé les garanties institutionnelles offertes au public. Le droit français a été particulièrement influencé par plusieurs textes internationaux qui affirment solennellement l'étroite dépendance entre la protection de l'environnement et la participation du public parmi lesquels :

- La Conférence des Nations Unies de Stockholm sur l'environnement (1972) et déclaration de Rio (14 juin 1992) – principe 10 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient... » ;
- La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 issue des travaux de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe donne force obligatoire aux principes d'information, de participation et d'accès à la justice dans le domaine de l'environnement ;
- Les Directives du 28 janvier et du 26 mai 2003 relatives à l'accès du public à l'information en matière d'environnement et de participation qui traduisent les exigences de la Convention d'Aarhus.

L'article 8 de la Convention d'Aarhus mérite une attention particulière. Il pose expressément l'enjeu démocratique de la protection de l'environnement et s'avère particulièrement utile pour comprendre l'esprit de la loi de 2002 qui avait pour objectif d'en traduire les principes dans le droit français de l'environnement : « Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié et tant que les options sont encore ouvertes, durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. À cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes : a) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective ; b) Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à disposition du public par d'autres moyens ; c) Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs. Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure du possible. »

En droit français, la Déclaration de Rio s'est d'abord traduite, dans la loi dite Barnier du 2 février 1995², par l'organisation d'un « débat public » préalable aux grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact notable sur l'environnement. Déjà confié à la Commission nationale du débat public, ce débat public sera conforté par la loi de 2002³. En effet, le législateur fit alors pleinement entrer le principe de participation dans le Code de l'environnement et transforma la CNDP en autorité administrative indépendante, suivant les recommandations émises par le Conseil d'Etat dès 1999. Ce mouvement s'est enfin poursuivi en 2016. Deux ordonnances⁴ adoptées à la suite du décès d'un jeune opposant à un projet de construction de barrage sont intervenues afin d'élargir encore le champ d'intervention de la CNDP.

Consacré tant par le droit international que par la loi, le principe de participation et d'accès à l'information dans le domaine de l'environnement sera finalement constitutionnalisé par l'adoption de la Charte de l'environnement le 1er mars 2005. Son article 7 dispose 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 ». Dans son rapport public de 2011, « Consulter autrement, participer effectivement », le Conseil d'Etat considère que l'intérêt de cette constitutionnalisation du principe de participation est double. D'une part, « la volonté d'affirmer un droit de l'homme à l'environnement justifie cette protection constitutionnelle » et d'autre part, « il est important de garantir la protection du cadre de vie par la mise en place appropriée de procédures effectivement à la disposition des citoyens ». L'arsenal législatif et réglementaire inscrit dans le Code de l'environnement est aujourd'hui conséquent. Il comprend au titre de l'information et de la participation du public trois chapitres :

- Chapitre 1^{er} relatif à la participation du public à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement ;
- Chapitre II relatif à l'évaluation environnementale, et plus spécifiquement au rôle de l'autorité environnementale ;
- Chapitre III relatif à la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement qui traite principalement de l'enquête publique.

À ces dispositions, il convient d'ajouter celles du code de l'urbanisme disposant que ces opérations sont soumises à participation du public dans des conditions fixées par délibération de la collectivité maître d'ouvrage.

Ces dispositions législatives et réglementaires forment un ensemble d'une particulière complexité et suscitent de la confusion. À ce titre, elles mériteraient une rationalisation et un approfondissement, non une extension de leur champ. En effet, le champ d'application du droit à l'information et à la participation se caractérise par d'inutiles complexités voire par des incohérences. Un exemple récent illustre cette situation. La création d'un nouveau terminal aéroportuaire à Roissy-Charles-de-Gaulle, bien que permettant l'accueil de 40 millions de passagers supplémentaires pour un coût de près de 10 milliards d'euros, n'entre pas dans le champ d'une saisine obligatoire de la CNDP car il ne remplit pas la condition réglementaire de « création d'une nouvelle piste ». De même, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) n'est pas soumis à la participation au titre du code de l'environnement mais au titre du code de l'urbanisme. En revanche, la procédure de mise en compatibilité du PLU en vue de la réalisation d'un projet touristique ou d'aménagement, elle, est soumise à la participation au titre du code de l'environnement. De la même manière, la superposition de procédures telles que la circulaire Fontaine entre parties prenantes et la concertation préalable avec le grand public ne manque pas de susciter de l'incompréhension et de la frustration chez nos concitoyens. Les exemples de ce type abondent. Cet arsenal mériterait donc une mise en cohérence par souci de simplicité et de sécurité juridique.

NOTES

1. Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement et loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 (L 300-2 du code de l'urbanisme)

2. Loi n°95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

3. Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

4. Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016.

1.2 TIRER LES ENSEIGNEMENTS DE LA PRATIQUE DE LA PARTICIPATION ENVIRONNEMENTALE

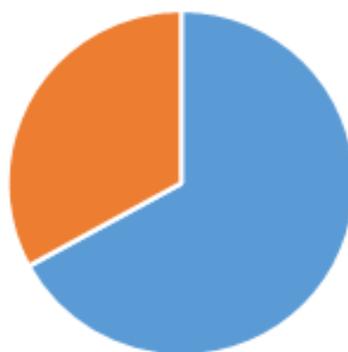
1.2.1 Retour sur 20 ans d'expérience de débat public de la CNDP

En France, la CNDP est la seule institution bénéficiant de 20 ans d'expérience dans l'organisation de démarches participatives dans le domaine de l'environnement et même au-delà. En 2018, la CNDP a d'ailleurs procédé à une analyse des données concernant la procédure spécifique de débat public pour évaluer la portée des débats, leur efficacité et leurs effets sur les décisions.

Nous avons évalué 91 débats publics portant sur des projets d'infrastructure et d'aménagement dans des secteurs tels que l'énergie, les transports ou encore le tourisme cinq mois après la clôture du débat. En effet, cette date correspond à l'échéance du délai laissé aux porteurs de projets pour publier les enseignements qu'ils tirent de la procédure participative.



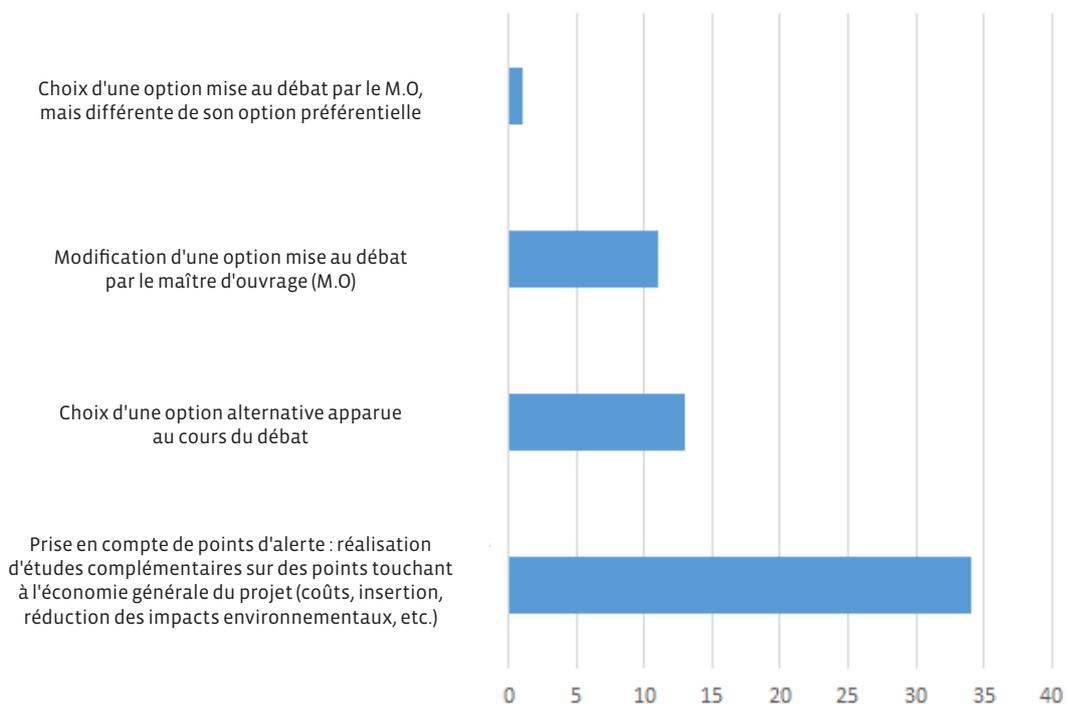
Les 88 projets infléchis ou modifiés suite au débat public CNDP



- 59 Projets modifiés : caractéristiques et/ou objectifs modifiés à l'issue du débat public
- 29 Projets infléchis : poursuivis tels quels sur leurs objectifs et caractéristiques, mais en ayant subi une inflexion sur les modalités de conduite du projet (concertation, périmètre, etc.)

Les données présentées ci-dessus nous permettent d'affirmer que les débats publics tels qu'ils ont été menés par la CNDP arrivent déjà à infléchir les projets et donc à enrichir et améliorer les décisions qui les concernent. Sur 91 débats analysés, 88 ont eu pour effet de modifier ou d'infléchir les projets à la suite de l'expression du public qui a pu ainsi être informé et donner son avis. Seuls 3 projets sur 91 ont été abandonnés à l'issue d'une procédure de débat public, prouvant - si besoin en était - que les procédures gérées par la CNDP ne retardent pas les projets, ni n'empêchent leur réalisation.

Les 59 projets modifiés suite au débat public CNDP



Ces données suggèrent deux éléments d'analyse majeurs.

Le premier concerne les projets conflictuels et la manière dont ils sont traités par les débats. Sur les 91 débats analysés, la moitié concerne des projets conflictuels ou sources de tensions fortes au sein des territoires et des systèmes d'acteurs concernés. L'expérience de la CNDP et l'analyse des données montrent que la participation ne crée pas le conflit, elle le révèle (les débats sur le nucléaire, ou l'exemple de Notre-Dame-des-Landes sont à ce titre parlants). Plus fondamentalement, le rôle d'une institution qui gère la participation n'est pas de résoudre les conflits, mais de donner à voir leur substance, leurs raisons et de permettre ainsi au décideur de prendre, à partir de cette information, la meilleure décision.

Deuxièmement, si dans leur grande majorité les projets sont modifiés cinq mois après le débat public, on constate ensuite que leur entrée dans le circuit de la décision administrative et politique est synonyme de retards, de reports voire de suspensions. En d'autres termes, la critique sur les délais de conception des projets concerne davantage le processus de décision et d'instruction que le processus participatif lui-même.

Au-delà de ces résultats quantitatifs, depuis 1997, la CNDP a établi des principes qui doivent guider la mise en place de démarches participatives sincères, ouvertes transparentes et neutres. Elle a ainsi développé une expertise réelle sur les méthodes et les outils de :

- Participation et information : organiser des débats à des échelles différentes et sur des sujets conflictuels ; poser une information complète et plurielle ; organiser des expertises contradictoires ; proposer des espaces et des outils d'expression, en présentiel et en ligne, pertinents et adaptés aux sujets et aux publics concernés.
- Mobilisation : aller chercher les publics les plus éloignés ; représenter tous les intérêts et les points de vue autour des projets et des sujets traités ; garantir leur expression.
- Exploitation des résultats : organiser l'émergence de la parole citoyenne, sa récolte et son exploitation en toute neutralité, exhaustivité et transparence.

Cette expérience est aujourd'hui particulièrement reconnue, comme en témoignent non seulement les demandes d'auditions des différentes délégations étrangères, le nombre croissant de saisines pour des missions de conseil et accompagnement méthodologique, mais surtout la réforme du dialogue environnemental de 2016 qui a élargi les compétences de la CNDP.

1.2.2 De cette expérience, se dégagent 5 principes fondamentaux de la participation

L'expérience de la participation a permis de définir cinq principes fondamentaux auxquels doit répondre toute démarche participative pour en garantir l'impartialité :

- **Indépendance** : le garant de la participation ne doit avoir aucun lien d'intérêt direct ou indirect avec le maître d'ouvrage ou le décideur afin que toutes les parties prenantes aient confiance dans la procédure. Dans l'Étude « L'utilité publique aujourd'hui », le Conseil d'État recommandait dès le 25 novembre 1999, que l'État ne soit pas l'organisateur de ces démarches dans la mesure où il est souvent maître d'ouvrage ou autorité autorisatrice⁵.
- **Neutralité** : le garant de la participation ne prend pas position sur le fond du projet, ni n'émet aucun avis qui pourrait laisser à penser qu'il est favorable ou défavorable aux arguments d'une des parties prenantes.
- **Transparence** : le garant de la participation veille à ce que toutes les informations utiles au débat soient disponibles et compréhensibles.
- **Argumentation** : le garant de la participation demande que toute prise de position ou opinion soit argumentée, dans la mesure où la participation vise l'exhaustivité des arguments suscités par un projet.
- **Équivalence ou égalité** : le garant de la participation doit tout mettre en œuvre pour que chaque individu puisse s'exprimer librement, et que chaque argument soit considéré comme équivalent, quel que soit le statut social de son émetteur ou la fréquence de l'argument. Ce principe s'accompagne souvent d'un principe d'inclusion exigeant une forme de discrimination positive pour que les publics les plus faibles ou les plus éloignés de la participation s'expriment.

Le principe d'égalité ou d'équivalence mérite un développement particulier.

Les mobilisations actuelles ont posé avec acuité la question de la justice sociale, et notamment la question de l'inclusion des citoyens les plus démunis et leur volonté d'être pris en compte, écoutés et entendus. Ces attentes rejoignent le constat que la CNDP fait systématiquement depuis des années sur le terrain et qui l'a amenée à adopter parmi ces 5 principes celui de l'équivalence. Ce principe se joue à plusieurs niveaux. Tout d'abord, à un premier niveau, il implique que, dans les espaces de participation ouverts et gérés par la CNDP, chaque individu ait la même possibilité de s'exprimer. À un deuxième niveau, toutes les expressions argumentées qui émergent sont prises en compte et traitées de manière équivalente, en d'autres termes de manière égale. Ce principe est la condition de la crédibilité de toute

NOTES

5. « Le fait que les débats, consultations et enquêtes se déroulent sous le contrôle d'une instance consultative impartiale favorisera une plus claire répartition des rôles, dissipera les suspicions et les procès d'intention, facilitera la tâche des représentants de l'État et donnera davantage de légitimité aux actes déclaratifs d'utilité publique ». p.88

démarche participative. Une institution en charge de la participation qui ne rendrait visible que les points de vue et intérêts de la société civile organisée ou des parties prenantes aurait manqué son devoir de garantir la possibilité pour l'ensemble des points de vue de pouvoir s'exprimer. Elle ne permettrait pas d'assurer une participation large, diversifiée, inclusive et pertinente ni d'assurer à chacun le droit de participer.

Pour rendre effectif ce principe d'équivalence et confronter le décideur à tous les arguments et points de vue, il est indispensable que la participation soit appréhendée comme un droit exercé par l'individu. Reconnaître et garantir ce droit signifie mettre en place des mécanismes permettant l'inclusion des publics les plus diversifiés et les plus éloignés de la vie publique.

Ces mécanismes sont et doivent être divers. Face à cet enjeu d'expression des publics les plus « faibles » ou « éloignés », il est tentant de se limiter à des systèmes de tirage au sort. Ils peuvent être un éclairage complémentaire utile. Ils ne sauraient cependant constituer l'outil unique de l'inclusion. Appliquer de manière systématique le système de mini public à toute offre participative institutionnelle remettrait en cause la participation comme droit de l'individu au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Il pose en outre un problème central de consentement puisqu'il n'y a pas d'accord préalable des autres citoyens à déléguer cette forme de représentativité. Fondamentalement, si la participation du plus grand nombre n'est pas garantie ou recherchée par tous les moyens, le risque est de recréer une nouvelle distance entre les gouvernants et les citoyens ordinaires.

Une réforme de la participation ambitieuse doit en effet avoir comme objectif de mobiliser et d'inclure les publics les plus éloignés, leur permettre une expression libre et argumentée et veiller à la faire entendre par le décideur.

1.3 LA PORTÉE DU DROIT À L'INFORMATION ET À LA PARTICIPATION RESTE À APPROFONDIR

Il existe un décalage entre le champ particulièrement étendu du principe de participation dans le domaine de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme et la définition du contenu de ce principe, juridiquement faible.

Le principe de participation impose deux obligations au maître d'ouvrage :

- **Organiser une procédure de participation du public lorsqu'elle est requise**

La jurisprudence sur les conséquences du non-respect des dispositions du code de l'environnement relatives à la participation du public est assez rare. La décision de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 3 décembre 2008 (n°07BX00912) permet de constater que le juge use de son pouvoir d'appréciation pour mesurer l'impact du non-respect des procédures participatives sur la décision prise. Seul un vice-procédural « substantiel » pourrait donc entacher de nullité la décision prise.

- **Publier les enseignements tirés du débat public ou de la concertation**

Les dispositions du code de l'environnement n'imposent au maître d'ouvrage que d'indiquer les principales modifications apportées à son projet et les mesures qu'il juge nécessaires pour répondre aux enseignements de la procédure participative. La qualité de la réponse ou sa complétude ne sont soumises à aucune appréciation et n'emportent pas de conséquences sur les décisions ultérieures. Jusqu'à présent, la CNDP ne s'est d'ailleurs jamais prononcée sur la qualité des réponses du maître d'ouvrage puisque la loi ne lui en accorde pas le pouvoir. Ainsi, est-il possible que le maître d'ouvrage décide d'ignorer certains arguments du public, qui peuvent alors rester sans réponse. Dans ce cas de figure, il n'existe aucune possibilité d'intervention pour rappeler au décideur son obligation de répondre de manière argumentée, dans le respect du droit à la participation.

La participation, strictement encadrée dans ses aspects procéduraux, reste faiblement définie quant à l'appréciation de sa prise en compte dans la décision finale. Le législateur ne lie d'aucune façon la décision aux conclusions de la participation.

2. Trois propositions pour renforcer la démocratie environnementale

NOTES

6. Rapport « Pour la réparation du préjudice écologique », 2013, page 25.

La réforme de la participation dans le domaine environnemental au sens large - incluant donc l'environnement, l'aménagement du territoire et l'urbanisme - ne saurait se traduire par un recul du droit des citoyens à être informés et à participer. Une telle régression irait à l'encontre tant des apports tirés de sa longue l'expérience que des engagements internationaux et dispositions constitutionnelles en France.

Toute réforme de la démocratie environnementale doit avant tout constituer un progrès en matière de démocratie et de droits. Ce progrès peut se décliner sur trois plans :

- **un progrès des droits individuels** : faire progresser les droits en donnant à l'autorité en charge de les garantir les outils adéquats pour en assurer la plus grande effectivité ;
- **une meilleure protection de l'environnement** : être un outil de la transition écologique en garantissant la qualité de l'information environnementale et le respect des procédures environnementales ;
- **une amélioration de la prise de décision administrative** : rationaliser des structures existantes, améliorer leur lisibilité, leur efficacité et leur cohérence.

Alors que la réforme de 2016 a contribué à une extension de la concertation en amont des projets, désormais, la priorité doit être donnée à un renforcement du contenu des droits à l'information et à la participation afin de conforter pleinement la démocratie environnementale.

Ce progrès des droits repose sur une rationalisation des structures existantes. Cette proposition, détaillée dans les pages suivantes, s'inscrit dans la lignée de plusieurs rapports convergents. Elle s'inspire des principes posés dans le rapport public 2011 du Conseil d'Etat, « Consulter autrement, participer effectivement » et deux rapports préconisant un renforcement des droits par une rationalisation des structures.

Dès 2011, le rapport au Président de la République présenté par Bertrand Pancher, « La concertation au service de la démocratie environnementale » proposait un regroupement similaire à celui exposé dans ce rapport.

En 2013, le rapport « Pour la réparation du préjudice écologique », issu du groupe de travail présidé par Yves Jégouzo, proposait dans le même esprit la mise en place d'une « haute autorité environnementale » constituée à partir d'instances déjà existantes ayant une « mission générale de gardienne de l'environnement⁶ ». Elle regroupait l'évaluation scientifique ainsi que l'information et la participation du public aux décisions environnementales. L'unification des missions d'évaluation, d'information et de participation auprès d'une seule institution apparaît comme le gage d'une simplification et d'une amélioration des droits du public. En effet, bien que formant un tout, ces trois missions sont aujourd'hui « dispatchées » entre plusieurs institutions et perdent en efficacité et en visibilité. Le rapport préconisait que cette institution soit créée à partir de l'actuelle CNDP pour deux raisons : son statut d'autorité indépendante qui assure le plus haut degré d'impartialité dans l'accomplissement de ces missions, son savoir-faire éprouvé au fil de ses plus de 20 années d'expérience. Notons que le rapport Jégouzo dotait également cette institution de la mission de protéger les lanceurs d'alerte. Les propositions formulées ici ne vont pas jusque-là. Mais elles constituent une étape supplémentaire dans le progrès de la démocratie environnementale. À terme il sera cependant nécessaire d'évoluer vers des contre-poids institutionnels plus importants (tels que proposés dans le rapport Jégouzo) afin de lutter contre la pression des intérêts de court-terme et de préserver l'environnement dans toutes ses dimensions.

Depuis 2011, il y a donc une convergence de propositions visant à renforcer le droit à l'information et à la participation du public. De telles structures ont fait la preuve de leur efficacité à l'étranger, comme en témoigne le Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE) au Québec, dont la mission sur les projets ayant un impact environnemental qui lui sont soumis est : d'informer et de consulter les citoyens ; d'enquêter grâce à d'importants pouvoirs d'expertise ; d'aviser le gouvernement afin d'éclairer sa décision finale.

Une telle réforme ne saurait se traduire par un recul de l'indépendance des structures en charge de l'information et de la participation du public. L'ensemble des rapports, comme les exemples étrangers et Français, attestent de l'impératif d'un tiers garant neutre, exempt de toute suspicion d'intérêt ou de dépendance à l'égard des pouvoirs, afin que le public ait confiance dans l'information et les modalités de participation proposées. Dans toute procédure participative, l'expérience de la CNDP permet de constater que les premières contestations portent systématiquement sur

le défaut d'indépendance ou de neutralité du processus participatif. De même, les informations servant de base à la participation sont régulièrement contestées, jugées partiales, incomplètes ou orientées. Il ne peut y avoir d'expertise reconnue sans de fortes garanties d'indépendance. Le statut d'autorité indépendante, les principes de neutralité et d'impartialité, permettent de répondre clairement à ces accusations. Toute remise en question de l'un de ces trois principes créerait un défaut de confiance se traduisant par la désertion de l'arène participative, la vidant de son sens.

2.1 RENFORCER LE DROIT À L'INFORMATION DU PUBLIC

LE CONSTAT 1

La question de l'impact sur l'environnement est au cœur des débats relatifs à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme et au cadre de vie. L'expérience du débat public sur ces projets a démontré que les questions environnementales, notamment celles liées à la question de l'eau, de la biodiversité, à la préservation des sols et leurs conséquences sur la santé, représentent les inquiétudes majeures de nos concitoyens, au même titre que les questions d'emploi. Ces enjeux environnementaux méritent un éclairage approprié afin d'être bien posés dès l'ouverture des procédures participatives. Or, l'état actuel des procédures et des ressources internes à la CNDP ne lui permettent pas de garantir correctement le droit à l'information des citoyens.

En effet, la CNDP ne dispose pas de service d'expertise interne, ni de droit de saisine de l'Autorité environnementale. Elle n'a que le droit de recourir à des expertises complémentaires durant la procédure de participation, sur des questions précises (article L 121-1 du code de l'environnement). L'étude d'impact, ainsi que l'appréciation de sa qualité et des impacts environnementaux des projets par l'Autorité environnementale, n'interviennent qu'une fois la procédure de débat public ou de concertation terminée.

LE BESOIN 1

La nécessité d'une collaboration plus étroite entre l'instance garante des processus de participation et l'évaluateur de la prise en compte des impacts sur l'environnement semble donc une évidence. Une première étape a été effectuée en ce sens avec la possibilité, mais seulement à la demande du maître d'ouvrage, d'une intervention de l'Autorité Environnementale en amont des procédures de participation pour « rendre un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact » (article R.122-4 du code de l'environnement). Lorsqu'elle a lieu, cette procédure de cadrage préalable permet de mieux identifier les périmètres du débat, tant thématiques que géographiques. Lors de la concertation préalable sur le développement de l'Aéroport Paris-Charles De Gaulle, le recours au cadrage de l'Autorité environnementale a par exemple permis de mieux identifier les impacts du projet et donc de prévoir un dispositif de concertation plus adapté. Le périmètre géographique de la concertation est par exemple passé de 168 à 480 communes. Certains thèmes, comme celui de la santé, ont pu être mieux identifiés permettant une meilleure préparation de la concertation.

Ce rapprochement entre la participation et l'expertise environnementales doit être approfondi. Il est nécessaire pour mieux éclairer le débat public et garantir l'accès à une information environnementale de qualité tout au long des processus de participation du public. Par conséquent, le rapprochement entre l'actuelle Commission nationale du débat public et l'Autorité environnementale constituerait un progrès dans l'effectivité du droit à l'information, et partant dans l'effectivité de la participation du public.

Ce rapprochement permettrait en outre de satisfaire pleinement l'exigence d'indépendance de l'autorité évaluatrice des impacts environnementaux des projets. L'Autorité Environnementale (Ae) est, en effet, le fruit d'une exigence européenne (Directive 2011/92/UE) obligeant les États membres à se doter d'une autorité indépendante chargée d'évaluer la qualité des études d'impact ayant vocation à éclairer le public lors de la consultation afin de satisfaire les objectifs posés par la convention d'Aarhus. Depuis sa mise en place en 2009 en France, son manque d'indépendance est régulièrement pointé par les autorités juridictionnelles (Conseil d'État, Cour de Justice Européenne) poussant à des mécanismes institutionnels complexes, peu lisibles, générateurs d'insécurité juridique et dont il n'est pas évident qu'ils répondent aux obligations européennes.

PROPOSITION 1

Fusionner la Commission nationale du débat public et l'Autorité environnementale en conservant le statut d'autorité administrative indépendante (AAI) que possède déjà la CNDP.

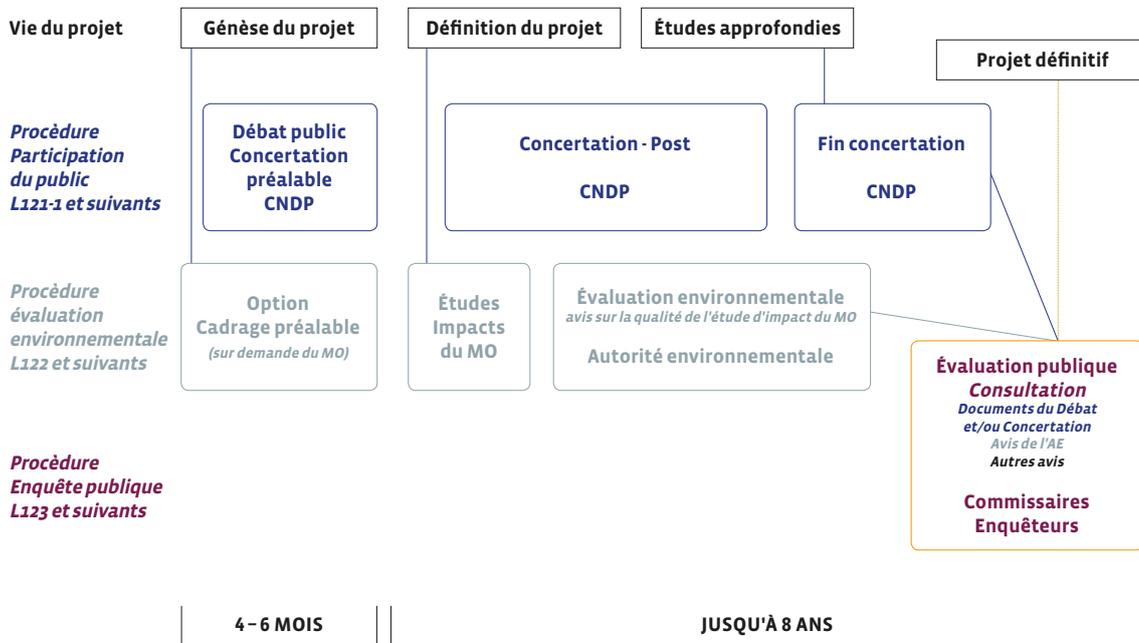
La nouvelle autorité née de cette fusion aurait deux missions :

- organiser et garantir la participation du public au processus d'élaboration des plans, programmes ou projets d'aménagement ou d'équipement ; veiller au respect du droit à l'information et à la participation du public ;
- évaluer la qualité des informations soumises au public et émettre les avis sur la qualité des études d'impact.

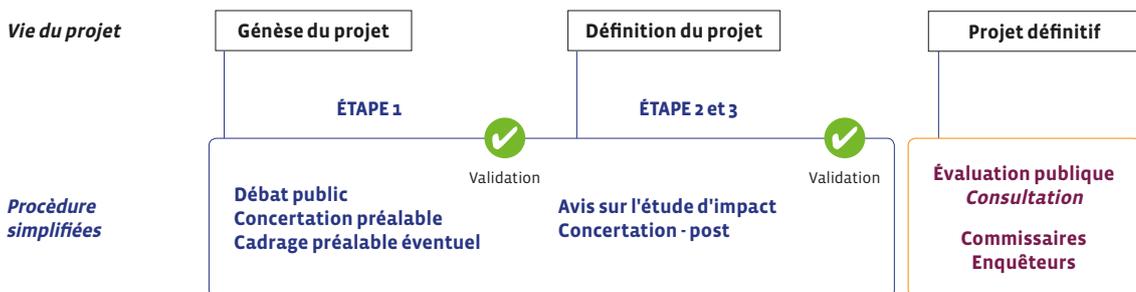
Pour renforcer le droit à l'information et l'indépendance de l'autorité évaluatrice, cette proposition de fusion n'a de sens qu'à condition de conserver le statut d'autorité indépendante que possède déjà la CNDP. Cette fusion avec l'Ae permettrait également de simplifier pour les maîtres d'ouvrage les conditions dans lesquelles la nouvelle institution doit être saisie au titre de l'évaluation environnementale. Dans tous les cas, cette nouvelle institution devra être saisie en amont des projets soumis à évaluation environnementale et se prononcera sur les procédures participatives et/ou environnementales auxquelles le projet est soumis au titre du code de l'environnement. À cette sécurisation juridique pour les maîtres d'ouvrage s'ajouterait la simplicité de s'adresser à une institution unique pour mener à bien les phases d'information, de participation et d'évaluation environnementale.

Les schémas ci-dessous montrent en effet la différence entre les procédures actuelles qui se superposent et succèdent sans cohérence, et la nouvelle procédure issue du processus de rationalisation proposé.

PROCÉDURES ACTUELLES

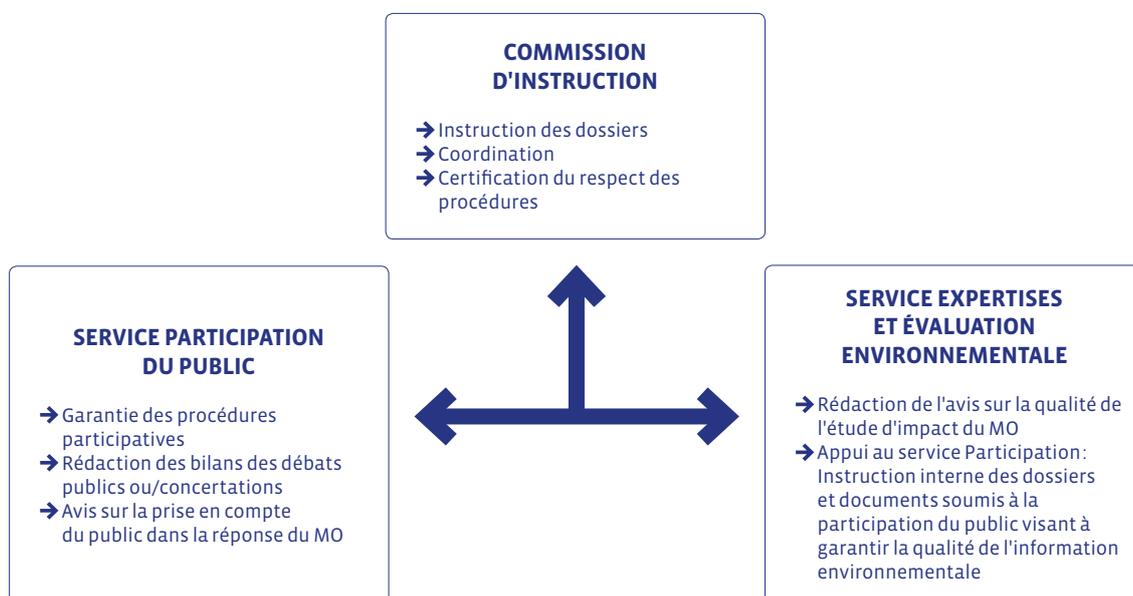


RATIONALISATION ET CLARIFICATION DES PROCÉDURES ENVIRONNEMENTALES



Gain de temps
Publication sur un seul et unique portail de tous les avis relatifs aux procédures du titre II du code environnemental

ORGANISATION DE L'AUTORITÉ INDÉPENDANTE UNIQUE GARANTE DES PROCÉDURES PARTICIPATIVES ET ENVIRONNEMENTALES



Le rapprochement de l'Ae et de la CNDP pourrait non seulement renforcer et améliorer les droits à l'information et à la participation environnementale mais aussi répondre définitivement à l'impératif d'indépendance de l'Ae nécessaire à la sécurité juridique des décisions d'autorisation. Cette « innovation » institutionnelle participerait également d'un effort de rationalisation des « guichets » de l'information et de la participation. Rationaliser les services permettrait à l'autorité de réduire les phases de préparation des procédures participatives dont les délais tiennent à la vérification de la complétude et de l'accessibilité des informations. Elle permettrait d'évaluer systématiquement les informations et documents mis à la disposition du public, du dossier du maître d'ouvrage jusqu'à l'étude d'impact. Le défaut de cette évaluation a montré toutes ces conséquences dans le cas du projet d'aéroport du Grand Ouest Notre-Dame-Des-Landes. En effet, mettre l'autorité chargée d'organiser la concertation en capacité d'évaluer les informations soumises au public aurait permis d'envisager les alternatives bien en amont et d'éviter l'impasse.

En conséquence la nouvelle instance sera dotée de deux principaux services :

- un service d'évaluation et d'expertise
- un service de participation du public

2.2 RENFORCER LES GARANTIES DU RESPECT DES PROCÉDURES PARTICIPATIVES ET ENVIRONNEMENTALES

LE CONSTAT 2

La méthode traditionnelle de construction des politiques publiques se heurte à toujours plus de blocages et difficultés qui révèlent à la fois un déficit de confiance vis-à-vis du politique et de l'expertise publique et une crise de légitimité des décisions publiques.

Or, le débat public est un moyen sinon de résoudre du moins d'affronter ces difficultés. L'analyse des 91 débats menés par la CNDP démontre que les projets retardés ou suspendus sont : d'une part, les projets pour lesquels les décideurs n'ont pas tenu suffisamment compte des résultats des démarches participatives ; les projets pour lesquels la prise de décision politique a été tardive (par exemple à Notre-Dame-des-Landes). Ces deux écueils fragilisent la réalisation des projets et abîment la confiance des citoyens dans les procédures participatives censées garantir leurs droits et protéger l'environnement.

LE BESOIN 2

Il est donc primordial de rétablir la confiance dans l'efficacité de la participation citoyenne, dans sa capacité à influencer la décision publique et à l'améliorer. Or pour renforcer la confiance du public, il faut d'abord que les procédures

participatives demeurent irréprochables d'un point de vue institutionnel. Elles doivent présenter un ensemble de garanties leur permettant d'assurer la neutralité du processus, la complétude, la sincérité, la transparence et l'intelligibilité de l'information relative aux projets qui ont un impact majeur sur le cadre de vie et sur l'environnement. L'existence d'un tiers-garant impartial s'impose comme une nécessité à la fois politique et juridique. Ces exigences ont été clairement décrites dans le rapport public du Conseil d'Etat de 2011.

NOTES

7. Conseil d'Etat, L'Utilité publique aujourd'hui, p. 87.

Sur le plan politique, elle est une condition de la confiance des acteurs dans les dispositifs de participation. Le rapport du Conseil d'Etat de 1999 insistait sur cette nécessité : « la rénovation des modalités d'appréciation de l'utilité publique suppose que le système des débats, consultations et enquêtes soit placé sous l'égide d'une instance consultative impartiale⁷ ». Son instauration en France à travers les statuts de la CNDP a constitué un réel progrès dans l'institutionnalisation de la participation.

Sur le plan juridique, cette autorité prend des décisions administratives. À ce titre, elle est soumise au principe général d'impartialité qui s'impose à l'administration. Or, en confiant ce rôle à une administration classique ou à une institution qui ne présenterait pas, au regard de sa composition ou d'autres de ses activités, l'apparence de l'impartialité, les décisions rendues s'exposeraient à un risque contentieux accru qui fragiliserait le fonctionnement de cette institution.

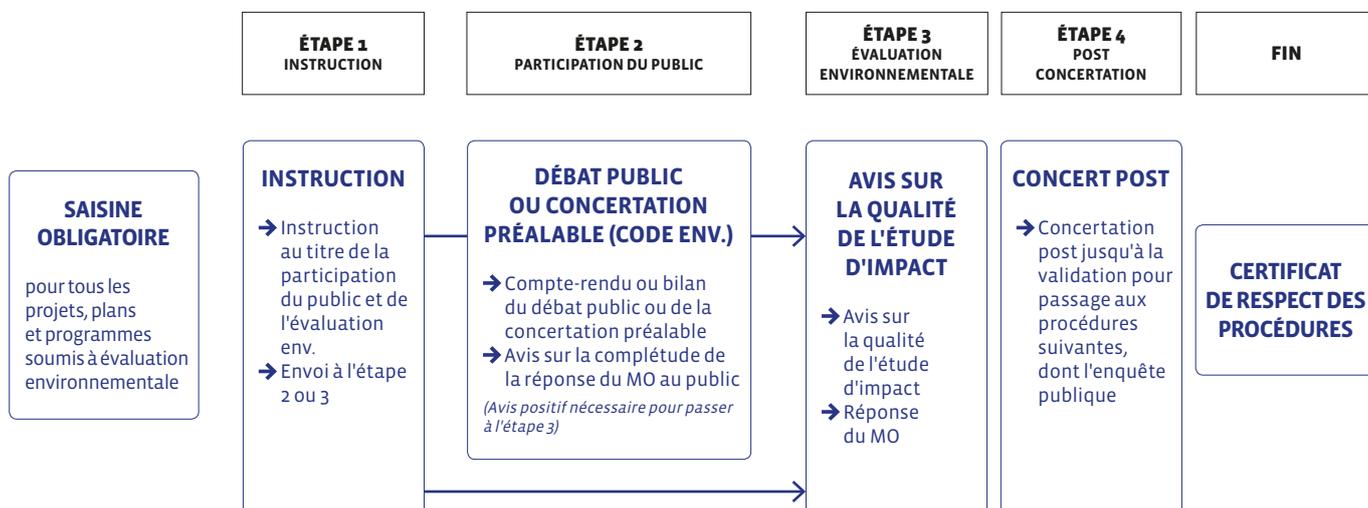
PROPOSITION 2

Doter cette AAI du pouvoir de certifier à chaque étape le respect par le maître d'ouvrage de l'ensemble des procédures participatives et d'évaluations environnementales, au moins jusqu'à la phase d'enquête publique.

Tous les projets soumis à évaluation environnementale devant passer par la nouvelle institution, cette dernière sera en mesure de garantir si, sur chacun de ces projets, toutes les procédures environnementales (information, participation et évaluation environnementale) ont été respectées. Pour ce faire elle donnera un avis sur le respect par le maître d'ouvrage de toutes ses obligations. Les projets devraient recevoir un avis positif sans réserve pour que le décideur puisse légalement délivrer l'autorisation ou adopter l'acte faisant l'objet de la procédure.

Ces nouvelles dispositions s'appliqueraient également aux projets de compétence des Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) et pourraient être coordonnées par les délégués régionaux prévus par l'article L121-4 du code de l'environnement. De la même manière, l'exigence de renforcer le respect de procédures impliquerait que cette nouvelle instance se prononce sur les modalités et le calendrier des concertations actuellement prévues par l'article L121-17 du code de l'environnement.

ORGANISATION DE L'AUTORITÉ INDÉPENDANTE UNIQUE GARANTE DES PROCÉDURES PARTICIPATIVES ET ENVIRONNEMENTALES



Force est de constater que dans les procédures dites de « concertation » prévues par le code de l'environnement et organisées directement par les maîtres d'ouvrage sous l'égide de la CNDP (L121-17), ce souci d'inclusion n'est pas systématiquement respecté. Dans la plupart des cas, les maîtres d'ouvrage se contentent d'une concertation entre parties prenantes ou avec des mini-publics (citoyens tirés au sort) sans prendre le temps d'aller chercher le public large et de l'informer. Dans ce type de procédures, même si la CNDP nomme des garants, elle a très peu de marges de manœuvre pour qu'un minimum d'inclusion soit respecté.

La nouvelle autorité pourra ainsi réellement garantir ou défendre le respect des formes procédurales de la participation sans jamais se prononcer sur le fond du projet. Il s'agit [seulement] de défendre la qualité des procédures. C'est la fonction qu'assurent déjà la Commission nationale du débat public et l'Autorité environnementale dans leurs missions respectives. Ces formes procédurales qui doivent être garanties concernent la démocratie environnementale telle que définie par la Convention d'Aarhus.

Il est loisible aux pouvoirs publics d'étendre cette simplification et clarification à l'intégration dans cette nouvelle entité de la vérification de toutes les procédures consultatives et administratives. Une telle réforme aurait le mérite d'assurer aux citoyens le strict respect des procédures, de simplifier la chaîne procédurale pour le maître d'ouvrage et de sécuriser les procédures. Elle suppose cependant un travail détaillé et de longue haleine qui dépasse le cadre de ce rapport.

Dans tous les cas, cette nouvelle institution impartiale ne saurait par elle-même se substituer à l'enquête publique. Tout au plus pourrait-elle garantir les procédures de consultation numérique expérimentées en remplacement de l'enquête publique dans les régions Bretagne et Hauts de France quoiqu'il ne soit pas certain que cette expérimentation constitue un progrès pour les citoyens.

2.3 GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DE LA PARTICIPATION

LE CONSTAT 3

La législation encadrant la participation du public en France n'impose pas au maître d'ouvrage de répondre aux arguments du public qu'ils soient présentés sous forme de questions, propositions ou contributions. Le code de l'environnement ne l'oblige qu'à indiquer les « mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public » (article L121-13). La CNDP ne dispose aujourd'hui d'aucun pouvoir pour garantir que des réponses seront apportées au public, une réponse pourtant nécessaire à la visibilité de la prise en compte du débat public par le maître d'ouvrage. Désormais, il convient de penser le droit individuel de participer non seulement comme le droit de s'exprimer mais aussi comme le droit d'être entendu c'est-à-dire le droit de recevoir de la part du décideur une réponse argumentée ou motivée. L'expérience de 91 débats publics démontre que ce droit ne peut reposer sur la seule bonne volonté du maître d'ouvrage et/ou du décideur de répondre aux arguments du public. Cette forte lacune du droit participe aux questionnements du public sur l'utilité des dispositifs participatifs.

LE BESOIN 3

Seul un mécanisme renforçant la reddition des comptes dans les démarches participatives est à même d'y parvenir. Sans transformer les procédures de participation en mécanismes de codécision, il est urgent d'inventer des mécanismes permettant sinon de garantir du moins de rendre visible l'influence des citoyens sur la prise de décision. À défaut, l'offre institutionnelle de participation risque d'être désertée voire sabotée par nos concitoyens. La confiance dans la portée de la participation et dans sa capacité à peser dans les choix des gouvernants doit être un principe phare de la réforme qui s'annonce.

Pour que le droit à la participation soit plus qu'un droit de s'exprimer, il est donc nécessaire de reconnaître et de garantir le droit de suite ou une obligation de réponse dans le cadre des procédures participatives.

PROPOSITION 3

Inscrire dans la loi l'obligation pour le maître d'ouvrage de répondre de manière motivée à tous les arguments et propositions du public repris dans le rapport établi par l'AAI à l'issue de la procédure de participation et à ses demandes de précisions.

Il s'agit d'inscrire dans la loi l'obligation faite au maître d'ouvrage de répondre de manière suffisamment complète aux arguments et, le cas échéant, aux propositions alternatives, qui n'ont pas reçu de réponse pendant la procédure de participation avant que le projet ne passe à l'étape administrative suivante. A l'issue d'une procédure de participation, l'Autorité établit une cartographie des arguments exprimés. Cette cartographie permet d'identifier les arguments du public laissés sans réponse. L'autorité demande alors au maître d'ouvrage ou aux pouvoirs publics des précisions sur ces points. Le contrôle de cette obligation reviendrait à la nouvelle autorité qui rendrait compte dans son avis final de la bonne prise en compte de cette obligation.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Faire progresser les droits individuels, améliorer le fonctionnement administratif et la qualité des décisions ayant un impact sur l'environnement sont les ambitions qui doivent guider toute réforme institutionnelle touchant à la démocratie environnementale. Ce sont ces ambitions qui ont conduit aux trois propositions suivantes, formulées à la lumière des 20 ans d'enseignements et d'expérience de la Commission nationale du débat public.

Ainsi, il s'agit tout d'abord de **fusionner la Commission nationale du débat public et l'Autorité environnementale** en conservant le statut d'autorité administrative indépendante (AAI) que possède déjà la CNDP (**proposition 1**). Cette rationalisation, outre le fait de renforcer la lisibilité des procédures et de simplifier les démarches pour les maîtres d'ouvrage (guichet unique) permet de garantir de manière plus effective le droit à l'information et la qualité des informations environnementales tout au long des procédures participatives. En outre, grâce au statut d'autorité administrative indépendante, cette nouvelle instance permettra de répondre aux obligations européennes d'indépendance de l'Autorité environnementale.

Il s'agit ensuite de **doter cette AAI de la mission de certifier à chaque étape le respect par le maître d'ouvrage de l'ensemble des procédures participatives et d'évaluations environnementales, au moins jusqu'à la phase d'enquête publique (proposition 2)**. Tous les projets soumis à évaluation environnementale étant connus de cette nouvelle institution, cette dernière sera en mesure de garantir si, sur chacun de ces projets, toutes les procédures environnementales (information, participation et évaluation environnementale) ont été respectées. Pour ce faire elle donnera un avis sur le respect par le maître d'ouvrage de toutes ses obligations. Cette disposition permettra de limiter tout autant les fraudes (en permettant à une instance d'avoir une vision d'ensemble) que les recours (en sécurisant les autorisations).

Il s'agit enfin d'**inscrire dans la loi l'obligation pour le maître d'ouvrage de répondre de manière motivée à tous les arguments du public repris dans le rapport établi par l'AAI suite à la procédure de participation et à ses demandes de précisions (proposition 3)** dans le but de garantir plus formellement et de manière plus effective le droit à la participation. Renforcer ce droit c'est renforcer aussi la qualité des décisions, et la qualité de l'implantation des projets dans les territoires.



244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - France
Tél. 01 44 49 85 60 - Fax : 01 44 49 85 61
contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr